

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

**Capacidad estatal subnacional en Uruguay.
Aproximación a un modelo de mediación aplicado a las
intendencias departamentales.**

José Raúl Rodríguez

Tutor: Pedro Narbondo

2012

ÍNDICE

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. CAPACIDAD ESTATAL Y GOVERNANCE: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA	9
2.1. Los distintos tipos de capacidad estatal	10
2.2. El modelo patrimonialista	15
2.3. El modelo burocrático-weberiano	17
2.4. La nueva gerencia pública	20
2.5. Los nuevos tipos de capacidad de conducción estatal	23
3. CÓMO MEDIR LA CAPACIDAD ESTATAL: HACER VISIBLE LO INVISIBLE	26
3.1. Los niveles de la capacidad estatal	26
3.2. El nivel macro-institucional	29
3.3. El nivel meso-organizacional	30
3.4. El nivel micro-particular	32
3.5. Antecedentes y mediciones de capacidades estatales subnacionales	34
4. BREVE DESCRIPCIÓN DEL NIVEL INSTITUCIONAL	38
4.1. Sistema de gobierno subnacional en Uruguay	38
4.2. Relacionamiento multinivel	41
4.3. Breve caracterización socioeconómica de los departamentos	47
5. LA CAPACIDAD ESTATAL SUBNACIONAL EN URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN A SU OPERACIONALIZACIÓN EN EL NIVEL ORGANIZACIONAL	50
5.1. La estructura y organización de los recursos humanos	54
5.1.1. División funcional del trabajo	55
5.1.2. Tamaño de la organización	59
5.1.3. Retribución salarial	62
5.1.4. Presencia de profesionales	64

5.1.5.	Presencia de funcionarios de carrera	-	67
5.2.	Estructura presupuestal	=	70
5.2.1.	Sustentabilidad fiscal		70
5.2.2.	Resultado presupuestal acumulado		72
5.2.3.	Capacidad de inversión		74
5.2.4.	Estructura de ingresos		77
5.3.	Sistemas de pesos y contrapesos		79
5.3.1.	Transparencia del gasto		79
5.3.2.	Participación ciudadana		81
5.3.3.	Contestabilidad política		84
5.3.4.	Vínculo intendencia-sociedad civil- Mercado		89
6.	CONCLUSIONES		91
6.1.	Resumen y propuesta de agrupamiento de las intendencias según los tipos de capacidad estatal predominantes		91
6.2.	Intendencias de tipo I- De orientación patrimonialista-clientelar		93
6.3.	Intendencias de tipo II- Híbrido burocrático-patrimonialista		96
6.4.	Intendencias de tipo III- Híbrido burocrático- NGP- redes- neo-w.		99
6.5.	Aspectos a tener en cuenta en una agenda de fortalecimiento de las capacidades estatales en el nivel subnacional		101
6.6.	Consideraciones finales		105
7.	BIBLIOGRAFÍA		109
	APÉNDICE METODOLÓGICO		115
	ANEXOS		147

Resumen

El presente trabajo aborda el problema de la capacidad estatal subnacional en el segundo nivel de gobierno en Uruguay. Propone un modelo de medición de las capacidades estatales en el nivel organizacional aplicado a las 19 intendencias departamentales. A estos efectos plantea el estudio de estas capacidades a través de tres componentes: 1) la estructura organizativa y los recursos humanos, 2) la estructura presupuestal, y 3) el sistema de pesos y contrapesos departamental. En función del cruce de estas dimensiones se obtienen tres grupos según distintos tipos de capacidad estatal predominante: a) intendencias de tipo I, patrimonialistas-clientelares; b) intendencias de tipo II, híbrido-burocrático-patrimoniaista; y c) intendencias de tipo III, híbrido burocrático-gerencialista-redes-neo-weberiano. El estudio retoma la perspectiva neo-institucionalista sobre capacidad estatal y *governance* en diálogo con la perspectiva analítica de la administración pública, y se aplica al caso uruguayo para el segundo nivel de gobierno (departamental). Se fundamenta en un contexto de ascenso de las responsabilidades subnacionales de gobierno frente al gobierno central, en el proceso de reforma del Estado llevado a cabo en Uruguay desde la reapertura democrática hasta el presente.

Abstract

This study focuses on the problem of state capacity in the second level of government in Uruguay. It proposes a measurement model of state capacities at the organizational level applied to the 19 departmental governments. For this purpose raises the study of these capabilities through three components: 1) the organizational structure and human resources, 2) the budget structure, and 3) the system of checks and balances. As a result of the intersection of these dimensions three groups are obtained depending on the predominant type of capacity: a) Type I: patrimonial-clientelistic b) Type II: hybrid bureaucratic-patrimonial and c) type III: hybrid bureaucratic-managerialist-networks-neo weberian. The study takes the neo-institutionalist perspective on state capacity and governance in dialogue with the analytical perspective of public administration, and applies it to the case of Uruguay for the second level of government (Department). It is based on the context of the rise of sub-national responsibilities of government in relation to the central government, in the state reform process undertaken in Uruguay since the return to democracy to the present.

1. INTRODUCCIÓN

Presentación del problema de investigación

El presente trabajo propone un modelo de abordaje para el problema de las capacidades estatales a nivel subnacional en Uruguay. En concreto, se busca aportar a la descripción y análisis de las capacidades estatales a nivel de los gobiernos departamentales, en particular, de las intendencias. Por capacidad estatal se entiende aquí al conjunto de facultades y habilidades con que cuenta el Estado para generar procesos racionales de política pública en condiciones de autonomía. Por procesos racionales de política pública se entiende la capacidad de contar con los recursos institucionales, organizacionales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones y cometidos estatales. Por autonomía se entiende la capacidad de conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios o particularistas.

Específicamente, se propone una estrategia para la identificación y la descripción de los tipos de capacidades estatal en el segundo nivel de gobierno en Uruguay, es decir, en los gobiernos departamentales (GD). Interesa conocer cuáles son los tipos de capacidades estatales predominantes en el segundo nivel de gobierno, en función de las habilidades y facultades con que los GD cuentan para implementar políticas públicas con autonomía.

Desde una perspectiva descriptiva interesa aportar a la resolución de las siguientes interrogantes:

1) ¿Qué tipo de capacidades estatales predominan en las intendencias para implementar procesos de políticas públicas? Y en particular; ¿con qué recursos organizacionales cuentan a estos efectos? ¿Poseen los instrumentos y recursos financieros suficientes?

En una perspectiva más analítica, se intenta una aproximación a responder las siguientes interrogantes:

2) ¿Qué grado de objetividad existe en los procedimientos de gestión que implementan? En concreto; ¿cómo se relacionan las intendencias con el sector privado y la sociedad civil? ¿Existen espacios o ámbitos de gobernanza entre ambos sectores, o, por el contrario, las intendencias monopolizan los recursos de poder en el proceso de políticas públicas? ¿Predomina una lógica clientelar, o por el contrario, se implementa una lógica más racional en clave de una mayor objetividad del aparato estatal subnacional?

Son estas las preguntas que orientan la presente investigación.

El análisis consiste en la comparación de las 19 intendencias departamentales, definidas como el poder ejecutivo departamental, conformado por el cuerpo administrativo cuyo vértice jerárquico es el Intendente. No se analizan aquí ni las juntas departamentales, ni demás ámbitos de gobierno distintos de la propia intendencia departamental, como por ejemplo los Municipios o Juntas Locales, debido a que el corno de la gestión de los procesos de política pública subnacional, como se verá más adelante, se lleva a cabo en el ámbito del poder ejecutivo departamental. Por lo tanto, la unidad de análisis se define como la organización “intendencia departamental”, y a ellas se aplican los indicadores de capacidad estatal diseñados.

¿Por qué estudiar las capacidades estatales en el nivel subnacional?

El estudio de las capacidades estatales a nivel subnacional es en Uruguay incipiente y tangencial. En sustancia, no existen estudios académicos en la materia. Acaso algunos ensayos o ejercicios en el marco de otros problemas centrales, más vinculados a temas como la descentralización y la participación ciudadana (Veneziano 2009), el desarrollo económico local (Rodríguez, A. 2006 y 2011), o la gestión fiscal y financiera de los gobiernos departamentales (Rodríguez, J. 2006 y 2010). Con relación a las capacidades de los gobiernos departamentales para implementar políticas públicas se destacan los estudios de Magri (2003) y Oroño (2009). Este último centrado en la experiencia de la Intendencia de Montevideo y en sus capacidades para la gestión de políticas sociales. Pero poco se conoce a “ciencia cierta” del tema de las capacidades de los gobiernos departamentales para implementar políticas públicas con autonomía, es decir, para liderar y conducir los procesos de toma de decisiones en el marco de sus competencias. En general existe como un consenso implícito sobre la fragilidad del nivel departamental de gobierno, en particular los GD del interior del país. Pero este consenso no es el fruto de resultados de investigación, sino más bien el resultado de la praxis política, que se expresa en el centralismo uruguayo donde la capital y el gobierno central aparecen por definición como los actores centrales del sistema. Por tanto, son quienes tienen mayores capacidades para decidir qué hacer aquí y allá, cómo y con qué recursos. Este centralismo está en el imaginario colectivo, y se encuentra instalado en el corno del Estado nacional, como información genética que no admite grandes debates ni alteraciones.

— Sin embargo, gradualmente este estado de cosas ha ido cediendo, en asociación con el cambio operado a escala del sistema de partidos y la agenda de democratización y reforma del estado a partir de 1985. En este sentido, se han producido algunos virajes tenues pero notorios. En primer lugar, cabe mencionar la reforma constitucional de 1996, que introduce importantes modificaciones tendientes a reforzar la perspectiva subnacional y descentralizada: a) separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales; b) creación de la Comisión Sectorial de Descentralización; c) creación del Fondo de Desarrollo del Interior; d) establecimiento de un sistema de transferencias para las intendencias con base en el presupuesto nacional; y e) otorgamiento de rango constitucional al Congreso de Intendentes. Este conjunto de innovaciones ha jerarquizado el rol de los Intendentes como interlocutores directos con el gobierno central, además de haber favorecido —aunque sea en poco— una mayor jerarquización de los espacios subnacionales de gobierno, en particular el nivel departamental.

Un segundo eslabón de cambio institucional fue el que se produjo en el primer gobierno del Frente Amplio (FA) presidido por Vázquez a partir de 2005. Desde entonces se han venido impulsando un set de leyes y medidas que en promedio han tendido a jerarquizar los espacios subnacionales de gobierno. En primer lugar, la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible sancionada en 2008¹, que establece un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial orientados a ampliar la frontera de las competencias de los gobiernos departamentales. En segundo lugar, la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana sancionada en 2009², que crea el tercer nivel de gobierno, inaugurado formalmente en las elecciones de mayo de 2010. Sin entrar en el análisis de estos dos instrumentos concretos, existe consenso en afirmar que ambas leyes modifican el escenario de gobernabilidad y en particular colocan a los GD y a los noveles municipios ante una agenda de oportunidades hasta el momento inexploradas en el país.

A estas dos leyes capitales debe agregarse un conjunto de transformaciones operadas a la interna de algunos ministerios del gobierno central con fuerte vocación territorial, como por ejemplo los procesos de desconcentración y descentralización producidos en ganadería (MGAP), salud pública (MSP) y desarrollo social (MIDES). En la práctica, las diversas iniciativas territoriales de estos ministerios (concejos de desarrollo, mesas interinstitucionales, etc.),

¹ Ver Ley N° 18.308 y modificativa N° 18.367, ambas sancionadas en 2008.

² Ver Ley N° 18.567 de 2009 y modificativas 18.644, 18.653 y 18.665 de 2010.

implican una jerarquización de los espacios locales y un cambio hacia una mirada transversal de las políticas, con base territorial, versus el sectorialismo tradicional observado a nivel de los ministerios. En este marco, los GD pasan a ser actores claves, puesto que se convierten en los interlocutores centrales en la implementación de las políticas definidas en el nivel nacional (Oszlak y Serafinoff 2011).

Por lo tanto, las capacidades estatales en el nivel subnacional pasan a ser cada vez más relevantes en el ciclo de las políticas públicas nacionales. Desde este punto de vista, el fortalecimiento de las capacidades en los gobiernos subnacionales se convierte en un componente clave en la agenda de reforma del Estado. En la medida que los gobiernos departamentales y municipales se transformen en ejecutores o co-ejecutores de las políticas públicas que antes eran implementadas directamente por el gobierno central, entonces se torna necesario una adecuación y una armonización de los distintos niveles de gobierno. Esto implica distribución del trabajo de acuerdo a competencias claramente especificadas, espacios de concurrencia de competencias pero en un claro marco de atribución de responsabilidades, adecuación de los recursos (humanos, organizacionales y materiales) de acuerdo al desarrollo de las tareas en este nuevo marco. En resumen, todo esto supone el fortalecimiento de las capacidades para diseñar e implementar políticas públicas. Esta es una tendencia mundial recurrentemente señalada por los estudiosos de las políticas públicas multinivel y del Estado contemporáneo, donde los problemas cada vez requieren para su resolución de la convergencia de actores públicos y privados, y de diversas escalas gubernamentales (nacional, local, global), en un marco complejo de gobernanza (Covarrubias et al. 2011).

En este contexto, la presente investigación pretende aportar elementos para la descripción y el análisis de las capacidades estatales existentes en las intendencias departamentales, y como consecuencia de ello, aportar ideas y sugerencias para la elaboración de procesos de fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales subnacionales.

Contenidos de la investigación

El presente trabajo se estructura del siguiente modo. El capítulo 2 desarrolla el marco de referencia teórico utilizado, desde el cual se extraen las principales categorías analíticas que serán tenidas en cuenta en el proceso de aproximación a un modelo de medición de las

capacidades estatales de las intendencias. Desde esta perspectiva, se pasa revista de los aportes teóricos sobre capacidades estatales y *governance*, desde las teorías tradicionales de inspiración weberiana hasta los nuevos enfoques sobre administración y gestión pública. El capítulo 3 desarrolla más en concreto el problema de la medición de las capacidades estatales. Se presenta aquí una hoja de ruta para la operacionalización de las capacidades estatales en tres niveles: el institucional, el organizacional y el micro. Se proponen aquí algunos conceptos aplicados al estudio de las capacidades estatales en el nivel subnacional, extraídos de algunos estudios especialmente valorados en la experiencia regional. Se busca establecer una adecuada conexión entre los principios teóricos más generales y la operacionalización concreta aplicada al caso uruguayo. El capítulo 4 realiza una breve descripción de algunas de las variables que tienen que ver con el nivel institucional de las capacidades estatales subnacionales, esto es, las principales reglas de juego que regulan el sistema de gobierno departamental, las relaciones de gobierno multinivel y el contexto socioeconómico de los departamentos. El capítulo 5 se introduce en la propuesta de un modelo que aporte a la descripción de las capacidades estatales en el nivel organizacional. En este sentido, se propone un ejercicio de medición en tres componentes: i) la estructura organizativa y los recursos humanos; ii) la estructura presupuestal, y iii) el sistema de pesos y contrapesos. Por último, los capítulos 6 y 7 resumen y ordenan los 19 casos según los tipos de capacidades estatales predominantes en cada una de las intendencias, de acuerdo con el modelo implementado. Finalmente se proponen algunos criterios generales a ser tenidos en cuenta en los procesos de fortalecimiento de capacidades estatales subnacionales, a modo de sugerencias.

2. CAPACIDAD ESTATAL Y GOVERNANCE: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

El concepto de capacidad estatal suele confundirse con otros conceptos como el de capacidad institucional, o capacidad de gobierno, entre otros. También se habla de capacidad de gestión para referirse a los modos en que el Estado organiza sus recursos y lleva a cabo sus funciones. El término *governance* o gobernanza suele asociarse al modo en que el gobierno actúa en relación con otros actores provenientes del mercado, la sociedad civil, y los mismos ciudadanos considerados individualmente. En lo que sigue del presente capítulo se hace referencia en primer lugar, precisamente, al concepto de capacidad estatal y a su definición. Como se desarrollará a lo

largo de esta investigación, las capacidades estatales son entendidas como capacidades estrictamente organizacionales, esto es, capacidades de la organización estatal para llevar a cabo, con unos recursos específicos, unas funciones determinadas.

A continuación se abordan los tipos de capacidad estatal en relación a los diversos tipos ideales de gobernanza; a saber, el modelo jerárquico, el de mercado y el de redes. Por último, en los apartados siguientes, se analizan cuatro tipos o modalidades de conducción estatal: 1) Modelo Patrimonialista; 2) Modelo Burocrático; 3) Nuevo Gerenciamiento Público; y 4) Modelos de gerenciamiento post-mercado (neo-weberiano y modelo de redes).

2.1.Los distintos tipos de capacidad estatal

Por capacidad estatal se entiende aquí a las facultades y habilidades con que cuenta el Estado para generar procesos racionales de política pública en condiciones de autonomía. Por procesos racionales de política pública se entiende la capacidad de contar con los recursos institucionales, organizacionales y humanos necesarios para llevar a cabo sus funciones. Por autonomía se entiende la capacidad de conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios.

De acuerdo con esta definición, se distinguen dos dimensiones fundamentales de la capacidad estatal. La primera tiene que ver con la cuestión de la especialización y la profesionalización del aparato estatal, lo que se encuentra directamente vinculado a la capacidad para cumplir con sus fines. La segunda se refiere al tema de la legitimidad, esto es, al grado en que tanto el modo como el contenido de los fallos (decisiones) y productos (outputs) estatales son acordes a las normas y responden al interés general. En buen romance, que el Estado sea legítimo, que produzca consecuencias objetivas, independientemente de que puedan éstas estar o no equivocadas o puedan ser más o menos ineficientes.

Ambas dimensiones, la profesionalizante y la de legitimidad, hacen a lo que comúnmente se denomina *proceso de políticas públicas*, esto es, el ciclo en que se procesan las decisiones por parte del Estado para intentar solucionar los problemas y generar bienestar en el conjunto de los ciudadanos. En esta línea, Rosas Huerta expresa que la capacidad estatal es necesaria a los efectos de "...a) mejorar las funciones y resolver los problemas públicos; b) movilizar o adaptar las instituciones estatales para dar respuesta a esos problemas; y c) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública..." (Rosas

Huerta 2008: 121). Esta definición vale tanto para el Estado central o nacional como para sus distintos niveles de gobierno, en el entendido que cada unidad administrativa que forma parte del Estado ha sido creada para cumplir con unas funciones específicas producto de la división interna del trabajo estatal³.

En lo que tiene que ver con la capacidad estatal para llevar cabo procesos de política pública, Rosas Huerta distingue tres dimensiones: 1) La *capacidad efectiva*, que tiene que ver con el desempeño del gobierno y con su capacidad para generar valor social en sus efectos; 2) la *capacidad como producto o resultado de un proceso*, referida a la facilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; y 3) la *capacidad como proceso*, es decir, como los esfuerzos adaptativos para mejorar la capacidad. Esta última dimensión planteada por la autora es relevante, en el entendido que las capacidades estatales están en continua transformación. Nunca se ha llegado a un último nivel de desarrollo de las capacidades estatales. El Estado más bien que siempre está adaptándose, transformándose, y aprendiendo a hacer las cosas que en cada tiempo tiene que hacer.

En cuanto a la perspectiva de la legitimidad, surgen algunos conceptos instrumentales asociados, como por ejemplo, las nociones de control, equilibrio, balances y contrapesos, *accountability*, rendición de cuentas, transparencia, etc. En efecto, la capacidad estatal tal como ha sido definida aquí, necesariamente tiene que ver con estos conceptos. Estos componentes hacen que la cuestión de las capacidades estatales asuma relevancia a la luz del debate sobre la calidad de la democracia. En general, los procesos de reforma del Estado suelen concentrarse en el problema de la eficiencia y no tanto en la calidad de la democracia. Algunos cambios institucionales pueden generar mayores estímulos para la eficiencia, sin por ello significar cambios sustantivos para la calidad democrática. Al revés, mayores niveles de contestabilidad política y social, transparencia y *accountability*, pueden darse con independencia de la noción de eficiencia. También es cierto que se puede ser más eficiente y más democrático al mismo tiempo; por lo menos en el plano teórico esto es así. Por tanto, el modo en que el Estado implemente sus atributos de estatalidad, determinará escenarios de mayor o menor democratización. Dicho de

³ Independientemente de las múltiples razones que conducen a la creación de un nivel de gobierno, una agencia, unidad o dependencia estatal, en términos teóricos puede suponerse que siempre existe una definición más o menos precisa de las funciones objetivas que cada uno debe cumplir, de acuerdo a la división del trabajo al interior de la estructura estatal. Esta definición es necesaria inclusive por razones de supervivencia, independientemente del grado de pertinencia de estas unidades o niveles en términos objetivos.

otro modo, el Estado podrá ser más o menos eficiente y democrático dependiendo de sus capacidades para implementar sus propios atributos de estatalidad, esto es, de cumplir con sus funciones de autoridad, fiscalidad e identidad (Oszlak 2006)⁴. Por lo tanto, la capacidad estatal se convierte en un requisito para una democracia fuerte, que al mismo tiempo sea legítima, representativa y eficaz⁵.

Este tema sobre cómo el Estado implementa sus aspectos constitutivos, cómo impone su autoridad, pero a la vez, legítimamente, y cómo reconoce sus propios límites en relación con el mercado, la sociedad civil y los ciudadanos, conduce al tema de la *governance*. Este concepto es apropiado a la hora de reconocer la diversidad de modos que el Estado puede asumir como conductor de los procesos de políticas, en relación con otros, con mayor o menor flexibilidad, haciendo frente a diversos temas, en una agenda que ciertamente se ha ido complejizando y ha ido incrementándose en materia de asuntos y actores. Más allá de los gobiernos, de los énfasis, del color político del presidente y su partido, está claro que la agenda actual del Estado es una agenda compleja, moderna, que exige una mayor capacidad de los gobiernos y los sistemas políticos para afrontarla. Temas como el cambio climático, la sostenibilidad de la matriz energética, los sistemas financieros globales, los medios de comunicación, la vulnerabilidad social, la pobreza y la desigualdad, los dilemas de la cohesión social en general, son asuntos que surgen en un entorno globalizado que requiere de una gran capacidad del Estado para encararlos. El Estado entonces requiere de una mayor especialización y capacidad, necesita de nuevos instrumentos; depende cada vez más del sistema internacional y del mercado transnacional pero, al mismo tiempo, debe hacer frente a nuevos impulsos locales, que demandan mayor calidad de los servicios prestados, mayor equidad, mejores niveles de acceso, un mayor reconocimiento de las especificidades culturales e identitarias, en un contexto de globalización creciente⁶.

⁴ Oszlak identifica cuatro "atributos de estatalidad": 1) La externalidad del poder, como el reconocimiento externo de la soberanía por parte de otros estados; 2) la institucionalización de la autoridad entendida como el monopolio de la coerción física legítima; 3) la diferenciación del control, como la capacidad de extraer recursos fiscales para implementar políticas públicas a través de un cuerpo especializado de funcionarios; y 4) la capacidad de reforzar la identidad nacional a través de la producción de símbolos que refuerzan el sentido de pertenencia (Oszlak 2006: 2).

⁵ El tema de la mejora de la calidad de la democracia retorna en las ondas de reforma de segunda y tercera generación. Pero en concreto, los contenidos centrales de estas reformas se detienen más en cuestiones de eficacia y eficiencia primero, y participación y transparencia después, sin entrar de lleno en el tema de la legitimidad.

⁶ A este nuevo Estado es el que Oszlak ha llamado "*el Estado transversal*". Véase Oszlak 2001.

En este marco surge el concepto de *governance*, para dar cuenta de “las distintas formas y mecanismos de conducción social en la resolución de los nuevos desafíos que se le plantean a la sociedad” (Ramos 2009: 234). El concepto de *governance* intenta dar cuenta de la problemática de “las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico” (Ramos 2009: 237). Este papel articulador del Estado pasa a ser central en la actualidad, puesto que puede asumir diversos modos. Queda claro, que en la actualidad el Estado es solamente un actor, relevante y clave, pero un actor más, entre un conjunto de actores que son también principales en la generación de consecuencias sociales y políticas que en definitiva impactan directamente sobre el bienestar de la ciudadanía. Dicho de otro modo, más que esperar del Estado una capacidad o conjunto de capacidades específicas orientadas a la generación del bienestar colectivo, se espera antes una capacidad de articulación y mediación entre una gama plural de intereses, la mayoría de las veces contrapuestos. Esta capacidad de articulación, implica en última instancia una capacidad de conducción en el entendido que es el Estado quien se pone al frente imponiendo legítimamente los límites y restricciones para la acción del conjunto de los actores. Este límite podrá ser más o menos flexible o rígido, y ello es lo que da lugar a los distintos tipos o modalidades de *governance*.

En general, la literatura destaca tres modelos o tipos de *governance*; a saber, el modelo de mercado, el modelo de redes, y el modelo jerárquico. En el primero el Estado es básicamente un promotor del mercado, y sus capacidades están orientadas a la generación de reglas de juego claras para su desarrollo. En este sentido las capacidades estatales se orientan hacia la regulación de los casos o ámbitos donde el mercado no es perfecto; la defensa de los derechos de los agentes en el sentido de garantizar la libre competencia en la provisión de determinados servicios; la defensa de los derechos del consumidor; etc. El modo que asume la organización y gestión de los recursos estatales para obtener estos resultados se basa en atributos típicos de la administración privada; a saber, una gestión orientada a los resultados económicos en términos de eficiencia y liderada por gerentes o gestores públicos, un modelo de gestión de los recursos humanos flexible y la generación de espacios de competencia inclusive dentro del Estado (Ramos 2009: 244-250).

El modelo de redes en cambio supone una mayor horizontalidad del Estado y un mayor papel en la producción de bienes y servicios que en el modelo de mercado. La principal característica de este modelo es que el Estado tiene una vocación importante por el acuerdo y por el consenso,

es decir, promueve la generación de políticas públicas en acuerdo con otros actores. En lo que hace a los modos de gestión que asume la estructura estatal en este modelo, al igual que en el modelo de mercado, también se propician mayores espacios de participación público-privados, a través de contratos de tercerización, menor burocratización y mayor participación de la sociedad civil y el tercer sector en la provisión de bienes públicos. La principal diferencia con el modelo de mercado tiene que ver con la vocación negociadora y de consenso del modelo de redes. Esta característica del modelo hace que típicamente se desarrolle más fácilmente en los niveles territoriales meso y micro, es decir, provinciales o locales, antes que centrales o nacionales.

Por último, el modelo jerárquico supone una división del trabajo entre el Estado, la sociedad civil y el mercado más imperativa, por tanto menos competitiva y menos negociada. Este modelo implica un importante reconocimiento de la autoridad estatal y un fuerte dirigismo en las acciones de provisión de servicios públicos. El modo de organización y gestión estatal asumido es el modelo burocrático tradicional, jerárquico, piramidal, supeditado al gobierno representativo. Es esta una de las garantías esgrimidas para evitar la captación de la administración pública por parte de los intereses particularistas y el clientelismo.

En definitiva, importa subrayar que las capacidades estatales tal como se han definido aquí, son centrales tanto para la generación de políticas públicas sostenibles orientadas al desarrollo, como para generar y consolidar democracias fuertes. El modo que el Estado asuma para ello podrá suponer variantes, y en cada caso podrá, en función de los recursos que posea, estar en mejores condiciones para llevar a cabo sus funciones. El razonamiento es sencillo: mayores capacidades aumentan la probabilidad del Estado para cumplir con sus funciones. Pero estas capacidades hay que analizarlas a la luz de las funciones del Estado, puesto que no habrá capacidades allí donde el Estado no está presente o no se ocupa.

A los efectos de este trabajo, se analizarán teóricamente cuatro tipos o modalidades de capacidades estatales, los que serán de utilidad en el proceso de operacionalización de las capacidades estatales de nivel subnacional para el caso uruguayo. Estos son: 1) el modelo patrimonialista; 2) el modelo burocrático; 3) la Nueva Gerencia Pública (NGP), y 4) los modelos pos-mercado de redes y neo-weberiano.

2.2.El modelo patrimonialista

El tipo patrimonialista de conducción estatal se puede definir de acuerdo a Weber (1922), como un sub tipo de dominación tradicional. En este sentido, el patrimonialismo representa un tipo de estado pre-moderno, en el entendido que si bien pueden estar presentes los componentes mínimos de estatalidad (el control de la violencia legítima, la centralidad en un territorio especificado, etc.), los medios de producción estatal sirven al patrón o jefe. Los recursos de la administración están orientados a la satisfacción de los intereses del patrón político, y no del pueblo, en una lógica de intercambio y negociación entre el jefe político y los ciudadanos. Para ello quien ocupa la cima de la organización construye un sistema estamental, con movilidad discrecional de acuerdo al grado en que los distintos componentes de la organización le contribuyen, desarrollando así un esquema de intercambio de lógica estrictamente particularista, que incluye también la propiedad de hecho de los medios de producción estatales.

Los tipos de conducción estatal patrimonialista no están orientados a garantizar el interés público. Por definición esto es así. Podrá pensarse que actualmente, estas estructuras pre-modernas son más difíciles de encontrar en su estado típico. Que más que estructuras orientadas a los intereses particulares son estructuras burocráticas con fallas, o que en todo caso lo que hay son problemas de eficacia e ineficiencia, debido a la ausencia de recursos económicos, humanos y tecnológicos.

Como se argumentará en el correr de este trabajo, esta suele ser una de las excusas más recurrentes de los intendentes y de quienes señalan la insuficiencia de recursos económicos y la inequidad en el acceso a los mismos como la causa de todos los males. Si bien el régimen institucional en general es desfavorable a la generación de mayores ingresos y recursos para los GD, la heterogeneidad encontrada a nivel de la estructura presupuestal de las intendencias sugiere la presencia de una lógica de tipo patrimonial en muchos de los casos. En efecto, quienes orientan los recursos públicos en beneficio propio, y más que orientarse al interés general buscan reproducirse en el poder a cualquier costo, no publicitan sus intenciones ni se muestran como los detractores del pueblo. Al contrario, muchas veces la lógica patrimonialista condice con patrones culturales personalistas y tradicionalistas, que evocan los valores colectivos y son compatibles con las preferencias de las grandes masas. El patrimonialismo no es en sí mismo la encarnación de todos los males de la administración pública, sino que expresa un modo de administración

subjetivo, exento de una lógica transparente, y despreocupado por otorgar legitimidad a través de los procedimientos o los resultados de las políticas. Su legitimación es de tipo personalista, a veces carismática, y reposa en la propiedad o en la pertenencia a un círculo de patronazgo o de adscripción particular, en una relación de clara subordinación del ciudadano a los intereses de la administración y de ésta ante su patrón o jefe. Se trata de una lógica difusa, que opera en una racionalidad compleja, y que para el caso de las democracias contemporáneas, resulta difícilmente observable de un modo directo y nítido.

Una alternativa para modelar el patrimonialismo, esto es, para tornar observables sus atributos y propiedades, es conceptualizarlo por oposición al modelo burocrático-weberiano. En este sentido, un modelo de gestión patrimonialista no se caracterizará por la generación de un marco legal claro y preciso, que describa y delimite las funciones de los órganos y los recursos humanos dentro de la organización. Por tanto, no favorecerá las condiciones para una carrera burocrática, ni generará estímulos para la promoción en base a criterios meritocráticos. Por el contrario, tratará de aumentar el marco de discrecionalidad de los jefes, y en particular del jefe principal, para la designación, promoción y destitución de los recursos humanos. Además, será una organización orientada a la generación de recursos económicos espurios, y, claramente, será muy flexible y no implementará criterios de gestión por resultados.

Los patrimonialismos son más propensos a las prácticas clientelares de intercambio de votos por cargos o favores en la administración, como el patronazgo político, por ejemplo. No significa que estas prácticas no existan en otros tipos de estados, pero está claro que los tipos patrimonialistas no se esforzarán por diseñar restricciones para estas prácticas. Justamente, el modelo burocrático ha sido acusado por sus detractores de generar las condiciones para el clientelismo, en la medida que la excesiva rigidez de su estructuración desestimula su implementación efectiva, y, por tanto, los jefes recurren a la discrecionalidad en el manejo del personal y demás recursos como modo de aportar flexibilidad a un esquema por definición rígido.

Por otro lado, a los modelos de gestión pro-mercado se les acusa de generar estímulos para el clientelismo, en la medida que aumentan el poder discrecional de los jefes y los gerentes públicos, que encuentran menos restricciones para el manejo de la cosa pública. Además de una mayor libertad a la hora de admitir, promover o sancionar a los servidores públicos, también se produce un aumento de los contratos de provisión de servicios con el sector privado, los que

pasan a generar una nueva fuente de clientelismo, ya no a nivel de personas individuales, si no de empresas y organizaciones colectivas que se orientan hacia la captación de recursos estatales por vía de contratos de provisión (Narbondo 2011; Ramos 2009).

Por último, cabe precisar que en general, los patrimonialismos suelen asociarse a niveles de nepotismo y subdesarrollo social e institucional, escasos niveles de cooperación y capital social. Suelen vincularse a los localismos y elitismos oligárquicos; se imponen ante una sociedad civil frágil; suponen una escasa distinción entre los ámbitos público y privado; y requieren de liderazgos de base carismática y/o tradicional, muchas veces basados en aspectos hereditarios y en el contacto cara a cara con los ciudadanos (clientes) (Messenberg Guimaraes 2004). Este aspecto no es menor, puesto que en general, el análisis de las instituciones suele privilegiar la escala nacional (los sistemas políticos nacionales), dejando de lado el análisis de las instituciones de base más local. Un abordaje que contemple mayormente los tipos de relación entre Estado, ciudadanía, mercado, y sociedad civil, en la escala local o subnacional, puede poner de manifiesto aspectos que en el análisis general no se observan, o pierden relevancia en el análisis comparado.

2.3.El modelo burocrático-weberiano

El modelo burocrático. Se caracteriza fundamentalmente por los siguientes componentes: 1) Organización piramidal y jerárquica; 2) Legitimidad legal o procedimental; 3) Sistema de carrera administrativa y meritocrática. Estos tres componentes confluyen en lo que Weber denomina un Estado autónomo y aislado de los intereses particulares. La preocupación central de la teoría weberiana es evitar la captura del Estado por parte de los intereses particulares y evitar el clientelismo. Esta noción está fuertemente asociada al concepto de autonomía del Estado.

La *organización piramidal y jerárquica* supone en primer lugar la supeditación de la organización estatal al gobierno representativo. Este concepto es nítido y claro en la teoría weberiana: la administración debe responder al gobierno representativo. Hay aquí un desarrollo del modelo burocrático asociado a la teoría democrática. Dicho de otro modo, para que un Estado sea democrático, la administración debe estar supeditada a las autoridades políticas democráticamente elegidas (Narbondo 2011). Una burocracia capturada por los intereses particulares, privados o de facción, o una tecnocracia que no responda a las directrices del gobierno representativo, no se condice con un Estado democrático. Así definida la supeditación

de la administración al gobierno representativo, se establece una cadena de mando basada en una estructura piramidal y jerárquica, donde en el modelo ideal, no hay lugar para las falsas interpretaciones sobre la autoridad. Las distintas unidades organizativas están diseñadas y ordenadas de tal modo que responden una a la otra de modo jerárquico y en forma piramidal. Esta estructuración de la administración supeditada al sistema de gobierno representativo es el principal argumento que rige el modelo burocrático, que a su vez se asocia a las primeras etapas de modernización de los Estados en Europa y Estados Unidos. El dilema central entonces, no es la eficacia o eficiencia de la gestión estatal, sino la responsabilidad y neutralidad del gobierno como garante del interés general, por oposición a la captura del Estado por facciones y grupos orientados por fines particularistas. El tema de la responsabilidad estatal retorna con fuerza desde los 90 en adelante, pero focalizada en las nuevas estructuras de gobernanza, más que atendiendo a la preocupación por el predominio del gobierno representativo por sobre los particulares (Lynn Jr. 2010). Sobre este último punto se vuelve más adelante.

La *legitimidad legal* se refiere a que la fuente de autoridad de la administración es la ley, y por tanto, es la ley quien le otorga legitimidad a la administración. Este componente está muy asociado al primero, en el sentido que es la autoridad política la que define mediante procedimientos políticos el entramado de normas en un Estado democrático de derecho (piénsese en las facultades del gobierno representativo en tanto generador de leyes a través de sus órganos legislativos). Estas normas dan lugar a procedimientos claramente establecidos, estatuidos en los sistemas de funcionamiento de las distintas unidades organizativas. La administración actúa en base al procedimiento establecido en la norma. Este es uno de los principales aspectos criticados del modelo burocrático, en la medida que se considera un factor de rigidez, inapropiado, y que además se convierte en un motivo de defensa del interés de los burócratas, subvirtiendo así la relación de autoridad original.

Por último, el *sistema de carrera administrativa y meritocrático* es uno de los principios centrales del modelo burocrático-weberiano, en tanto representa el modo de gestión de los recursos humanos en la estructura estatal. Narbondo y Ramos (2001) describen siete componentes del sistema de carrera de acuerdo a Prats i Català (1998): i) los funcionarios se nombran en base a exámenes competitivos; ii) existen restricciones a la movilidad arbitraria de los funcionarios (inamovilidad); iii) se garantiza la neutralidad política del staff administrativo, lo que requiere de la ausencia de criterios político partidarios para la selección y promoción del

personal; iv) existe un "cuerpo regulatorio independiente" encargado del cumplimiento de los puntos anteriores, por ejemplo una comisión u oficina del servicio civil; v) existe una estructura de cargos por grados establecida centralmente; vi) las retribuciones salariales se fijan de acuerdo a la estructura de cargos en congruencia con los grados correspondientes, con independencia de la productividad del trabajo efectivamente realizado; vii) el ingreso a la función pública es promovida por los grados más bajos, y existen impedimentos para el "ingreso lateral" en los escalafones superiores, a los que se accede a lo largo de la carrera y como consecuencia de la antigüedad y el mérito.

Esta ingeniería organizacional y de gestión del modelo burocrático está asociada a garantizar el Estado de derecho, y en este sentido busca una articulación entre dos principios administrativos fundamentales: la neutralidad profesional del staff administrativo y su subordinación a la voluntad política (Narbondo y Ramos 2001: 147). Compatibilizar ambos principios supone una tensión permanente, en el entendido que los procesos de políticas públicas suponen a la vez tomar decisiones basadas en atributos técnicos y administrativos, pero suponen en última instancia una voluntad política ejercida por el gobierno representativo que no siempre está alineada con los requisitos supuestamente objetivos de la administración.

Paralelamente, toda esta ingeniería burocrática supone un gran nivel de rigidez, en el entendido que implica que el gobierno se ate las manos y respete la lógica burocrática en el cumplimiento de cada uno de los hitos del modelo. No hacerlo supone distorsiones y deteriora las bases de legitimidad del propio Estado de derecho, en el sentido que supondría romper con el principio de la neutralidad profesional del cuerpo administrativo debido al hecho de una injerencia discrecional del gobierno en el nombramiento de los funcionarios⁷. Esta rigidez manifiesta del modelo ha sido uno de los aspectos más señalados por los críticos del modelo burocrático y por los impulsores del *new public management*, que pregonan una mayor flexibilización y adecuación de todo el sistema en general.

Los mecanismos de concurso como otros sistemas de ingreso y promoción de los funcionarios basados en méritos requieren de una gran capacidad de adaptación de toda la organización a las distintas contingencias, ya sea por los grados de disponibilidad del capital

⁷ El nombramiento de los funcionarios por fuera del sistema de carrera no necesariamente implica salirse del esquema meritocrático, puesto que se puede escoger entre funcionarios que ofrezcan méritos suficientes para el cargo. Pero abre el juego al nombramiento discrecional basado en criterios políticos, levantando así la restricción impuesta por el sistema de carrera al ingreso lateral de los funcionarios.

humano existentes, como por las posibilidades financieras y capacidad de gestionar una carrera funcional que estimule la orientación de los funcionarios a los objetivos generales. Esta centralidad del mérito como atributo fundamental en la selección y promoción de los servidores públicos se ha desarrollado en la práctica en la implementación de sistemas basados en la "carrera" por oposición a los sistemas basados en el "cargo". La centralidad de la carrera burocrática se ha desarrollado en el mundo sobre la base de la promoción del *servicio civil*, y de las oficinas o unidades de servicio civil, que son las encargadas de centralizar el control del funcionamiento de la carrera administrativa, y de proveer los instrumentos específicos para su desarrollo (sistemas de información estandarizados sobre funcionarios, criterios e instrumentos de selección, normas de conducta en la función pública, sistemas de promoción y ascenso, régimen de retribuciones, etc.). Es este otro de los puntos más atacados por los detractores del modelo burocrático, en el sentido de que es dudoso que se trate del mecanismo más eficiente para asignar los recursos humanos en la gestión pública.

Sin embargo, esta aparente rigidez señalada por los detractores del modelo, no es tal en la medida que el modelo está basado en una lógica de estricta subordinación jerárquica del cuerpo administrativo a la autoridad política. Entonces, no habría tal rigidez en la medida que la burocracia acatará y procederá a las decisiones que políticamente han sido tomadas y comunicadas. Sin embargo, la práctica política y administrativa hace que esta relación sea conflictiva por naturaleza, en la medida que los políticos y los funcionarios cuentan con recursos de poder específicos.

En la actualidad, transcurrida ya bastante agua bajo el puente, existe una visión cada vez más extendida de que en realidad, se trata de encontrar el punto justo entre flexibilidad y rigidez al momento de diseñar un sistema administrativo, y, en cualquier caso, los procesos de reforma deben contemplar de primera mano los aspectos culturales y el contexto nacional y local, más que la importación sin filtros de los modelos internacionales (Peters y Pierre 2010; Ramos 2009).

2.4. La nueva gerencia pública

La nueva gerencia pública (NGP) surge como respuesta a la crisis del Estado de bienestar keynesiano en los años 70, y tiene un fuerte desarrollo durante los gobiernos de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente durante la década del ochenta. Las

referencias a los trabajos de Niskanen (1980) y Osborne y Gaebler (1992) resumen en gran medida el concepto del modelo impulsado por la NGP. Niskanen (1980) apunta contra el Estado burocrático refiriéndose al dilema de agencia, donde al contrario de los efectos destacados por Weber en su desarrollo del modelo, la burocracia se convierte en el *principal* y el pueblo en *agente* (Niskanen 1980). Dicho de otro modo, la gente trabaja para la burocracia y no al revés. Al no existir criterios de gestión orientados por resultados, en particular por resultados eficientes en términos económicos, los burócratas se comportan como maximizadores de rentas. Las unidades organizativas que integran la administración pública (las burocracias estatales) al controlar los recursos de poder por estar ubicados en sectores estratégicos del Estado y carecer de criterios de evaluación económicos, se ven estimuladas a maximizar rentas. Esta no es una estrategia deliberadamente egoísta en contra de los intereses generales, sino que es una alternativa racional contra el riesgo de perder el poder, o en términos más prácticos, de desaparecer. Este comportamiento de supervivencia convive con los sistemas presupuestales del Estado keynesiano, donde no se priorizan los conceptos de prudencia o equilibrio fiscal, dando lugar a que las distintas unidades organizativas compitan por mayor presupuesto en ausencia de indicadores de performance por objetivos o resultados. De este modo, los estímulos para desarrollar una gestión pública eficiente en términos de la ecuación costo-beneficio son nulos. En síntesis, la tesis de Niskanen apunta a señalar la inadecuación del modelo burocrático como garante del interés general, porque de hecho, lo que hace es promover el interés de los burócratas. En este sentido, y más allá que su preocupación central es la ineficiencia de la administración, da en el centro de toda la argumentación weberiana sobre las garantías del modelo burocrático para favorecer el aislamiento del Estado con respecto a los intereses privados.

En consonancia con este diagnóstico la NGP propone criterios antagónicos a los desarrollados en el modelo burocrático. Siguiendo a Osborne y Gaebler (1992), el modelo de la NGP podría sintetizarse de acuerdo a los siguientes componentes: 1) Flexibilidad de la organización estatal; 2) legitimidad basada en la eficiencia económica; 3) centralidad del *manager* o gerente en la gestión de los recursos humanos. De un modo más específico, Hood (1991) propone los siguientes siete puntos característicos de la NGP: 1) gestión profesional con participación activa; 2) patrones e indicadores de desempeño claramente especificados; 3) mayor énfasis en los controles de producción; 4) introducción de la desagregación de las unidades del

sector público; 5) introducción de la competencia entre unidades del sector público; 6) incorporación de pautas de gerenciamiento típicas del sector privado; y 7) énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Thompson 2010: 101).

En gran medida, el modelo de la NGP es el antagónico al modelo burocrático. Distinto a una organización piramidal y rígida, la NGP propone una estructuración flexible de las unidades organizativas del Estado. La flexibilidad es vista como un criterio que facilita la adaptabilidad del Estado a la diversidad de contingencias en los distintos ámbitos de políticas. En este marco, se estimulan procesos de desconcentración y privatización de las unidades organizativas, y se promueve una especialización del Estado en las actividades definidas como sustantivas, delegándose o tercerizándose las no sustantivas, en el marco de una promoción del mercado y procesos de desestatización (Narbondo 2011; Ramos 2009).

De acuerdo con lo anterior, la eficiencia en función de la ecuación costo-beneficio es la fuente de legitimidad clave. Esta sustituye a la legitimidad legal o procedimental propuesta en el modelo burocrático. Las menciones de Osborne y Gaebler (1992) a la revuelta contra los impuestos en Estados Unidos y Gran Bretaña son paradigmáticas en este sentido. Existe en esta concepción una fuerte dependencia del contexto histórico pautado por la crisis del Estado de bienestar, en particular la crisis fiscal de los Estados centrales, que hacen que la evaluación de la dimensión económica cobre un papel relevante. Este principio de eficiencia da lugar a sistemas de evaluación de agencias por resultados, donde la variable económica es central. Los indicadores de performance asociados a gasto por objetivos y metas suelen expresar esta tendencia. También se promueve la adaptación de los sistemas presupuestarios dando lugar a la incorporación de mecanismos por competencia entre agencias y los sistemas de premios según resultados de gestión, en base a metas e indicadores de performance claramente especificados y basados en criterios técnicos.

Por último, toda esta nueva ingeniería debe descansar en la promoción de liderazgos gerenciales (gestores o gerentes, según la terminología empleada) capaces de asignar y promover los recursos humanos y materiales con mayor eficiencia, adaptando más rápidamente los recursos y promoviendo la gestión estatal como un símil a la actividad privada. Este rol de los gerentes públicos es clave en la NGP, en la medida que desburocratiza la gestión al tornarla competitiva, tanto hacia afuera como hacia adentro (entre funcionarios). Es así que surgen instrumentos de evaluación del desempeño de los gerentes y funcionarios, se incorporan los

mecanismos de incentivos y premios, los conceptos de misión y visión, calidad de los procesos productivos, en espejo con la gestión empresarial en el mercado⁸.

2.5.Los nuevos tipos de capacidad de conducción estatal

Por nuevos tipos se entienden en este trabajo los modelos o variantes de sistemas de gestión pública que se han desarrollado con posterioridad a los años noventa, como respuesta a las experiencias arrojadas por las reformas administrativas basada en el NGP. Si bien, la realidad es vasta y en general siempre se está ante la presencia de casos híbridos, o procesos de reformas híbridas, el desarrollo teórico concomitante permite distinguir fundamentalmente dos tipos o modelos: el modelo de redes y el modelo neo-weberiano.

El modelo de redes

Este modelo responde en gran medida a la complejización de la gestión pública moderna, debido a la multiplicación de actores e intereses que toman parte de la puja distributiva en las democracias contemporáneas. El modelo de redes implica un tipo de interacción horizontal donde el Estado basa su capacidad de conducción en su capacidad para obtener consensos y en su eficacia negociadora, y no impone decisiones verticalmente:

“...El concepto de redes (...) se refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación. Esta forma de conducción societal, caracterizada por la negociación entre actores autónomos, se produce especialmente en niveles micro y meso, tales como las regiones, ciudades, sectores industriales, culturales o sociales. Involucra a diversos tipos de actores tales como los sindicatos, empresas, ONG, gobiernos locales, autoridades representativas nacionales, locales y regionales, grupos comunitarios, etcétera (Hirst 2000)...” (Ramos 2009: 252).

En este marco “el Estado no desaparece, pero queda reducido a un núcleo central encargado (...) del orden público, (...) las actividades económicas y sociales, y (la) provisión de servicios

⁸ Para un mejor análisis de los sistemas de evaluación de desempeño en la gestión de recursos humanos según la NGP véase Heinrich (2010) y Coleman (2010); en Peters, Guy y Jon Pierre (orgs.): Manual de Administración Pública. ENAP. UNESP. Brasil.

públicos esenciales, devolviendo la prestación, y en buena medida la elaboración de las políticas públicas, a una matriz público-privada articulada en redes constituidas en torno a la definición y prestación de políticas públicas...” (Ramos 2009: 253). Esta es la lógica del modelo de redes. Implica un Estado activo, fuerte, que se involucra en diversidad de arenas de políticas, integra ámbitos interinstitucionales y multiactorales, toma decisiones en conjunto con otros, integra equipos de gestión junto con otros organismos no estatales, y tiene precisamente esa vocación, de generar sinergias desde una plataforma fragmentada del poder. En este sentido, es claramente diferente al modelo burocrático tradicional; se asemeja en parte al modelo de mercado y a la NGP, aunque no está orientado tanto a la eficiencia sino más bien a la generación de fallos consensuados. No importa tanto el resultado sino el camino con que se llega al mismo.

Esta especie de fragmentación vocacional del modelo de redes, hace que se le critique tanto por la pérdida de responsabilidad del Estado, en la medida que su responsabilidad es al menos difusa, como por razones de ineficiencia, derivada de los costos excesivos de coordinación y negociación (Ramos 2009).

El modelo neo-weberiano

De acuerdo con Narbondo, este modelo se presenta como una especie de weberianismo actualizado:

“...el modelo de reforma neoweberiano es nuevo con respecto al modelo weberiano clásico por introducir procedimientos e incentivos para fomentar la orientación por resultados y abrir mayores posibilidades de participación democrática en la conducción de y control de los servicios públicos (Pollit y Bouckaert 2004:99). Pero sigue siendo weberiano porque mantiene la subordinación de todo el personal del aparato estatal a la autoridad jerárquica del personal político electo o por estos designados, y como contrapartida, para evitar clientelismo político, mantiene protecciones específicas para que la obediencia a la política se dé en el marco de la racionalidad legal y técnica...” (Narbondo 2011: 124).

La incorporación de los sistemas de gestión por resultados no es un tema menor, si se tiene en cuenta que se trata de un criterio de gestión típico de la NGP. En efecto, en el modelo weberiano clásico, el único criterio de control pasaba por el derecho administrativo. Esto es, una unidad ejecutora cumplía bien o no sus funciones según hubiera respetado adecuadamente los

procedimientos estatuidos para su régimen de funcionamiento. Y así sucesivamente para el resto de las dependencias estatales, divisiones, departamentos, ministerios, etc. En términos prácticos, ello significaba por ejemplo, que a los efectos de evaluar la gestión de una determinada unidad, antes de atender a los resultados concretos de su gestión (los outputs, sus efectos, la calidad de los bienes o servicios generados), los sistemas de evaluación se centraban principalmente en la gestión administrativa. Ello da lugar por ejemplo a la revisión de los procedimientos de asignación del gasto, los procesos de compra, los niveles de adecuación del gasto según la estructura presupuestal prevista, los procesos de contratación de personal, etc. Los procesos de auditoría y control interno suelen ser, por tanto, estrictamente procedimentales, y suelen estar en manos de abogados y contadores, por más que la unidad ejecutora esté encargada de promover el mejoramiento de pasturas en los predios de los productores familiares, o de la promoción de prácticas ambientales saludables en la población que habita en barrios de la periferia de la ciudad, y así sucesivamente.

La incorporación de la noción de resultado como criterio de evaluación, no solo implica la puesta en marcha de instrumentos de análisis ex - post de la gestión centrados en los impactos, y, por tanto, multidimensionales, sino que necesitan de la generación de una misión orientadora de la gestión cotidiana de la unidad, división o departamento. Esto es característico del modelo de NGP. Sin embargo, el modelo neo-weberiano, sigue promoviendo los criterios centrales del modelo burocrático; a saber, la carrera funcional –aunque admita mayor flexibilización dependiendo de las áreas funcionales del Estado que se trate –, el mérito como principal criterio de evaluación de los recursos humanos para su selección, y lo que es más importante, retoma la preocupación central por la supeditación de la administración al gobierno representativo. En este sentido, promueve un fuerte control político sobre la administración, mediante los instrumentos típicos del modelo burocrático.

Otra noción que se incorpora en este nuevo modelo es el concepto de autonomía enraizada propuesto por Evans (1995). En su estudio comparativo sobre la capacidad de los estados para poner a andar modelos de desarrollo económico sostenibles, propone que el Estado Desarrollista es un actor fuertemente autónomo, al igual que el Estado Burocrático propuesto por Weber, pero con la diferencia que se encuentra fuertemente enraizado con la sociedad civil y el mercado a través de lazos formales e informales vinculantes, distinto al concepto de aislamiento desarrollado por Weber. Se trata pues de generar un marco institucional que tienda a favorecer la

vinculación del aparato estatal con los actores clave del desarrollo (empresarios, trabajadores, actores de la sociedad civil en general) pero garantizando tanto la autonomía técnica como política del aparato estatal, en la medida que dicho enraizamiento no supone una captura del Estado por parte de los particulares (Evans 1995).

Si bien Evans no propone un modelo, sí sugiere que existe un tipo de capacidad de conducción estatal que, al mismo tiempo que requiere de una estructura administrativa con cierta rigidez y profesionalizante (especializada, estructurada por funciones), también es necesario aumentar el poder de incidencia sobre la realidad mediante la generación de condiciones (reglas de juego) que promuevan el desarrollo económico. Para ello, la conexión de la administración, en particular de las agencias encargadas de la promoción del desarrollo económico (promoción industrial, tecnológica, comercial, etc.), con el sector privado, es una cuestión clave. ¿Cómo hacerlo sin el riesgo de caer capturado en las redes del mercado? La respuesta pasa por salvaguardar y promover los patrones weberianos de administración: jerarquización, estructura piramidal, especialización y profesionalización, carrera funcional y lo que es fundamental, respeto por las normas y las reglas (Evans 1995).

3. CÓMO MEDIR LA CAPACIDAD ESTATAL: HACER VISIBLE LO INVISIBLE

3.1. Los niveles de la capacidad estatal

Uno de los principales desafíos al investigar las capacidades estatales es proceder a su medición. ¿Por qué medir? Para analizar y entender, para describir primero y explicar después, orientados por las distintas preguntas que surgen del proceso de descripción. El problema está en qué y cómo medir. Esto es así debido, en primer lugar, al propio concepto de capacidad estatal. Esto implica acotar el alcance de las capacidades, esto es, definir las capacidades "para qué". Paralelamente, debe definirse la capacidad de quién, o de quiénes. Esto no es banal, puesto que al definir al Estado como objeto de investigación, enseguida se advierte que es lo suficientemente grande y complejo como para considerarlo como un todo, como una unidad indivisible. En este trabajo se ha definido a las intendencias departamentales como objetos de estudio, por lo que el desafío se acota al estudio de las capacidades estatales en el segundo nivel de gobierno⁹.

⁹ Por intendencias departamentales se entiende aquí al poder ejecutivo departamental, esto es, la administración cuyo único vértice jerárquico es el intendente. Por tanto, se excluyen del estudio las Juntas Departamentales.

Sin embargo, estas capacidades se generan y desarrollan en relación con otros, en este caso con el Estado central, la sociedad, el sistema político, y en general todos los actores que forman parte de la red de gobernanza en que operan los GD. Es aquí donde surge el tema de los niveles de análisis; i) el político institucional (macro); ii) el organizacional (meso); y iii) el individual (micro). En general, aunque con algunas variantes, los autores que trabajan la medición de las capacidades estatales suelen manejar estos tres niveles, los que serán descritos a continuación del presente apartado (Mizrahi 2003; Oszlak y Orellana 1991; Oszlak 2006; Rosas Huerta 2008).

El tema de las capacidades “para qué”, también requiere de un adecuado tratamiento, en el entendido de que los Estados contemporáneos llevan a cabo una vasta gama de actividades, agrupadas en un conjunto de funciones de alta complejidad. Como se explicará mejor en el siguiente capítulo, el hecho de investigar las capacidades estatales a nivel subnacional también acota el dilema del “para qué”, aunque no lo elimina totalmente, debido a la amplia dispersión de actividades y funciones que las intendencias departamentales en Uruguay llevan a cabo. De todos modos, el “para qué” se define en este trabajo de un modo más holístico y general. Interesa aquí conocer cuáles son los tipos de capacidades estatales que predominan en las intendencias, en función de sus habilidades y facultades para implementar políticas públicas con autonomía en el marco de sus competencias formalmente estatuidas, sin mención a un ámbito concreto de política pública. No se trata de identificar capacidades específicas en relación a una política concreta, sino de aproximarse a las capacidades generales de la organización para implementar procesos de política pública con autonomía. Se considera que una caracterización de este tipo, de nivel global, constituye un primer avance y una primera aproximación previa a la consideración de capacidades más específicas vinculadas a las distintas y variadas funciones que las intendencias llevan a cabo. De todos modos, es esperable que estas capacidades observables en el nivel general, estén asociadas a las capacidades más concretas observables en un nivel más acotado y vinculado con una política concreta.

Otra de las distinciones que suele hacerse en el momento de analizar las capacidades estatales es el cruce entre capacidades políticas y capacidades administrativas (Rosas Huerta 2008; Mizrahi 2003). En cierto modo, esta distinción guarda estrecha relación con la de los niveles institucional y organizacional, aunque no es idéntica. Las capacidades administrativas suelen vincularse al estudio de las “habilidades técnico-burocráticas del Estado para llevar a cabo sus objetivos oficiales”, como los recursos humanos y el sistema de organización; mientras que las

capacidades políticas se refieren a “la capacidad de interacción y negociación con los actores”, la participación política, la negociación y la lucha por el poder (Rosas Huerta 2008: 129). En el presente trabajo el foco está puesto en las capacidades administrativas de las intendencias departamentales, si bien también se hace mención de un modo más tangencial a las capacidades estrictamente políticas.

Por último, más allá de estas distinciones analíticas, las capacidades suelen actuar juntas. Precisamente, estas distinciones son útiles a los efectos de poder hacer visible lo invisible. Una de las principales dificultades reconocida insistentemente por los autores que se dedican al estudio de las capacidades estatales es su carácter difuso. Esto implica un complejo esfuerzo de conceptualización y objetivación. En este sentido, Mizrahi (2003) advierte sobre el riesgo de caer en mediciones de performance cuando lo que se quiere hacer en realidad es describir y analizar las capacidades institucionales u organizacionales. La performance, entendida como el resultado de una política concreta, si bien guarda relación con el concepto de capacidades estatales, no es equivalente. Por ejemplo, en materia fiscal, un gobierno o una dependencia estatal como ser el ministerio de economía, puede obtener resultados beneficiosos en términos de recaudación o equilibrio fiscal, sin que ello refleje necesariamente niveles adecuados de capacidad en materia de gestión fiscal; por ejemplo, porque pudo haber operado un factor de crecimiento de la actividad económica que, independientemente de las capacidades existentes en el ministerio o unidades de que se trate, ha generado un efecto positivo en la recaudación fiscal. Estos mismos efectos del crecimiento económico pueden generar también efectos positivos sobre la tasa de empleo, la reducción de la pobreza, etc., sin que ello implique necesariamente la existencia de capacidades estatales adecuadas para la implementación de políticas sociales de inclusión.

Ejemplos similares suelen observarse en el caso de las intendencias departamentales en Uruguay, donde, por ejemplo, distintos niveles de performance fiscal no se condicionan necesariamente con la existencia o inexistencia de capacidades administrativas adecuadas, sino que responden a variables políticas y al margen de discrecionalidad existente entre los intendentes y algunas autoridades económicas del gobierno central, o inclusive, a un contexto económico general de bonanza (Rodríguez, J. 2006; Filgueira et al. 2002). Y así sucesivamente, pueden encontrarse ejemplos donde la performance es independiente de las capacidades existentes en la organización estatal.

3.1.1. El nivel macro-institucional

Mizrahi (2003) realiza un repaso por distintos abordajes del estudio de las capacidades estatales a nivel de los Estados nacionales. En ese marco, analiza varios enfoques implementados con el objetivo específico de medir impactos de programas de fortalecimiento de capacidades (*enhancement capacity*). De su estudio se desprenden una serie de modelos y tipos de indicadores para aplicar a la medición de estos efectos, en diversos niveles y en diversas agencias, pero siempre a una escala nacional o central del Estado.

El primer nivel de análisis es el generalmente llamado análisis del nivel institucional o de nivel macro, referido al escenario superior en que el Estado y las unidades organizativas que lo componen se relacionan con el entorno y los actores políticos e institucionales que forman parte del entramado en que operan. En este nivel de análisis, el objeto de estudio son precisamente las capacidades para vincularse y relacionarse en el sistema político y social; cuáles son los canales de comunicación y coordinación; cuál es el esquema de cooperación y negociación; en general, cuáles son las reglas de juego que pautan el lugar del sujeto en el sistema político y social. Es la dimensión que Tobelem (1992) llama de *relacionamiento interinstitucional*¹⁰.

Los indicadores de capacidad que se manejan en este nivel tienen que ver con cuestiones macro, como por ejemplo, el tamaño y nivel de especialización de la economía, el régimen político y sistema de gobierno, los mecanismos de integración regional, la relación estado-mercado, el contexto internacional, etc. Para el caso que nos interesa analizar en este trabajo, o sea, las capacidades de las intendencias departamentales, la dimensión macro de nivel institucional se refiere principalmente a las reglas de juego que regulan su funcionamiento en el sistema político nacional y a los tipos de relación con el Estado central y los demás GD. También pueden ser indicadores de capacidades de las intendencias en el nivel institucional los referidos a las variables de contexto, como por ejemplo la caracterización económica y social, las características medioambientales de los departamentos, etc.

Es importante notar que los niveles macro, meso y micro, se fijarán de acuerdo al nivel en que se encuentre el objeto de estudio en la estructura jerárquica del Estado. Por ejemplo, el Estado nación y su administración central, está puesto en un nivel meso-organizacional cuando lo que se está estudiando justamente son las capacidades del Estado central. Si el objeto fuera

¹⁰ Citado en Mizrahi (2003).

una entidad de carácter supranacional, por ejemplo el MERCOSUR, entonces el nivel meso-organizacional pasa a estar por encima del nivel nacional. Al contrario, cuando el objeto de estudio es una entidad de tipo subnacional, o una dependencia del Estado nacional (ministerio, agencia, oficina, etc.), entonces el Estado nacional se corresponderá con una dimensión analítica de tipo institucional o interinstitucional (macro), en el que las unidades subnacionales o centrales que lo componen pasan a formar parte del nivel meso-organizacional. La lógica del abordaje es una lógica escalonada, de acuerdo al lugar que el objeto de estudio ocupa en la jerarquía de la organización estatal. Esto es importante tenerlo presente, porque las preguntas y los indicadores de capacidades serán diferentes dependiendo del lugar en que esté ubicado el objeto.

3.1.2. El nivel meso-organizacional

Este nivel se refiere a las capacidades inherentes al objeto. En concreto, si el Estado uruguayo cuenta con las competencias y habilidades para llevar a cabo las funciones que le son privativas o le corresponden en la división global y nacional del trabajo. Se trata del nivel donde deben construirse los indicadores sobre las propiedades del objeto. En el caso de la presente investigación, las propiedades de las intendencias departamentales. Los indicadores de capacidad en este nivel son indicadores típicos de capacidad organizacional, esto es, que deben dar cuenta de cómo se organizan los recursos económicos, humanos y físicos para llevar adelante las funciones correspondientes. Mizrahi (2003) cita una serie de indicadores que tienen que ver con “la adecuación de las infraestructuras y los equipamientos, la distribución de funciones, el estilo de gerenciamiento, las reglas del servicio civil, el presupuesto, la confiabilidad y la accesibilidad”. Tobelem (1992) menciona una serie de indicadores de *organización interna* referidos a “la distribución de funciones, la fluidez en el relacionamiento interno, la existencia o inexistencia de reglamentos de funcionamiento, los procedimientos y estilos de gerenciamiento, la interpretación de las reglas del servicio civil, las capacidades físicas y financieras, y las funciones de desarrollo institucional” (Mizrahi 2003: 22).

Vinculado con el nivel organizacional, Oszlak y Orellana (1991) siguiendo a Tobelem, diseñan una metodología de análisis de capacidades organizacionales orientada a la identificación de déficit de capacidades. Para ello construyen una matriz de análisis organizacional aplicada a programas o unidades de gestión estatal, donde relevan indicadores para las siguientes dimensiones: “a) objetivo general del proyecto u organización analizada; b)

objetivos particulares; c) actividades o subcomponentes de cada objetivo; d) tareas y actividades de cada subcomponente; e) identificación de los déficit; y f) estrategia para superar la brecha de capacidad". En función de un acabado conocimiento de estas dimensiones identifican déficits de capacidades, definidos como la brecha entre los resultados esperados enunciados en los objetivos de los programas o las organizaciones y lo efectivamente realizado. Del relevamiento de estas brechas los autores identifican los siguientes factores que influyen sobre los distintos déficits:

"a) déficit relacionados con leyes, normas y 'reglas de juego'; b) déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales; c) déficit derivados de la organización interna y la distribución de funciones; d) déficit derivados de las capacidades financieras y físicas de las agencias ejecutoras; e) déficit relacionados con los sistemas de personal; y f) déficit relacionados con la capacidad individual de los recursos humanos" (Oszlak y Orellana 1991: 8).

De acuerdo con este abordaje, el análisis organizacional de nivel meso, siguiendo la lógica jerárquica planteada al comienzo de este capítulo, posibilita identificar brechas de capacidades fundamentalmente relacionadas con la organización interna y las capacidades financieras y humanas, consideradas como organización de los recursos económicos y humanos, respectivamente. Lo fundamental del nivel organizacional es aproximarse a una adecuada descripción de las capacidades de la organización como tal, es decir, como un todo, como una unidad racional que está concebida para llevar a cabo las funciones que le han sido encargadas en una distribución del trabajo determinada. Para su aproximación, se consideran indicadores de nivel meso, entonces, que no son tan generales ni responden tanto al nivel institucional o interinstitucional (macro), ni tan específicos como por ejemplo pueden ser las capacidades o habilidades de los funcionarios, o la capacidad de liderazgo de determinados gestores, etc.

En este sentido, Egeber (2010) identifica cuatro dimensiones fundamentales para el análisis organizacional. En primer lugar, *la estructura organizacional*, entendida como el tamaño, por un lado, y la especialización horizontal, por otro. Esta última se entiende como la división del trabajo existente entre las distintas unidades que componen una misma organización. En segundo lugar, la demografía organizacional, es decir, la descripción y el análisis de las características de sus componentes (edad, sexo, etnia, escolaridad, antigüedad). Si bien son atributos de los individuos, el foco está puesto en su impacto sobre las capacidades de la organización. En tercer lugar la autora se refiere a la *localización*, como un aspecto recurrentemente poco estudiado,

pero que suele influir sobre el comportamiento organizacional (localización geográfica, infraestructuras, etc.). Por último, se considera la *institucionalización*, como las normas formales y las prácticas informales que regulan el comportamiento de los miembros de la organización.

Como se desarrolla en el capítulo 5, la operacionalización propuesta trata de colocar los distintos indicadores disponibles en un sistema de información que esté alineado a estas dimensiones de análisis del nivel organizacional. Obviamente que las particularidades del caso uruguayo y el nivel de desarrollo de los sistemas de información a escala de las intendencias departamentales restringen en gran medida el rendimiento analítico. Sin embargo, no por eso debe perderse de vista el objetivo final que es aproximarse a un modelo de medición de las capacidades estatales en el nivel organizacional, esto es, los atributos de la organización para implementar procesos de política pública en condiciones de autonomía, tal como ha sido descrito en el presente trabajo.

3.1.3. El nivel micro-particular

Por último, el nivel micro o particular se refiere a capacidades más del tipo individual, esto es, a las propiedades y competencias que recaen en las personas que componen una organización. Resulta obvio que mayores grados de capacitación, formación y especialización de los funcionarios públicos les permite contribuir de un mejor modo a los objetivos de la organización. De todos modos, este razonamiento no es siempre lineal, y muchas veces, no alcanza con contar con el personal adecuado cuando los objetivos y las funciones no han sido claramente establecidos, los funcionarios no saben qué es lo que tienen que hacer, y las reglas no están claras. Estas variables son típicamente de diseño organizacional, independientemente de las capacidades de los individuos,

En la función pública, muchas veces existe un celo particular —no exento de justificación— sobre las capacidades de los funcionarios; el razonamiento es algo así como: *“los funcionarios públicos están para la de ellos y no les pasa nada porque son inamovibles”*. Sin embargo, si en algo han colaborado las teorías de la administración y de la gestión pública, es en la complejización de este razonamiento lineal. Muchas, si no la mayoría, de las causas de los males de la gestión pública suelen estar en el nivel organizacional e institucional, antes que en el nivel individual.

Existe además una restricción de tipo operativo que inhibe concentrarse en la dimensión micro de las capacidades estatales, y es la complejidad de medir con exactitud las capacidades y habilidades de los funcionarios, de manera representativa, más allá de los casos particulares. En el caso concreto de las intendencias en Uruguay, no se encuentran disponibles bases de datos de funcionarios donde puedan observarse distintas variables más allá del sexo y la edad¹¹, como la antigüedad, el título o acreditación habilitante para el ejercicio del cargo, los años de escolarización, la productividad y el desempeño evaluado, etc. Este déficit de información podría suplirse en parte mediante la implementación de encuestas, pero su costo es notoriamente abultado¹². Por su parte, tampoco resulta fácil una descripción adecuada de las competencias personales de los funcionarios en relación al cargo, distinta del recuento de los méritos acreditados formalmente. En efecto, cada vez son más valoradas por las nuevas corrientes de gestión de recursos humanos las competencias personales, entendidas como las capacidades y habilidades de las personas inherentes a su personalidad. Por ejemplo, el grado de tolerancia al conflicto, la aversión al riesgo, la capacidad para trabajar en equipo, el liderazgo, entre otras características individuales que, en general, no tienen necesariamente que ver con la escolarización o especialización formalmente acreditada (Alles 2005).

Por tanto, en el presente trabajo, más allá de alguna referencia puntual al nivel particular vinculada a la especialización de los funcionarios de las intendencias departamentales, su mención será supeditada al nivel meso-organizacional de análisis de las capacidades de las intendencias.

¹¹ La única fuente de información disponible es la que ofrece la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) a través de los informes periódicos sobre los vínculos laborales con el Estado. Estos informes, no obstante, no recogen más que datos relacionados al escalafón, tipo de contrato y tipo de vínculo de los funcionarios con los distintos incisos que componen la Administración Pública.

¹² En ausencia de información oficial, realizar una encuesta representativa del 100% de los funcionarios de las intendencias departamentales podría ser una buena estrategia para caracterizar el nivel micro de las capacidades de las intendencias. Un número mínimo de casos para llevarlo a cabo podría ser equivalente a los 100 por intendencia, lo que para el total de las intendencias alcanzaría a 1900. La aplicación de estrategias de recolección de información multimodales (vía web y teléfono, por ejemplo), podría ser una alternativa para ampliar el número de casos, y por tanto mejorar los niveles de representatividad, sin incurrir en presupuestos abultados al límite de tomar inaplicable esta posibilidad. Obviamente que esta estrategia debe contar con el respaldo de las instituciones correspondientes para una adecuada implementación (Congreso de Intendentes, Oficina Nacional de Servicio Civil, etc.).

3.2. Antecedentes de mediciones de capacidades estatales en niveles subnacionales

Una de las principales dificultades a la hora de medir las capacidades estatales en el nivel organizacional de las intendencias departamentales en Uruguay, es la ausencia de antecedentes sistemáticos en la materia, máxime considerando la acumulación de estudios politológicos sobre el tema. Los escasos y asistemáticos antecedentes que se cuentan en el estudio de capacidades estatales en el nivel subnacional en Uruguay se circunscriben al ámbito de algunos trabajos de consultoría encargados por el gobierno central o por organismos multilaterales. En la mayoría de los casos se trata de abordajes ad hoc, más bien aplicados, y despojados de una pretensión académica y politológica propiamente dicha¹³.

La situación cambia al incluir la perspectiva regional e internacional. Rápidamente se advierten una serie de estudios más o menos sistemáticos, que acumulan en una misma preocupación, o sea, la generación y el fortalecimiento de las capacidades estatales en los niveles subnacionales de gobierno. Quizá los antecedentes más fecundos en esta dirección provengan de las experiencias brasileña, argentina y mejicana (dejando de lado las experiencias europea y norteamericana), precisamente por el carácter federal que ha asumido la organización estatal en estos países, lo que inexorablemente ha conducido a pensar y desarrollar líneas de investigación y evaluación del funcionamiento de las políticas públicas en los niveles subnacionales.

La experiencia brasileña resulta ineludible debido a la explosión del municipalismo y el desarrollo continuo de las capacidades de los estados subnacionales y municipios en un marco de creciente aumento de las competencias que se les han transferido desde el gobierno central (Boueri 2011; Ravanelli 2011). En este contexto, Brasil constituye una referencia inevitable para los estudiosos de las capacidades estatales, puesto que han avanzado sin pausa, tanto en la teoría como en la práctica, a lo largo de los más de cinco mil municipios que conforman el país. En este contexto, es obvio que los desafíos son innumerables, y que la fuerte inequidad territorial del país influye sobre las distintas realidades que atraviesan sus estados y municipios.

A propósito del caso brasileño, Marcus André Melo se pregunta:

¹³ En una perspectiva analítica estrictamente económica y financiera deben citarse los estudios de Michelín (1999), Filgueira et. al. (2002), Eguino y Aguilar (2009), Eguino y Sureda (2007). En una perspectiva politológica, más centrada en las cuestiones de capacidades estatales cabe mencionar el trabajo de Oszlak y Serafinoff en Programa Uruguay Integra (2011). Otros trabajos de consulta son los de Morcira y Veneziano (1996), Espasandín (2001), Magri (2003) y Carnairo (2009).

“¿Qué factores explican la variación en los resultados de desarrollo entre los estados brasileños y municipalidades? ¿Por qué algunos estados muestran un perfil emprendedor y otros permanecen como ejecutivos subnacionales buscadores de renta con proyectos que reflejan estrategias de corto plazo para la acumulación de riqueza? ¿Qué explica que en algunas unidades subnacionales los actores privados y públicos logren construir arreglos estables de coordinación cooperativa mientras en otros están enredados en juegos entre oponentes de suma cero? ¿Por qué los mecanismos de gobernanza son efectivos en algunas localidades pero no en otras? ¿Cuáles son los determinantes de resultados distintos de política en las áreas de educación, salud y asuntos fiscales? ¿Por qué algunos estados han modernizado su aparato administrativo pero otros no? ¿Qué factores modelan la capacidad política y de gestión en el nivel subnacional e impiden que algunos estados y gobiernos locales construyan esas capacidades? (...) cuando las instituciones básicas que regulan el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno son prácticamente las mismas...” (Melo, Marcus André; 2010: 59).

El autor propone como hipótesis central que los regímenes de “gobernanza virtuosa” se producirán allí donde se implementen por parte de los estados y municipios restricciones institucionales al comportamiento oportunista y se generen mayores niveles de contestabilidad política. Ambas variables, las restricciones institucionales y la contestabilidad política, hacen que los actores se orienten hacia un esquema de gobernanza que favorece mayores márgenes de sostenibilidad en el largo plazo; por ejemplo, una burocracia profesionalizada y una reforma educativa, como modo de generar mejores condiciones para el desarrollo. En cambio, en ausencia de restricciones institucionales y altos niveles de contestabilidad política, se producen mayores estímulos para la captación de rentas por parte de los actores, configurando escenarios de gobernanza predatorios, centrados en el corto plazo y de base clientelar (Melo 2010).

En suma, un sistema de gobernanza virtuoso requiere de un diseño institucional que favorezca los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, al mismo tiempo que la existencia de mecanismos de *accountability* horizontal, “tales como la defensoría ciudadana, ministerio público, tribunales de cuentas y organismos de contralor”. Además, “un sistema extendido de pesos y contrapesos debe incluir el rol que juegan la comunidad cívica, las ONG, ciudadanos activos y medios de comunicación”. Esta institucionalidad, a su vez, debe darse en un marco de alta contestabilidad política. Como apunta el autor, “los entornos de contestabilidad baja o inexistentes están caracterizados por el control ejercido por una élite estatal”, que no se ve constreñida por una eventual alternancia, y que ejerce discrecionalmente el control “sobre los

medios y sobre la selección de candidatos a nivel estatal” (Melo 2010: 66). Nótese que estos bajos niveles de contestabilidad política podrían asociarse con sistemas de partidos predominantes o hegemónicos, por oposición a más altos grados de contestabilidad que se asocian con sistemas de partidos bipartidistas o multipartidarios, allí donde la alternancia es una característica efectiva del sistema. Ambas dimensiones son medidas mediante índices multidimensionales. Para medir la *institucionalización*, se consideran entre otras variables, la presencia de agencias reguladoras en los estados, la eficiencia del Poder Judicial, el nivel de actividad de las Oficinas de Auditorías estatales, el régimen de propiedad y funcionamiento de los medios de comunicación, y el Índice de Comunidad Cívica. Algunos indicadores de contestabilidad política utilizados son el número efectivo de partidos para la Cámara de Representantes y la Asamblea Estatal, el Índice de Competencia Electoral también en ambos niveles, el número de partidos de la coalición gobernante, el margen de victoria en la elección subnacional, la relación entre el gobernador y el Presidente, e indicadores socioeconómicos como el índice de Gini, el porcentaje de analfabetismo, y el PIB por habitante (Melo 2010).

Por otra parte, se destacan los antecedentes referidos a la experiencia mejicana. Méjico también constituye un observatorio político para el análisis de las capacidades estatales en los niveles subnacionales de gobierno, debido al decidido desarrollo que ha cobrado el proceso de descentralización fiscal en este país. Al igual que Brasil, es un caso típico que conjuga alto nivel de descentralización estatal por un lado, y elevada acumulación académica por otro. Al estudiar las restricciones a la descentralización fiscal, Enrique Cabrero (2004) se pregunta cuán preparados están los municipios mejicanos para hacer frente a los nuevos desafíos que impone la agenda de descentralización mejicana. En concreto, el foco de su análisis son las capacidades existentes en el nivel subnacional para hacer frente a una mayor cantidad de competencias, mayores transferencias e ingresos económicos, en definitiva, mayores responsabilidades. Y lo que resulta más interesante, cómo el Gobierno central debe encarar los procesos de fortalecimiento institucional de los niveles de gobierno descentralizados.

En términos generales, el autor analiza las capacidades subnacionales en los tres niveles señalados arriba: macro, meso y micro. En el nivel macro o interinstitucional, esto es, la relación del gobierno municipal con los actores sociales, económicos y los niveles superiores de gobierno, se señala la importancia de los mecanismos de rendición de cuenta como factores que estimulan el fortalecimiento institucional. En este sentido, la participación ciudadana, los

sistemas de información y transparencia de la gestión, las audiencias públicas, los instrumentos oficiales de comunicación, suelen hacer la diferencia entre gobiernos transparentes o gobiernos discrecionales. La idea es que “participación ciudadana y responsabilidad del sector público van juntos”. (Cabrero 2004). Este es un concepto interesante pensando principalmente en que muchas veces ambas dimensiones se consideran por separado, o más aún, se piensa que hay un *trade off* entre participación y gestión. En el caso uruguayo es muy común argumentar en contra de una mayor participación de la ciudadanía o de la sociedad civil, mencionando el hecho de que “*aún no están dadas las condiciones*”, o “*no debemos generar demasiadas expectativas que luego se nos vuelvan en contra*”¹⁴. Con todo, la tendencia a una mayor participación y rendición de cuentas en Méjico parece ser inexorable. En palabras del autor: “...la presión ciudadana se intensifica en todos los espacios nacionales y cada día es más difícil, para un gobierno municipal, cerrarse a hacer pública la información; el espacio local y la gestión ‘de proximidad’ indudablemente favorecen la rendición de cuentas...” (Cabrero 2004: 763).

En el nivel meso-organizacional de análisis, el autor indaga sobre las competencias específicas para la gestión de los recursos y la asignación de funciones y tareas. En este sentido se releva una serie de indicadores en tres dimensiones fundamentales: a) marco regulatorio presupuestal; b) sistemas de gestión implementados y c) organización del trabajo. En cuanto al sistema presupuestal, se relevan indicadores como la existencia o inexistencia de reglamentos internos de funcionamiento de los municipios, los sistemas de planeación y presupuesto implementados, los reglamentos de obra pública, la existencia o inexistencia de planes de desarrollo. En lo que se refiere a los sistemas de gestión implementados: la presencia o ausencia de objetivos de gestión por unidades, el control por resultados, los sistemas de monitoreo implementados. Referido a la organización del trabajo: el nivel de congruencia de la asignación de recursos humanos en función de los objetivos y grado de importancia de las unidades, la asignación de infraestructuras y equipamiento para el desarrollo de las distintas funciones.

En cuanto al nivel micro-particular de análisis, se describe la composición de los recursos humanos de acuerdo al tiempo que han trabajado en el sector público, los antecedentes profesionales y académicos, y la especialización y capacitación recibida. La principal

¹⁴ Ese tipo de frases son típicamente pronunciadas por los intendentes o los directores políticos de las intendencias cuando llega el momento de proceder a instalar los ámbitos de participación ciudadana, que generalmente se incluyen en los distintos proyectos de desarrollo. Pero cuando llega el momento, en realidad se constata que estas iniciativas se quedan en el papel porque no responden a una estrategia ni a una convicción consolidada.

constatación en este sentido, es que allí donde hay una mayor propensión a emprender esfuerzos de capacitación y formación continua, los resultados de desempeño financiero son mejores.

Finalmente, el autor sostiene que una descentralización fiscal '*a velocidades diferentes*' es la sugerencia para adaptarse a las divergentes potencialidades y restricciones de las unidades subnacionales.

4. BREVE DESCRIPCIÓN DEL NIVEL INSTITUCIONAL

Previo al desarrollo del ejercicio de medición en el nivel organizacional, se considera relevante referirse en primer lugar al nivel institucional o macro, característico de las relaciones entre los sujetos y el sujeto principal (las intendencias departamentales), y otros que operan en el sistema político, social y económico. Como se ha dicho antes, el objeto de este trabajo es aproximarse a una descripción de las capacidades estatales de las intendencias en el nivel organizacional, pero previamente es necesario señalar algunas características que hacen al nivel institucional. De lo contrario, se correría el riesgo de omitir variables relevantes que hacen al funcionamiento y al marco institucional y político en que operan las intendencias.

Esta somera descripción se lleva adelante sobre tres dimensiones fundamentales: 1) el sistema de gobierno subnacional; 2) la relación multinivel entre los GD, el gobierno nacional y los gobiernos locales; y 3) la caracterización socioeconómica de los departamentos.

4.1. Sistema de gobierno subnacional en Uruguay

El sistema de gobierno subnacional puede ser definido como hiperpresidencialista, en el entendido que, si bien comparte las características típicas de los presidencialismos, sin embargo acentúa el poder del presidente –en este caso el intendente– en detrimento del legislativo departamental, atenuando así uno de los efectos buscados del presidencialismo típico que es el balance entre los poderes (*check and balance*). En efecto, el presidencialismo uruguayo en el nivel subnacional se parece en mucho al presidencialismo observado en los países latinoamericanos, debido al notable predominio del ejecutivo sobre el legislativo (Cardarello 2007: 71).

Algunos de los atributos de los sistemas de gobierno departamentales en Uruguay que lo convierten en sistemas hiperpresidencialistas son los siguientes: 1) elección directa del

intendente; 2) amplios poderes legislativos del Intendente; 3) el gabinete es responsable ante el Intendente y no ante la Junta departamental; y 4) el mandato del gobierno es fijo. A esto se suma la extrema debilidad política e institucional de la Junta Departamental a la hora de ejercer su rol de contralor del ejecutivo, debido entre otras cosas a la cláusula de la mayoría automática que impone el sistema electoral, y al carácter honorario de los ediles que impide la profesionalización del cuerpo (Moraes 1994; Cardarello 2007).

El intendente, por su parte, tiene amplias potestades tanto en materia ejecutiva como en materia legislativa. En materia ejecutiva, puede nombrar y destituir a los miembros de su gabinete y a aquellos funcionarios que entienda pertinente. Posee amplios poderes de delegación de autoridad en personal subalterno para ejecutar iniciativas de políticas. Tiene amplias competencias para la creación o supresión de dependencias, divisiones o estructuras organizativas en la estructura de la intendencia, sin necesidad de aprobación de la Junta departamental. En materia legislativa, posee iniciativa privativa en materia presupuestal y está encargado de enviar a la Junta departamental la propuesta presupuestal y las ampliaciones correspondientes. Tiene la facultad de reiterar el gasto, además, aunque medie observación del TCR. Esto le otorga un gran poder de ejecución y de gestión, inclusive por fuera del marco presupuestal formalmente vigente (Rodríguez J. 2006)¹⁵.

Por su parte, el legislativo departamental ejerce principalmente un rol de representación, contralor y, marginalmente, legislativo (Sarlo 2007; Cardarello et al., 2009). En la faz de contralor, los ediles suelen solicitar informes a lo actuado por el ejecutivo, eventualmente llaman a sala al Intendente para que brinde explicaciones sobre algún aspecto de la gestión. Además, pueden iniciar Juicio Político al Intendente ante el Senado de la República en caso de violación flagrante de la Constitución. Pero en general, estos instrumentos de contralor suelen ser fácilmente esquivados por el ejecutivo, salvo, cuando los equilibrios políticos que sostienen al intendente se han quebrado y la sangre llega al río¹⁶. Pero esto se da en la minoría de los casos, y se produce en climas de fuerte inestabilidad política, no como consecuencia de un régimen virtuoso de pesos y contrapesos institucionales.

¹⁵ De hecho, el intendente cuenta con una fuerte discrecionalidad, debido al excesivo desbalance del sistema a favor del ejecutivo departamental, y la fragilidad de los mecanismos internos y externos de control presupuestal.

¹⁶ Aunque no han sido estudiados desde la ciencia política con rigor, no faltan los casos donde los intendentes han quedado solos y han debido afrontar situaciones límites al borde del juicio político. Algunos ejemplos desde la reapertura democrática en adelante son los de Elizalde en Montevideo, Rict Correa en su segundo mandato en Rocha, Campanella en Treinta y Tres, Signorelli en Artigas, Hackembruch en su segundo mandato en Canelones, por citar los más notorios.

Este panorama, aunque someramente descrito, es el resultado del entramado normativo que regula el funcionamiento del segundo nivel de gobierno en Uruguay. A diferencia de otros países, estas reglas son las mismas para los 19 departamentos, lo que desde una perspectiva estrictamente formal, no implica grandes diferencias en el funcionamiento del sistema gubernativo. Esto es, el intendente es quien gobierna en acuerdo con su fracción y partido, y el legislativo controla, aunque en una situación claramente inequitativa desde el punto de vista de las potestades atribuidas a uno y otro.

Las variantes y matices suelen darse en función de las características de funcionamiento y las diversas matrices existentes a nivel de los partidos políticos uruguayos. Visto desde este ángulo, es notorio que existen diversos modos y estilos de concebir la gestión departamental, de relacionarse con la sociedad y los ciudadanos, y con la propia estructura del partido político, tanto a nivel nacional como departamental. Pero, en general, estas matrices operan sobre un mismo marco de reglas cuya principal característica es el sistema de gobierno hiperpresidencialista. En algunos casos atenuado por una dinámica de sistema de partidos con un patrón de alternancia más competitivo, y en otros, profundizado debido al predominio o hegemonía de determinados partidos y fracciones en el control del ejecutivo departamental.

Por último, una característica estrictamente política que hace al análisis de nivel institucional de las intendencias es la centralización del sistema de partidos. Sin entrar en demasiados detalles, sí vale recordar que los partidos que operan en los departamentos son los mismos que compiten en la escena nacional, y, además, son bastante disciplinados y cohesionados (Buquet et al. 1998). Además, la estructura de las carreras políticas, si bien ha jerarquizado los cargos de relevancia departamental (básicamente el de Intendente departamental), aún continúa siendo muy dependiente de la élite partidaria y de su fracción que, a través del control de las listas nacionales y los principales órganos partidarios, limita el juego de los actores departamentales (Chasquetti y Micozzi 2011:8). Por tanto, y lo que es más importante destacar aquí, no siempre el juego de los intendentes y de los actores del gobierno departamental estará alineado con las agendas locales o departamentales, sino que muchas veces, éstas estarán orientadas o 'contaminadas' por aspectos que tienen directamente que ver con la competencia intra e inter-partidaria en el nivel nacional.

4.2. Relaciónamiento multinivel

Este sistema de gobierno descrito arriba, que es compartido por los 19 GD, opera en un segundo nivel, en relación con el primer nivel (gobierno nacional) y el recientemente creado tercer nivel (municipios). Estas relaciones están pautadas por sistemas de normas formales e informales que tienen que ver principalmente con i) la ingeniería institucional que regula el sistema presupuestal; y ii) los sistemas de partidos departamental, nacional y municipal, que enmarcan la dinámica de cohabitación, conflicto y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, dependiendo de la titularidad política de quienes ejercen el gobierno en uno y otro ámbito. En el presente trabajo se hace referencia sucintamente al primer punto referido a la ingeniería presupuestal, con énfasis en la relación entre el primer y el segundo nivel de gobierno¹⁷.

*La ingeniería institucional y el sistema presupuestal*¹⁸

Hay en esta dimensión del relacionamiento institucional un aspecto clave que es cómo está definido el sistema presupuestal de los GD, y en particular, cómo está pensado el esquema de transferencias del gobierno nacional hacia los GD. En líneas generales, los departamentos están en un importante grado de sujeción financiera respecto al gobierno nacional. Con algunas pocas excepciones, los departamentos dependen financieramente de las transferencias del gobierno nacional y de los condicionamientos que éste impone. Los ingresos propios de las intendencias son exiguos, y además no cuentan con instrumentos que les permitan acceder fácilmente a nuevas fuentes de ingresos. El sistema presupuestal es centralista, no solo porque el gobierno central es quien en última instancia termina por definir las reglas de juego en cuanto a los ingresos de los GD, sino porque además, existe poco margen para la innovación o regulación

¹⁷ Debido a que el tercer nivel de gobierno se establece formalmente en Uruguay a partir de 2010, se excluye el análisis de este componente en el presente trabajo. Algunas pistas para el estudio del relacionamiento entre el segundo y el tercer nivel de gobierno se pueden encontrar en Ferla et al. (2011) y Cardarello y Magri (coord.) (2011). También véase Gil y Oroño (2012).

¹⁸ El corno de los contenidos de este apartado fue elaborado en base al documento "Documento de lineamientos sobre políticas de desarrollo territorial y local en Uruguay. Anexo 2. Noviembre de 2011. Elaborado por Adrián Rodríguez Miranda en el marco de la Asistencia Técnica Internacional al Programa "Uruguay Integra OPP-UE". Llevada a cabo por VNG Internacional. Disponible en www.uruguayintcgra.gub.uy. También se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios y técnicos de programas y staff vinculado a las intendencias departamentales.

local de los sistemas presupuestales departamentales con base en ingresos propios o nuevas formas de financiamiento distintas de las que establece el gobierno central.

Otra característica del sistema presupuestal es el amplio margen de discrecionalidad existente para la asignación de los montos de transferencias a los departamentos por parte del gobierno central. En efecto, no existe un criterio claro de asignación de transferencias del nivel nacional al nivel departamental. La Constitución de la República establece principalmente dos mecanismos de asignación; el primero tiene que ver con las partidas establecidas en el presupuesto nacional con destino a los departamentos, reguladas por el Art. 214. El segundo grupo de transferencias tiene que ver con las canalizadas a través del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), establecidas en el Art. 298. Ambos sistemas de transferencias son por definición centralistas, en el entendido que tanto en el diseño como en su implementación dependen en un gran porcentaje de las capacidades y de la voluntad del gobierno central. Además de centralistas, son también instrumentos que promueven una fuerte discrecionalidad en el manejo de los recursos financieros, debido a que no fijan reglas claras en base a criterios racionales y transparentes de asignación presupuestal, lo que promueve una excesiva dependencia de la negociación política. Vale detenerse con mayor detalle en estos dos aspectos.

El Art. 214 de la Constitución de la República establece en su literal C) que el presupuesto nacional contendrá en su estructura un apartado específicamente destinado a establecer las transferencias para los GD:

“...El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá: (...) C) Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial referida en el artículo 230, asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero (...) Los Gobiernos Departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos recibidos por aplicación de este literal, con indicación precisa de los montos de los destinos aplicados...” (Constitución de la República, Art. 214.).

Este porcentaje es equivalente al 3,33% del total del presupuesto nacional, y ha sido un monto establecido en sucesivas oportunidades y reiterado en cada nuevo presupuesto quinquenal,

lo que indica en cierta forma un acuerdo sobre no destapar la caja de pandora¹⁹. Lo mismo sucede en cuanto a los criterios para la asignación de los porcentajes que a cada gobierno departamental le corresponden de estos fondos. Estos no se han modificado sustancialmente desde 2000 hasta el presente²⁰. La innovación más importante en la reglamentación de estos aspectos ha tenido que ver fundamentalmente con los compromisos de gestión definidos por el Poder Ejecutivo, y que se encuentran vinculados al pago por parte de las intendencias de los consumos corrientes de UTE, OSE, ANTEL y Correos. La penalización por incumplimiento de estos pagos consiste en la rebaja de los montos transferidos (Rodríguez Miranda 2011).

Pero además, el mencionado monto fijado en el 3,33% del presupuesto nacional, tiene un conjunto de deducciones que se descuentan del porcentaje final disponible para los GD. Estas deducciones tuvieron que ver en el último presupuesto quinquenal 2011-2015 con: a) un 12,9% con destino a Montevideo, b) lo necesario para cubrir el total ejecutado por los GD del interior correspondiente al programa de mantenimiento de la caminería rural del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE); c) lo ejecutado por el Programa de Gestión y Desarrollo Subnacional (PGDS). El remanente se distribuye entre los departamentos del interior de acuerdo a los porcentajes establecidos en el art. 757 de la Ley de Presupuesto Nacional Nro. 18719. Estos porcentajes se establecen con base al siguiente criterio:

“Los coeficientes se determinaron como el promedio simple de dos conceptos (considerando los porcentajes finales sobre un monto total correspondiente a los 18 departamentos del interior, sin incluir Montevideo): Por un lado el promedio de cuatro indicadores que pueden asimilarse a un criterio de cohesión que fueron: superficie (25%), necesidades básicas insatisfechas – NBI - (25%), población (25%) y la inversa del PIB departamental (25%). Estos indicadores se calcularon con datos de 2004. Por otro lado, se realizó el cálculo de cómo se habían distribuido los recursos entre los Departamentos en el período 2001-2004 (es decir un valor histórico de referencia de las transferencias recibidas por cada Departamento, promedio del período). El promedio de los dos conceptos arroja el resultado final del porcentaje que corresponde a cada Departamento y se plasma en la Ley de Presupuesto (...) Pero, luego de realizado ese cálculo por departamento, se deducen otras partidas

¹⁹ Este porcentaje representa en la actualidad aproximadamente unos 250 millones de dólares anuales (Rodríguez Miranda 2011).

²⁰ Estos porcentajes están desactualizados en la medida que guardan relación con los datos de PIB, NBI y población calculados sobre valores del censo de población y vivienda de 1996. En las entrevistas realizadas con informantes calificados a nivel de la OPP y de las intendencias departamentales existe coincidencia en este punto.

adicionales: i) la cuota anual del Congreso de Intendentes; ii) las partidas de caminería rural para cada departamento ejecutadas por OPP; iii) los aportes patronales y personales a la Seguridad Social, el impuesto a la Renta (IRPF) y el aporte al Fondo Nacional de Vivienda; iv) adicionalmente, del saldo final que resulte se afecta un crédito de hasta el 11% con destino a cubrir el pago de obligaciones corrientes prestados por los servicios públicos y de entes descentralizados.” (Rodríguez Miranda 2011: 47-50).

Nótese que tanto el complejo sistema de deducciones como la ausencia de criterios de cohesión territorial claramente especificados y en base a valores actualizados sobre indicadores confiables, conspira contra una asignación eficiente y transparente de transferencias a los departamentos²¹. Además, el rol de la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes, sumado al debate parlamentario en el marco de la discusión presupuestal, configuran un marco muy propicio para la discrecionalidad política, en detrimento de un esquema más racional y lógico de transferencias.

El segundo gran paquete de transferencias al segundo nivel de gobierno tiene que ver con los fondos ejecutados a través del FDI, de acuerdo con lo establecido por el inciso 2) del Art. 298 de la Constitución de la República:

“...Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta perceptivamente en el Presupuesto Nacional...” (Constitución de la República; Art. 298, Numeral 2)²².

Con respecto al FDI solamente resulta pertinente destacar aquí algunos aspectos relativos a su funcionamiento. Dos tercios del total del fondo se ejecutan directamente a través de los ministerios del gobierno central. El saldo restante se ejecuta a través de proyectos a cargo de los

²¹ El esquema vigente, basado básicamente en el tamaño de los departamentos, así como la incorporación del criterio histórico de distribución, indican una escasa preocupación por abrir el debate orientado a mejorar y racionalizar los sistemas de transferencias con destino a los GD. El Programa Uruguay Integra OPP-UE ha propiciado un breve espacio de discusión de estos temas, aunque sin impacto sobre las reglas de juego que en la práctica se implementan.

²² El Art. 230 de la Constitución de la República establece en su inciso quinto la conformación de la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los ministerios correspondientes del Poder Ejecutivo, encargados de impulsar proyectos de desarrollo del interior del país y planes de descentralización.

GD (70% de ellos exigen una contrapartida del 20% de recursos departamentales; el 30% restante se ejecuta totalmente con financiamiento del FDI) (Rodríguez Miranda 2011: 50). Sobre el diseño y el funcionamiento del FDI resulta por demás concluyente lo expresado por Rodríguez Miranda:

“Es decir que sólo el 33,5% del FDI tiene un pasaje por los GD, siendo bastante difícil el seguimiento del restante 66,5% que corresponde a políticas e intervenciones territoriales realizadas directamente por el Gobierno Nacional. Sobre el 33,5% la Comisión Sectorial de Descentralización es la que debe establecer los lineamientos de aplicación de esos montos. Sin embargo, en la práctica el FDI ha funcionado con una articulación de OPP que acerca posiciones de los Ministerios con las de los Intendentes y la Comisión Sectorial termina siendo el ámbito donde se ratifican políticamente los acuerdos. No ha funcionado como un órgano que realmente elabore criterios y orientaciones de política para la asignación de los fondos...” (Rodríguez Miranda 2011: 50).

Por lo tanto, lo que es necesario resaltar aquí es el carácter centralista y discrecional del sistema de transferencias del gobierno central hacia las intendencias. En general, quienes se encuentran vinculados a los ámbitos de gobierno departamental o a las oficinas del gobierno central que trabajan estos temas, coinciden en señalar estos aspectos. Aunque no se refieran a la discrecionalidad o al centralismo en sentido estricto, sí coinciden en señalar la falta de información, la excesiva complejidad, la preeminencia de la negociación política y la ausencia de transparencia en cuanto a los criterios efectivos de asignación. Por otra parte, cabe también llamar la atención sobre la implementación efectiva de estos fondos y partidas. Suele existir una brecha de ejecución entre lo formalmente asignado y lo efectivamente ejecutado por las intendencias. Esto puede deberse a varios factores; a saber, ausencia de capacidades de gestión en las intendencias para ejecutar proyectos, ausencia de capacidades a nivel central para la aplicación y el seguimiento de estos programas, discrecionalidad política en el traspaso efectivo de los fondos, contingencias económicas y financieras del gobierno central o de las intendencias, etc. Por tanto, no alcanza con estudiar solamente los sistemas e instrumentos de asignación, sino que es necesario evaluar cómo se concretan éstos en la práctica, y cuál es el impacto concreto que producen en la realidad.

Por último, es necesario mencionar rápidamente cómo funciona el sistema de pesos y contrapesos institucional con respecto a la programación y la ejecución del presupuesto de los

GD. Por una parte, el Intendente tiene iniciativa privativa en materia presupuestal. Remite el presupuesto a la Junta Departamental quien puede introducir modificaciones siempre y cuando exista equilibrio presupuestal en materia de ingresos y egresos. Finalmente, es el Intendente quien está encargado de la ejecución del presupuesto. Los controles internos se dan en la órbita del Departamento de Hacienda o similar de la intendencia, mientras que el control externo está a cargo del Tribunal de Cuentas de la República (TCR), quien audita los procedimientos en materia de programación y ejecución presupuestal. Pero el hecho de que el TCR no cuente con poder de sanción sobre la actuación del ejecutivo departamental, constituye una fuerte restricción sobre el control efectivo de los procesos de ejecución del gasto público departamental. Por lo tanto, no solamente existe una fuerte centralización y discrecionalidad política en la elaboración y asignación de las transferencias del gobierno central hacia los GD, sino que además, existe una ausencia de controles efectivos sobre la ejecución presupuestal a cargo de las intendencias. Esta ausencia de controles es tanto consecuencia de la debilidad del TCR como del hiperpresidencialismo característico del sistema de gobierno departamental, fundamentalmente debido a la fragilidad de las Juntas departamentales como organismos de contralor. Por tanto, la pauta predominante de relacionamiento interinstitucional, y las capacidades preeminentes en materia de gestión del gobierno departamental, se orientan en gran medida a la negociación política, tanto con el gobierno central, como con la estructura del partido a nivel nacional.

Si esta descripción es acertada, entonces las capacidades institucionales de las intendencias dependerán mucho de la capacidad de los intendentes para relacionarse con el gobierno central (el Presidente, los ministros, los jefes de las oficinas públicas, los entes y las empresas públicas). Al mismo tiempo, también dependerán estas capacidades del poder de incidencia del intendente y sus aliados en la estructura interna del partido político del gobierno departamental. Así, las capacidades institucionales estarán más o menos alineadas con la estrategia del partido o de los jefes de fracciones correspondientes. Dicho de otro modo, parecería existir una predominancia de la competencia intra e interpartidaria en la lógica de relacionamiento institucional a la que están sometidos los GD. En este sentido, los esquemas de cohabitación, conflicto y cooperación entre los distintos niveles de gobierno pueden generar un impacto importante sobre la capacidad de los GD para implementar procesos de política pública sostenibles. Esto es importante tenerlo bien presente, puesto que aunque puedan existir déficit de capacidades en el nivel organizacional, si no se modifican las reglas a favor de una mayor

descentralización y mayor transparencia, que ponga a los GD en una relación de mayor equilibrio con el primer nivel de gobierno, entonces no habrá mejoramiento sustantivo de las capacidades de las intendencias. En otras palabras, aunque siempre puedan mejorarse los subsistemas internos de recursos materiales y humanos, los niveles de profesionalización y especialización, las capacidades internas para hacer política pública, los sistemas administrativos y financieros de las intendencias, si no se modifican aspectos en el nivel institucional, entonces los impactos de las mejoras en el nivel organizacional serán a lo sumo accesorios o limitados.

4.3. Breve caracterización socioeconómica de los departamentos

En este apartado se aborda brevemente la descripción socioeconómica de los departamentos en donde actúan las intendencias. Al hablar de descripción socioeconómica se hace referencia al análisis de algunas variables típicas como por ejemplo, la composición del producto, la especialización productiva, el nivel de desarrollo humano, la estructura social, la desigualdad, el nivel de pobreza, y otros tantos indicadores referidos al capital humano y social de los territorios (índices de cobertura y calidad en materia de educación, salud, infraestructuras, etc.).

En este caso solo se presentan algunas variables de resumen comúnmente utilizadas en el análisis económico territorial (ver cuadro 1). Como puede apreciarse, los diferentes índices arrojan un ranking similar, y permiten identificar departamentos que siempre están en la parte alta de la tabla (en verde), y otros que siempre están en la parte baja (en rojo). Algunos están arriba en unos y abajo en otros, y viceversa. Pero las agrupaciones que surgen suelen ser muy similares (ver cuadro 2).

Cuadro 1. Resumen de caracterización de índices socioeconómicos departamentales

Índice	Denominación/ Descripción	Autor/ Fuente
Índice de Equidad Territorial	Combina los valores de PIB y NBI por departamento. Establece tres regiones objetivo: A (departamentos de menor desarrollo relativo), B) región intermedia o de transición, y C) Región de mayor desarrollo relativo.	Proyecto "Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay" (OPP - AECI), 2005.
Índice de Desarrollo Humano modificado (2005)	Consiste en la aplicación del índice de desarrollo humano a escala departamental. Dicho índice registra el nivel de desarrollo de los departamentos en tres dimensiones: salud, ingresos y educación.	Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, PNUD (2008).
Índice de Desarrollo Humano modificado (2007)	Ídem.	UDELAR-IECON. Indicadores Departamentales para el Programa Uruguay Integra OPP-UE (2009).
Índice de Desarrollo Económico Territorial Endógeno (DETE)	Consiste en la estimación del efecto conjunto de las siguientes cuatro dimensiones: i) innovación, ii) organización de la producción, iii) economías de aglomeración urbana, y iv) instituciones. Se calcula para cada departamento en el período 1991-2002).	Rodríguez Miranda, A. Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo, Instituto de Economía, FCEA-UdelAR, 2006.
Índice de Competitividad Regional (ICR)	Este índice combina la influencia de diversos factores relacionados con la competitividad a escala departamental: i) la actividad económica, ii) la infraestructura, iii) el capital humano y iv) los aspectos institucionales.	Barrenechea, Pedro; Troncoso, Carlos (ART Uruguay), 2008.
Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI)	Combina un conjunto de variables en las siguientes dimensiones: i) rentabilidad, ii) clima de negocios; y iii) factores institucionales.	Troncoso y Barrenechea (2008). <i>Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI)</i> . Programa ATN/M.
Mapco de avance de los departamentos hacia los ODM	Estima el grado de avance de los departamentos en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio.	Cumplimiento a nivel sub-nacional de los ODM en países latinoamericanos – capítulo Uruguay (CEPAL-PNUD).

Fuente: elaboración propia en base a Rodríguez Miranda (2010).

Este panorama es necesario tenerlo presente a la hora de analizar las capacidades institucionales y organizacionales de las intendencias, puesto que es representativo del entorno socioeconómico en el que actúan. Aquellos departamentos que se desempeñen en contextos socioeconómicos más favorables, seguramente podrán contar con oportunidades para el desarrollo de capacidades organizacionales que otros, por el contrario, no cuentan. Sobre este punto se volverá más adelante. Pero está claro que, por ejemplo, los niveles de capital humano disponibles, como el capital social generado en una determinada ciudad, región o departamento, impactan sobre las posibilidades de implementar procesos de política pública sostenibles y orientados hacia el interés general.

Cuadro 2. Semáforo de posicionamiento de los departamentos por indicadores seleccionados

Departamentos	Índice de equidad	IDHm (2005)	IDHm (2007)	DETE (1991-2002)	ICR (2007)	Mapeo (zonas según nivel de avance ODM)	Ranking Promedio
Montevideo	1	1	1	1	1	1	1,0
Colonia	2	3	4	4	2	2	2,8
Maldonado	3	5	2	3	3	2	3,0
Flores	4	2	3	7	12	5	5,5
Canelones	7	11	9	2	5	5	6,5
Florida	9	6	7	5	12	5	7,3
Río Negro	6	13	6	11	7	2	7,5
San José	8	9	5	6	3		7,5
Lavalleja	12	7	8	9	10	5	8,5
Paysandú	10	10	11	8	11	5	9,2
Soriano	5	12	10	12	9		10,3
Durazno		4	12		12	5	10,7
Salto				10	6	5	10,8
Rocha	11	8			7		11,0
Treinta y Tres						5	13,0
Rivera						5	
Tacuarembó							
Artigas							
Cerro Largo							

Fuente: elaboración propia en base a Rodríguez Miranda (2010).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, existe una fuerte asociación entre todos los índices seleccionados. Los departamentos de Montevideo, Colonia y Maldonado, siempre están al tope de la tabla. En el extremo, los departamentos de Treinta y Tres, Rivera, Tacuarembó, Artigas y Cerro Largo suelen estar en los últimos lugares. En el medio, hay un conjunto de departamentos que tienen un poco más de variación, aunque podrían considerarse casos intermedios o de posicionamiento promedio, algunos más cercanos a la punta de la tabla (Flores, Canelones, Florida, Río Negro, San José, Lavalleja), y otros más recostados sobre los casos de menor posicionamiento (Paysandú, Soriano, Durazno, Salto y Rocha).

5. LA CAPACIDAD ESTATAL SUBNACIONAL EN URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN A SU OPERACIONALIZACIÓN EN EL NIVEL ORGANIZACIONAL

A los efectos de una aproximación a su medición, las capacidades estatales de las intendencias departamentales en el nivel organizacional han sido agrupadas en tres dimensiones: 1) la estructura organizativa y los recursos humanos; 2) la estructuración del presupuesto en sus ingresos y gastos; y 3) el sistema de pesos y contrapesos imperante en el departamento.

El objetivo consiste en realizar un primer ejercicio de medición, que sea de utilidad para la comprensión de los distintos grados de desarrollo organizacional en las intendencias del país. De este modo, se plantea una aproximación a la identificación de distintos tipos de capacidad estatal presentes en las intendencias, lo que permitirá continuar trabajando en el futuro en la identificación de los déficits de capacidades para su fortalecimiento, de acuerdo a las características propias de cada caso.

Es importante no perder de vista que la propuesta de medición presentada aquí se encuentra fuertemente constreñida por el nivel de producción y accesibilidad de la información. Como primera conclusión de este trabajo, surge la constatación de importantes déficit de cantidad y calidad de la información disponible a escala de los GD. Este es un desafío para el desarrollo de las capacidades de gobierno en el nivel subnacional y para la generación de un ámbito de mayor transparencia, tanto a nivel central como a nivel subnacional. Por tanto, se considera que lo que se presenta a continuación constituye un primer ejercicio de medición, consciente de la necesidad de reforzar el instrumento a partir del mejoramiento de los sistemas de información. Sobre esto se volverá en el desarrollo del sistema de indicadores y en la descripción de la información recabada.

En este sentido, se ha priorizado la utilización de información oficial y pública, y se ha tratado de minimizar la utilización de informantes calificados, en el entendido que los sistemas de información objetivos y cuantitativos constituyen una mejor fuente para la comparación, si bien, como se verá en el desarrollo de este trabajo, es necesario lidiar todo el tiempo con el problema de la asimetría en cuanto a la calidad de la información. De todas maneras, se han priorizado las fuentes de datos que producen mayor estandarización de la información y generan mayor cantidad y frecuencia en la producción de datos, y, por tanto, se han especializado en la proporción de éstos. Tal es el caso de los datos proporcionados por la Oficina de Servicio Civil

(ONSC) y el Tribunal de Cuentas de la República (TCR)²³. El siguiente cuadro resume el esquema analítico, presentando los indicadores y las fuentes para cada una de las dimensiones consideradas.

Cuadro 3. Operacionalización de la variable “capacidad estatal en el nivel organizacional de las intendencias departamentales”

Dimensiones	VARIABLES	Indicadores	Fuentes
1) Estructura organizativa y RRHH	1.1. División funcional del trabajo	Porcentaje de unidades de primer orden que cumplen funciones no tradicionales sobre el total	Intendencias
	1.2. Tamaño de la organización	Proporción del empleo en las intendencias en relación al total de empleo departamental	INE, ONSC
		Evolución del número total de funcionarios entre 1995 y 2010	ONSC
	1.3. Retribución salarial	Salario promedio por funcionario	TCR
	1.4. Presencia de profesionales de nivel terciario	Proporción de funcionarios en escalafones profesionales sobre el total	ONSC
	1.5. Presencia de funcionarios de carrera	Proporción de funcionarios presupuestados sobre el total	ONSC
2) Estructura presupuestal	2.1. Sustentabilidad fiscal	Cociente entre inversiones y desbalance vertical (media 2005-2009)	TCR
	2.2. Resultado presupuestal acumulado	Resultado presupuestal acumulado al 31/12/10 por habitante (2010)	TCR, INE
	2.3. Capacidad de inversión	Inversión promedio 2005-2010 (como % del total del gasto)	TCR
	2.4. Estructura de ingresos	Índice de fragmentación de fuentes de ingreso (media 2004-2008)	OPP
3) Pesos y contrapesos	3.1. Transparencia del gasto	Porcentaje del gasto total observado por el TCR (2010)	TCR
	3.2. Participación ciudadana	Existencia/ inexistencia de presupuesto participativo	OPP, Abraham (2012)
	3.3. Contestabilidad política	Sistema de partido departamental	ICP
		Proporción de la población departamental habilitada para votar en el tercer nivel de gobierno	Elaboración propia en base a INE e ICP
	3.4. Vínculo intendencia-sociedad civil-mercado	Existencia/ inexistencia de agencia de desarrollo o similar en funcionamiento en el departamento	OPP, ART

²³ Estos documentos son los informes de Vínculos laborales con el Estado que produce periódicamente la ONSC a través del Observatorio de Gestión Humana, y las Memorias Anuales publicadas por el TCR. Ambas fuentes se encuentran disponibles en los sitios web de los respectivos organismos. En el caso del TCR, se publican en internet las dos últimas ediciones. Ediciones anteriores pueden encontrarse en la Biblioteca del organismo.

Aspectos metodológicos

La unidad de análisis se define como la intendencia departamental, esto es, el poder ejecutivo departamental conformado por el cuerpo administrativo cuyo vértice jerárquico es el Intendente. No se analizan ni las Juntas Departamentales, ni demás ámbitos de gobierno distintos de la propia intendencia. Como la preocupación es estudiar las capacidades de las intendencias para llevar a cabo políticas públicas en un contexto de autonomía política, entonces el estudio debe concentrarse en el aparato administrativo y en la organización "intendencia". Esto se debe al fuerte predominio del ejecutivo sobre el legislativo descrito anteriormente. Por su parte, debido a que las capacidades se desarrollan en el tiempo y son a la vez causa y consecuencia (Rosas Huerta 2008), se consideran las intendencias en el período 1990-2010. El estudio se refiere a las intendencias como objetos dinámicos, que están en cambio permanente, y los indicadores se toman –salvo los que se refieren a variación o evolución– para los años finales (2008 a 2010), por considerarse la mejor alternativa a los efectos de la generalización.

El esquema de medición supuso completar la matriz presentada en el Cuadró 1. Se trata de una matriz de 15 indicadores agrupados en tres dimensiones o componentes. En cada caso se completó la matriz de datos para cada uno de los indicadores, y se estableció un valor promedio de referencia. En función de si los casos están por encima o por debajo del promedio, se les atribuye un valor dicotómico de 0 y 1. Para las variables no cuantitativas, se dicotomizó directamente entre 0 y 1; por ejemplo, para la existencia/inexistencia de presupuesto participativo, y así sucesivamente.

Finalmente, estas tres dimensiones se agregan en un valor final de resumen mediante el promedio de los tres índices considerados. A cada una de las tres dimensiones o componentes se le otorga un valor de 1/3 en el peso final del índice de resumen. Quiere decir que los distintos valores que asumen cada uno de los 15 indicadores fue ponderado teniendo en cuenta su peso en cada componente y el peso de éstos en el total (ver apéndice metodológico).

De este modo, cada intendencia obtiene un valor que varía entre 0 y 3. Cuando los valores son menores a 1, quiere decir que las intendencias se encuentran en general por debajo del promedio en todos los componentes y se aproximan a lo que sería una lógica patrimonialista de capacidades estatales (tipo I). Cuando las intendencias obtienen entre 1 y 2, quiere decir que su posicionamiento es comparativamente intermedio, pudiendo obtener valores por encima y por

debajo del promedio en cada uno de los tres componentes analizados. En estos casos se considera que las capacidades estatales de las intendencias estarán un poco más recostadas sobre el modelo burocrático-tradicional, pero alternando con otras capacidades de tipo patrimonialista, conformando así un híbrido burocrático-patrimonialista (de tipo II). Por último, los valores mayores a 2 indican la presencia de un mejor posicionamiento de las intendencias en términos relativos a lo largo de la mayoría de los indicadores considerados. No es posible señalar con precisión el tipo de capacidades estatales predominante en estos casos, pero sí es posible proponer que se trata de intendencias que en promedio se encuentran en mejores condiciones para implementar procesos de políticas públicas con mayores grados de autonomía. En estos casos es esperable que la lógica patrimonialista y clientelar disminuya, y que existan mejores condiciones para la implementación de capacidades estatales que impliquen en mayor medida una lógica que, dependiendo de cada caso, podrá ser más o menos burocrática, gerencial, de redes o neo-weberiana. A este último grupo de casos se le denominará aquí como híbrido burocrático-NGP-redes-neoweberiano (o híbrido de tipo III) (ver figura 1).

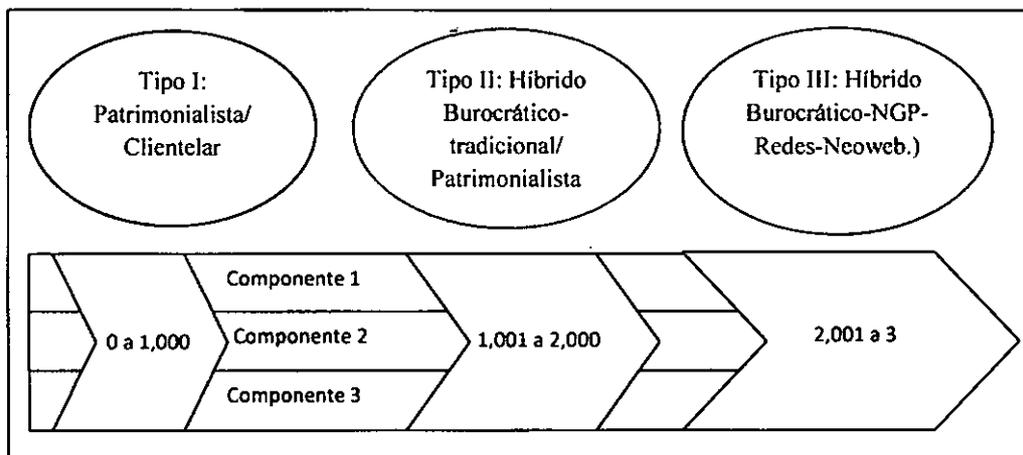


Figura 1. Resumen de operacionalización y categorización de los casos

5.1. Estructura organizativa y recursos humanos

Las variables utilizadas para medir este componente son 1) División funcional del trabajo; 2) Tamaño de la organización; 3) Retribución salarial; 4) Presencia de profesionales de nivel terciario; y 5) Presencia de funcionarios de carrera.

Previo al análisis de las distintas variables consideradas en este componente es necesario puntualizar algunas limitaciones de la presente investigación que no pueden dejarse de lado al momento de estudiar las capacidades estatales de las intendencias, en particular en lo referido al análisis de la estructura organizativa.

En el presente trabajo se ha optado por conjuntar dos dimensiones que en general constituyen dos niveles de análisis de las capacidades estatales, como son la estructura organizativa y los recursos humanos. Esta decisión responde principalmente a la asimetría de información consolidada a nivel de indicadores entre una y otra dimensión, y en particular al hecho que un análisis objetivo de la estructura organizativa de las intendencias ameritaría unos esfuerzos y recursos materiales y de tiempo que no fue posible contar en la presente investigación. Esto se da fundamentalmente en lo que respecta al análisis jerárquico de la estructura organizativa. Esto es, cómo se dan las relaciones de jerarquía entre las distintas unidades organizativas que componen la organización estatal, en este caso las intendencias. Cómo se toman las decisiones, cómo se comunican las decisiones políticas al andamiaje administrativo, sobre qué criterios se aplican y se implementan las decisiones operativas (procedimientos, normas informales, criterios de eficiencia económica, etc.). Es decir, todo el entramado de relaciones de jerarquía, comunicación y coordinación que rige el funcionamiento de una organización estatal en el nivel administrativo. Por supuesto que el estudio de estas relaciones implica un detenimiento profundo a escala de cada uno de los casos, y la implementación de un conjunto de técnicas de investigación cualitativas que, por las razones apuntadas arriba, no fue posible implementar en esta instancia.

En cambio, se optó por considerar en esta etapa de la investigación el análisis organizacional más de tipo horizontal, es decir, la distribución técnica de funciones de la organización estatal. Esto es, el estudio de las funciones que llevan a cabo las intendencias departamentales, a través de la descripción y distribución de las principales unidades ejecutoras o departamentos que están en el primer orden del organigrama de funciones, debajo del intendente departamental. Por lo tanto, todo el análisis que sigue a continuación a través de los 15 indicadores en los tres

componentes analizados, debe considerarse como una aproximación a las capacidades estatales presentes en las intendencias departamentales, y tener en cuenta que para un tratamiento exhaustivo de las mismas, resultará necesario incorporar la dimensión jerárquica del estudio organizativo. De todos modos, los resultados que arroja la presente investigación pueden ofrecer un buen marco de entrada a estos aspectos de las capacidades estatales en cada uno de los casos, de un modo más específico.

5.1.1. División funcional del trabajo

Las capacidades de las intendencias deben ser analizadas en función de las competencias y las funciones que recaen bajo la órbita de su intervención. A esta distribución se le da aquí el nombre de *división funcional del trabajo*.

Lo que se observa en Uruguay, en términos generales, es una creciente asunción de funciones por parte de las intendencias. Ello se produce de manera diferenciada, a distintos ritmos, y debido a diversas circunstancias. En primer lugar, hay un papel subsidiario de las intendencias en lo que se refiere a la resolución de problemas que formalmente son responsabilidad del gobierno central, por ejemplo, todo lo que se refiere a salud y educación. Está claro que las competencias de atención a la salud son responsabilidad del Ministerio de Salud Pública, y los diversos mecanismos del sistema de salud dependen en última instancia del gobierno central²⁴. Lo mismo ocurre con la educación, donde los distintos órganos desconcentrados en última instancia dependen del gobierno nacional, y no de los GD. Sin embargo, las intendencias dedican parte de su presupuesto, por ejemplo, al mantenimiento edilicio, tanto de la infraestructura de salud como de educación. Esta es una constatación de la realidad que opera como telón de fondo a muchos de los conflictos entre los intendentes y el gobierno central. Este rol subsidiario se vio fuertemente incrementado durante la década del noventa, y más aún durante la crisis económica posterior. Más allá de los casos particulares, en general se observa que a la retirada del estado central y al constreñimiento fiscal promovido durante las etapas que caracterizaron la crisis

²⁴ El ejemplo de la salud pública en Uruguay es un ejemplo de desconcentración, donde se han llevado a cabo procesos de mayor delegación y traspaso de competencias a las entidades locales, como por ejemplo los hospitales públicos. Sin embargo, estos procesos no implican el pasaje de funciones del primer al segundo nivel, sino que las reformas se implementan a la interna del estado central. En este caso, se observa un incremento de las competencias de ASSE en el marco del Nuevo Sistema Integrado de Salud, mientras que el MSP pasa a cumplir funciones de regulación y supervisión del sistema. Véase Programa Uruguay Integra 2011.

económica, las Intendencias respondieron subsidiariamente con algún nivel de inversión y apoyo, muchas veces ad hoc, en otras ocasiones más sistemáticos, en socorro de los déficit que presentaban fundamentalmente algunas infraestructuras²⁵.

Además de este papel subsidiario de las intendencias, el Uruguay no ha estado ajeno a una marcada tendencia internacional que consiste en que los espacios locales de gobierno cada vez asumen mayores prerrogativas en ámbitos de política que antes estaban reservados para el Estado central o para el sector privado a través del mercado o la sociedad civil. Ejemplos de ello son las competencias que cada vez más las intendencias han asumido en materia de desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente, la cohesión social, entre otros. Es claro que estas nuevas funciones no siempre están acompañadas de una distribución del trabajo que implique una clara atribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Muchas veces, se producen espacios de concurrencia entre las funciones del gobierno central y las intendencias, generando problemas de cohabitación política, ineficacia e ineficiencia debido a pobres niveles de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno. También es cierto que la asunción de los nuevos roles, precisamente por ausencia de una legislación adecuada, dependerá del perfil que los intendentes le impongan a su gestión. Por ejemplo, habrá intendentes que tengan una mayor vocación innovadora y otros serán más conservadores. Está claro que la Ley Orgánica Municipal de 1935 no responde a los tiempos que corren, y es llamativo que el sistema político uruguayo, a pesar de que ha avanzado en la sanción de algunos instrumentos legislativos, no ha conseguido producir un marco normativo más adecuado a las exigencias que impone la nueva gobernanza en el país²⁶.

De acuerdo con este marco, una forma de aproximarse a una medida de las funciones que lleva a cabo una intendencia es a través del estudio de su organigrama. En particular, interesa conocer la relación existente entre las funciones tradicionales y las no tradicionales. ¿Qué papel asumen las intendencias con respecto a nuevas áreas de políticas como el desarrollo local, el

²⁵ Esta tendencia es compartida por los informantes calificados consultados. Además, se puede constatar en la evolución negativa del gasto público en pesos constantes previo a la crisis de 2002, y en el aumento sostenido del déficit de las intendencias en el mismo período. Sobre este punto véase Rodríguez, J. (2006).

²⁶ Aunque se reconocen avances como la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, este nuevo marco legal convive con la vieja Ley Orgánica Municipal de 1935, y con la Constitución de 1967. En ambos casos prima más bien una visión restrictiva sobre el rol de los GD. En cualquier caso, parece obvio que es necesario ajustar y mejorar el marco legal para que los distintos niveles de gobierno operen con mayor eficiencia en el proceso de políticas públicas, y exhiban también una mayor transparencia. Sobre este punto pueden consultarse los distintos trabajos que conforman la Agenda Nacional de Descentralización (Programa Uruguay Integra 2011).

cuidado y la promoción del medio ambiente, la participación ciudadana y la inclusión social? ¿Tienen una vocación de ir a más, o, por el contrario, se refugian en un modelo de gestión concentrado en las funciones tradicionales de alumbrado, recolección de residuos, servicios administrativos básicos, vialidad e infraestructura urbana en general? Aproximarse a esta cuestión daría para una investigación en sí mismo. Pero un estudio de las capacidades de las intendencias para implementar políticas con autonomía requiere de una caracterización del escenario de competencias en que cada intendencia opera. En este sentido, más allá del discurso de los actores, es necesario observar atributos de la organización que den cuenta de ello.

En el estado actual de desarrollo y desagregación de la información, el indicador propuesto es la relación entre unidades organizacionales de primer orden (direcciones generales o departamentos) encargadas de funciones no tradicionales (desarrollo económico, desarrollo rural, desarrollo social, medio ambiente, descentralización, participación ciudadana, etc.) y las encargadas de las funciones tradicionales (alumbrado, higiene, servicios, hacienda, jurídica, vialidad, arquitectura y obras, etc.). En términos numéricos, el indicador se expresa como el cociente entre las unidades organizativas encargadas de funciones no tradicionales y el total de unidades organizativas por intendencia (ver Apéndice Metodológico).

Del estudio de las diecinueve intendencias, surge que en promedio, las intendencias destinan aproximadamente una tercera parte de sus departamentos o direcciones generales a ocuparse de competencias que tienen que ver con asuntos no tradicionales (ver cuadro 4). Río Negro, Paysandú y Montevideo son las intendencias que cuentan con una estructura de su organización en mayor medida volcada a funciones no tradicionales. En el caso de Río Negro, se destaca la presencia en un primer orden de apertura organizacional, de las direcciones generales de Ordenamiento y Planificación Territorial y Urbanística, Medio Ambiente, Descentralización, y Desarrollo; además de los departamentos de Desarrollo Económico y Social, y de Políticas Sociales. Por su parte, Paysandú cuenta con las direcciones generales de Descentralización, Promoción y Desarrollo, y con los departamentos de Interior, Participación Ciudadana, Ordenamiento Territorial, Información Geográfica, Empleo y Empresa, Desarrollo Rural, Promoción Social, Medio Ambiente, entre otros. Montevideo por su parte cuenta con una reconocida vocación por el desarrollo de capacidades orientada a las funciones no tradicionales, también derivadas de la complejidad del fenómeno metropolitano y de capitania que vuelve a Montevideo un caso bastante específico en comparación al resto de las intendencias. De la

descripción de sus funciones no tradicionales se observan las direcciones y departamentos de Desarrollo Municipal, Desarrollo Social, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico e Integración Regional y Planificación, además del desarrollo de unidades y agencias que tienen que ver con asuntos no tradicionales vinculadas a la atención de la salud, el desarrollo cultural, la implementación de políticas y servicios sociales, etc.

Entre las intendencias que cuentan con un menor desarrollo de unidades organizativas orientadas hacia el desarrollo de funciones no tradicionales se encuentran las de San José, Soriano, Florida, Flores y Cerro Largo. San José se destaca por ser una intendencia cuya distribución de funciones se focaliza en las tradicionales, como administración, hacienda, higiene, obras y talleres municipales. Como única dirección orientada al desarrollo de funciones no tradicionales se cuenta la Secretaría de Promoción Cultural y Asistencia Social²⁷.

Cuadro 4. Cociente entre unidades organizativas de primer orden que desarrollan funciones no tradicionales y el total de unidades organizativas de primer orden por intendencia

Intendencia	Cociente
Artigas	0.3333
Canelones	0.3750
Cerro Largo	0.2500
Colonia	0.2727
Durazno	0.3750
Flores	0.2500
Florida	0.2500
Lavalleja	0.2632
Maldonado	0.3077
Paysandú	0.4074
Río Negro	0.4545
Rivera	0.3333
Rocha	0.3889
Salto	0.2647
San José	0.1250
Soriano	0.2000
Tacuarembó	0.2778
Treinta y Tres	0.2727
Montevideo	0.4091
Media Interior	0.3001
Media total	0.3058

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los organigramas y los sitios web de las intendencias.

²⁷ Para el caso de San José se tomó como fuente la estructura presupuestal y no el organigrama. Ver Apéndice Metodológico.

5.1.2. Tamaño de la organización

El tema del tamaño de la organización estatal ha estado en el primer plano del debate de las reformas de primera generación. Finalmente, el tema pasó del tamaño a las capacidades, en el entendido que el tamaño no necesariamente refleja eficacia y eficiencia de la gestión. Sin embargo, sí está claro que el tamaño debe estar adecuado a las competencias y a las metas de política que se busquen alcanzar. ¿Es posible atender la seguridad con x número de policías? ¿Es posible atender la salud pública con x número de enfermeros? Y así sucesivamente.

Pero otro aspecto del tamaño del Estado se ha vinculado con el costo de la estructura estatal. Así, los indicadores no recaen sobre el número de funcionarios sino sobre el costo o el gasto público necesarios para el financiamiento de esas estructuras. Está claro que existe una relación entre la cantidad de los recursos humanos y el costo de dicha estructura. No es una relación lineal, pero generalmente, incorporar más funcionarios implica un costo mayor. Sin embargo, los indicadores sobre el tamaño del Estado, si bien se caracterizan por su extrema simplicidad, tampoco son neutros a la hora de evaluar la adecuación de la dimensión estatal. ¿Existe un tamaño adecuado del Estado? O, en este caso; ¿existe un tamaño adecuado de las intendencias? Y más aún; ¿cómo se relaciona el tamaño de las intendencias con su capacidad para hacer política pública con objetividad?

En primer lugar, es sabido que un tamaño excesivo, en cantidad de funcionarios, o en cantidad de costos asociados a la financiación de la estructura estatal, puede generar problemas de eficiencia asociados a los desequilibrios fiscales, por una parte, y también a la atrofia de la organización, por otra. Dicho de otro modo, sería esperable que una vez excedido un tamaño determinado empiecen a existir problemas de gestión de distinto tipo (superposición de tareas derivada de la falta de claridad en la distribución del trabajo; aumento del gasto y rigidez en el manejo de las cuentas fiscales derivado de los costos políticos y las restricciones legales asociadas al despido de los funcionarios; burocratismo derivado del papeleo excesivo, asociado a la reproducción de unidades administrativas intermediarias, etc.).

Por debajo de este tamaño tipo o ideal, también hay problemas por falta de personal para atender determinadas áreas, lentitud en los procedimientos derivada de la acumulación y concentración del trabajo en pocas manos, ineficacia en la respuesta de problemas por carecer

del personal adecuado para su tratamiento, etc. O sea que, tanto el tamaño excesivo como la falta de personal, son problemas que pueden llegar a producir distorsiones de todo tipo.

¿Pero cómo establecer un tamaño adecuado de la organización? Una alternativa operativa para resolver este problema es hacerlo en términos relativos, esto es, en comparación al valor promedio que arrojan los casos. Por tanto, en este trabajo, se considerarán sobredimensionadas aquellas intendencias cuyo tamaño supere el valor promedio. Se da por supuesto que un sobredimensionamiento de la estructura organizacional en términos relativos ocasiona problemas, por el contrario a estructuras más delgadas o austeras.

El indicador establecido a tales efectos consiste en la estimación puntual de la proporción del empleo generado por la intendencia departamental (total de funcionarios del gobierno departamental) en el total del empleo departamental, incluyendo el empleo en el sector público y en el sector privado²⁸. Este indicador da cuenta de la importancia de la intendencia como agente empleador en el departamento. Dicho de otro modo, cuánto de la tasa de empleo en el departamento se debe al empleo ocupado por el gobierno departamental.

Pero además de este aspecto del tamaño, es necesario considerar también la tendencia en el largo plazo, esto es, la evolución del empleo generado por las intendencias. Para ello se compara el total de funcionarios en el año 1995 con el número de funcionarios en el año 2010. Aquellas intendencias que hayan incrementado su número de funcionarios por encima de la tasa promedio de variación, es probable que tengan mayores problemas derivados del burocratismo, además de indicar una mayor probabilidad de clientelismo, o si no, un desborde de su plántilla de personal más allá de lo admisible, a juzgar en términos comparativos. Es importante considerar que ambos factores, el número de funcionarios y su variación en el tiempo, son considerados en conjunto al evaluar el tamaño de la estructura organizacional.

Ambos indicadores son utilizados conjuntamente a través del promedio entre ambos. Por tanto, el indicador de resumen asume tres posibles valores: 1, para el caso en que ambos estén por debajo del promedio; 0,5, para el caso en que uno esté por encima y el otro por debajo del promedio, y 0, para cuando ambos indicadores están por encima del promedio (Ver Apéndice Metodológico).

²⁸ En definitiva expresa el porcentaje de la tasa de empleo en el total del departamento que es explicado por el empleo en el Gobierno Departamental.

De la comparación entre las diecinueve intendencias surgen cuatro grupos claramente diferenciados. En primer lugar, los que asumen el valor 1, esto es, cuyo tamaño es inferior al promedio y además, su evolución entre 1995 y 2010 ha sido menor a la observada para el promedio general. Estas son las intendencias de Montevideo, Colonia, San José, Rivera, Florida y Tacuarembó. Con la excepción de Colonia, cuya variación entre 1995 y 2010 está apenas por debajo del promedio (109), el resto de los departamentos de este grupo han abatido sustancialmente su plantilla de personal durante el período considerado. Se destacan en este sentido los casos de Rivera y Florida, cuyo valor actual equivale al 76% del observado en 1995. San José se encuentra prácticamente en el mismo nivel, aunque destaca por su escaso peso en el empleo total departamental (1,63). Se supone que estas intendencias no han desarrollado una vocación empleadora, esto es, guardan cierto cuidado por no extender su plantilla de personal, y al contrario, se preocupan por reducirla. Esta reducción puede operar en cada caso por diversos motivos, como por ejemplo reestructuras de personal, tercerizaciones de servicios, entre otras²⁹.

Un segundo grupo de intendencias está integrado por aquellas que, aún evolucionando por debajo del promedio entre 1995 y 2010, igualmente tienen un peso superior al promedio en cuanto a la importancia como proveedores de empleo en el mercado de trabajo departamental. Este es el caso de Artigas, Durazno, Rocha y Treinta y Tres.

Un tercer grupo está integrado por las intendencias en que se da la situación inversa. Esto es, aunque su participación como empleadoras en el mercado de trabajo departamental es inferior al promedio, sin embargo han aumentado notoriamente el número de funcionarios en el período considerado. Son los casos de Canelones, Cerro Largo, Paysandú y Salto.

Por último, las intendencias de Flores, Lavalleja, Maldonado, Soriano y Río Negro, se caracterizan por su sesgo fuertemente empleador, en la medida que ocupan una parte importante del total del empleo generado en el departamento, y han incrementado su plantilla significativamente desde 1995. Los casos más notorios son los de Río Negro y Lavalleja, cuya variación equivale a cerca del 40% del personal en relación al número de funcionarios que tenían en 1995.

²⁹ Aunque no es posible detenerse en detalle en este punto, en general se observa para muchas intendencias la puesta en marcha de planes de reestructura de personal, o cambios importantes sobre el organigrama y la organización de los servicios que presta la intendencia. También es cada vez más frecuente observar procesos de tercerización o privatización de distintos servicios en las áreas de recolección de residuos, tránsito y parquizado, por citar las más comunes.

Cuadro 5. Indicadores de tamaño organizacional por intendencia

Intendencia	Participación empleo intendencias en total empleo (2010)	Tendencia: Índice de evolución (1995=100)	Resumen
Artigas	5.19	103	0.5
Canelones	1.86	120	0.5
Cerro Largo	3.54	122	0.5
Colonia	2.70	109	1.0
Durazno	5.53	98	0.5
Flores	4.80	120	0.0
Florida	3.51	76	1.0
Lavalleja	5.37	147	0.0
Maldonado	4.61	121	0.0
Paysandú	3.92	157	0.5
Río Negro	6.99	141	0.0
Rivera	2.39	76	1.0
Rocha	6.27	105	0.5
Salto	3.58	120	0.5
San José	1.64	99	1.0
Soriano	4.07	127	0.0
Tacuarembó	3.90	87	1.0
Treinta y Tres	5.93	93	0.5
Montevideo	1.43	83	1.0
Media Interior	4.21	112	0.5
Media total	4.07	111	0.5

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por INE y la ONSC.

5.1.3. Retribución salarial

Por *retribución salarial* se entiende aquí al salario promedio por funcionario por intendencia. Está claro que se trata de un indicador de resumen que no da cuenta de la adecuación entre el salario y el cargo, ni tampoco de la dispersión interna o desigualdad, o la equiparación salarial adentro de la organización, esto es, a igual función igual retribución.

Sin embargo, si bien no es posible referirse a la adecuación del sistema como tal, sí es posible aproximarse al nivel de retribución de las distintas intendencias. Específicamente, cuánto retribuyen las intendencias a sus funcionarios. El indicador es el cociente entre el gasto total en sueldos en el año 2010, y el total de funcionarios de la intendencia en el mismo año. La fuente de gasto es tomada de la Memoria Anual del Tribunal de Cuentas de la República (TCR), mientras

que el número de funcionarios por intendencia es tomado del informe anual que cada año realiza la ONSC, con cierre al 31 de diciembre de 2010 (Ver Apéndice Metodológico).

Cuadro 6. Estimación del nivel de retribución salarial anual por intendencia (en miles de pesos)

Intendencias	Cociente Gasto Sueldos/ N Funcionarios (2010)
Artigas	s/d
Canclones	242
Cerro Largo	162
Colonia	251
Durazno	193
Flores	269
Florida	262
Lavalleja	238
Maldonado	372
Paysandú	235
Río Negro	129
Rivera	229
Rocha	255
Salto	213
San José	249
Soriano	196
Tacuarembó	230
Treinta y Tres	149
Montevideo	494
Media Interior	228
Media total	243

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TCR y ONSC.

La comparación de los distintos valores promedio de retribución de las intendencias refleja una fuerte dispersión entre los casos. En primer lugar, se aprecia que Montevideo se diferencia del resto de los departamentos por su alto nivel de retribuciones en términos promedio (494 mil pesos anuales). En el extremo, Río Negro es la intendencia que en promedio paga menos a sus funcionarios (129 mil pesos anuales). Salvo los casos de Maldonado, y en menor medida Florida, Colonia y Canelones, el resto de las intendencias se caracterizan por tener niveles de retribución promedio comparativamente bajos.

¿Qué puede inferirse de estos resultados? Claramente resulta insuficiente avanzar demasiado sobre este aspecto, en la medida que resta información cualitativa sobre el funcionamiento efectivo de los sistemas de retribuciones, y, además, sobre el grado de importancia de estos valores a la luz de los índices salariales a escala del mercado de trabajo local, es decir, en cada

departamento. Con todo, es posible señalar que si se realiza un ejercicio de comparación entre pares de casos, esto es, entre intendencias que a priori pueden considerarse similares desde el punto de vista de su nivel de desarrollo socioeconómico, entonces se constatan diferencias de importancia. Por ejemplo, entre las intendencias del noreste del país de peor desarrollo relativo (ver cuadro 2), se observa que tanto Rivera como Tacuarembó retribuyen en promedio muy por encima a lo que lo hacen Treinta y Tres y Cerro Largo. Siguiendo por las intendencias de Paysandú, Soriano, Durazno, Salto y Rocha, que son las posicionadas entre el décimo y el decimoquinto lugar en términos promedio, también es posible observar diferencias relevantes. Por ejemplo, es notorio que Paysandú y Rocha pagan en promedio bastante por encima de lo que lo hacen Durazno, Soriano y Salto, que en promedio pagan muy por debajo de la media general. Y así sucesivamente es posible observar que no hay una lógica lineal entre los niveles de retribución de las intendencias y el nivel de desarrollo de los departamentos.

No es posible avanzar más que en lo que aquí se ha dicho sobre este punto. Pero es necesario tener en cuenta que en una agenda de fortalecimiento de capacidades estatales, es necesario dotar a las intendencias de los recursos suficientes que las tornen atractivas en un mercado de trabajo cada vez más competitivo, principalmente a escala de los recursos humanos de mayor especialización.

5.1.4. Presencia de profesionales de nivel terciario

Otra de las dimensiones clave en el repertorio de la teoría organizacional es el asunto de la profesionalización, en particular, del nivel técnico del staff profesional y quienes ocupan los lugares más altos de la organización y están encargados de liderar los procesos de políticas públicas (gerentes, directores, asesores). Hay aquí varios conceptos entrelazados, como el de especialización, racionalización, capacitación, formación, entre otros, que apuntan a que el aparato estatal lleve a cabo sus funciones en un marco de objetividad técnica.

El tema daría para una investigación en sí misma, pero en este caso, al estudiar las capacidades entendidas como atributos para generar procesos de política pública con autonomía, interesa observar el grado en que las intendencias acceden o promueven en su plantilla la incorporación de profesionales de nivel terciario, esto es, personal graduado en carreras

profesionales que cuentan con conocimientos específicos y que pueden ser volcados al proceso de políticas públicas.

¿Cuenta una intendencia con mayores capacidades que otra por el solo hecho de contar en su plantilla con una mayor proporción de funcionarios profesionales? Está claro que la respuesta es no. Pero en cambio, puede sugerirse la hipótesis de que en ausencia de un nivel mínimo de funcionarios profesionales abocados a las diversas áreas de gestión de una intendencia departamental, se producirán mayores limitaciones a la hora de gestionar políticas y obtener resultados favorables. En cualquier caso, lo que se desprende de las teorías sobre las capacidades estatales, los distintos modelos más o menos racionalistas, y la experiencia comparada, es que los profesionales son necesarios. Seguramente no son suficientes, pero no será posible poner a andar procesos de políticas públicas sin la presencia de conocimiento especializado aplicado al diseño de instrumentos de política, en las áreas que sea, aún en un esquema restrictivo de gestión abocado al desarrollo de funciones tradicionales³⁰.

El indicador consiste en el cociente entre los funcionarios en los escalafones profesionales (A y B) sobre el total de funcionarios por intendencia. Al igual que en el caso de los indicadores anteriores, el promedio entre las diecinueve intendencias es tomado como punto de corte para distinguir entre intendencias con mayor presencia de profesionales e intendencias con menor presencia.

En promedio, el nivel de funcionarios profesionales en las intendencias es del 3,8% del total de funcionarios. Este porcentaje, desprovisto de cualquier análisis o contextualización, parecería ser un porcentaje bajo. Sin embargo, las fuertes asimetrías entre los casos nos conducen a pensar que el tema del acceso de los profesionales a los cuadros de gestión de las intendencias continúa siendo un serio problema para muchas de ellas. Treinta y Tres es la que peor se posiciona en relación a este indicador, alcanzando apenas un 1,5% de funcionarios profesionales³¹. Otras

³⁰ Resta un estudio pormenorizado sobre los perfiles profesionales necesarios para implementar procesos de política pública a nivel subnacional. Seguramente estos perfiles dependan de la especialización horizontal de la organización. Sí es posible afirmar que a las profesiones tradicionales que se condicen con las funciones básicas de las intendencias (abogados, escribanos, contadores, arquitectos, ingenieros), se han ido sumando paulatinamente otras profesiones que tienen que ver con las nuevas funciones que van asumiendo las intendencias (economistas, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, politólogos). En cualquier caso, en este trabajo se considera el peso del total de profesionales en la organización sin hacer mención al perfil de los mismos.

³¹ El valor de Flores según el informe de ONSC es 0. Se supone que el valor real de este indicador debería ser superior a 0. De todos modos, no se consideró como un caso perdido, y a los efectos de la medición se le imputó un valor inferior al promedio.

intendencias con baja presencia de profesionales en su staff son Rocha, Lavalleja, Rio Negro, Salto, Durazno y Artigas (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Proporción de funcionarios en escalafones profesionales por intendencia (2010)

Intendencias	% sobre el total de funcionarios
Artigas	2.4
Canclones	3.9
Cerro Largo	3.4
Colonia	3.0
Durazno	2.5
Flores	0.0
Florida	6.2
Lavalleja	1.9
Maldonado	3.9
Paysandú	3.1
Río Negro	2.1
Rivera	4.8
Rocha	3.0
Salto	2.7
San José	3.4
Soriano	4.7
Tacuarembó	4.8
Treinta y Tres	1.5
Montevideo	14.1
Media Interior	3.2
Media total	3.8

Fuente: elaboración propia en base a ONSC, 2010.

Es probable que opere un factor de escala que explique una baja del nivel de profesionales en aquellas intendencias con un número mayor de funcionarios, así como también el efecto cercanía con los centros de formación universitaria y terciaria más desarrollados (Montevideo y departamentos circundantes, Salto, y en menor medida Paysandú, Rivera y Maldonado). Sin embargo, el indicador considerado da una pauta acerca de la importancia otorgada por la organización a los profesionales en general. Es posible que el aumento de tareas administrativas y de gestión de nuevos servicios conduzca a una menor demanda de profesionales de nivel terciario, y se requieran perfiles con especialización general, vinculados al manejo de expedientes, la atención al público, la administración documental y contable, entre otras tareas. Pero aún estas tareas podrían requerir de personal profesional terciario, como de hecho lo indican

aquellas intendencias con mayor presencia de funcionarios profesionales (por ejemplo Florida, Rivera, Tacuarembó, y por supuesto Montevideo).

5.1.5. Presencia de funcionarios de carrera

La presencia de funcionarios de carrera se considera como un *proxi* de la presencia de carrera administrativa en la organización. Está claro que no es posible evaluar el grado de implementación de la carrera administrativa en las intendencias a través de este indicador, pero sí permite sentar una primera hipótesis de trabajo, en el entendido que la carrera será más factible allí donde haya una proporción mayor de funcionarios de carrera, esto es, funcionarios permanentes (presupuestados). Esta será una condición necesaria aunque no suficiente. Al contrario, allí donde no haya una proporción significativa de funcionarios de carrera, entonces seguramente la carrera administrativa no se aplique.

Los estudios sobre la carrera administrativa en Uruguay indican que su aplicación es más bien baja, y los institutos burocráticos al estilo weberiano son generalmente débiles (Ramos, 2009). Este es un aspecto que caracteriza la fragilidad del Estado, típico del contexto latinoamericano (Filgueira 2009; Oszlak 2007). Si esto es así para el nivel central; ¿por qué deberían las intendencias ofrecer niveles aceptables o inclusive más desarrollados de implementación de la carrera administrativa?

Cabe además mencionar que, aunque se han estudiado los procesos de reforma administrativa en el marco de las reformas de segunda y tercera generación del Estado en Uruguay (Narbondo 2011; Ramos 2009; Narbondo y Ramos 1999), sin embargo no existe un estudio pormenorizado del nivel de aplicación de la carrera administrativa en el Estado uruguayo. Por tanto, lo que existe son impresiones más o menos generales que pueden resumirse en los siguientes enunciados: a) desde un punto de vista estrictamente formal, es relativamente común encontrar los institutos de la carrera administrativa en los diferentes marcos normativos que regulan muchas de las organizaciones que componen la administración estatal (ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados, etc.); b) estas normas, aunque existen, no está claro que se hayan implementado objetivamente a lo largo del tiempo; c) en cualquier caso, esta implementación no ha sido uniforme y se ha dado más en unos organismos que en otros, esto es, ha sido diferencial y asimétrica al interior del Estado; d) desde los noventa en adelante, ha

operadō un proceso de reforma administrativa tendiente a flexibilizar la gesti3n p3blica, incluyendo una desarticulaci3n de los mecanismos de carrera administrativa, fundamentalmente a nivel de la administraci3n central; y e) con el ascenso del Frente Amplio al gobierno, se ha intentado recomponer la carrera administrativa en ciertos 3mbitos, aunque lejos se est3 de que esta estrategia sea uniforme y est3 completamente desarrollada a nivel del Estado en su conjunto³².

Teniendo en cuenta este contexto nacional, en este trabajo solo se intenta una aproximaci3n al grado en que las intendencias aplican o no mecanismos de carrera administrativa. No se est3 en condiciones de estudiar con precisi3n el nivel de funcionamiento efectivo de los mecanismos de carrera administrativa por intendencia, pero s3 aproximarse a la probabilidad en que es esperable la existencia de la carrera administrativa o, por el contrario, esta no existe o es improbable.

Esta estimaci3n se realiza a trav3s de un indicador *proxi*, que es el porcentaje de funcionarios permanentes en la organizaci3n. Estos funcionarios son presupuestados y en teor3a est3n adscriptos a un cargo de acuerdo con un sistema de carrera que ha sido dise1ado y ofrece un r3gimen de est3mulos y beneficios, entre los que se encuentra la inamovilidad, por oposici3n a los contratos a t3rmino o los v3nculos ocasionales o eventuales.

El indicador operativo utilizado es el porcentaje de funcionarios presupuestados sobre el total por intendencia.

En la medida que predominen los contratos a t3rmino y los r3gimenes flexibles de contrataci3n, entonces se estar3 en ausencia de una carrera administrativa al estilo weberiano, porque para que exista carrera administrativa debe asegurarse justamente una carrera escalonada en base a m3ritos que solo se puede generar en base a contratos permanentes. Los funcionarios presupuestados son quienes adquieren este estatus, esto es, el derecho a una carrera administrativa. Por lo tanto, si bien una mayor tasa de funcionarios presupuestados no asegura *per se* la implementaci3n de los mecanismos de carrera t3picos del modelo weberiano, s3 es posible afirmar que la carrera administrativa nunca podr3 implementarse cuando los m3rgenes de discrecionalidad y flexibilidad para la selecci3n y la promoci3n de los funcionarios sean demasiado grandes. En suma, un mayor porcentaje de funcionarios presupuestados se asociar3 a

³² Sobre este punto v3ase Ramos et al. (2012) y Narbondo (2011).

una mayor probabilidad de aplicación de la carrera administrativa, por oposición a las intendencias donde estos valores sean demasiado bajos. Se trata entonces de estimar una probabilidad de existencia o inexistencia de la carrera administrativa, y no de un índice cualitativo que dé cuenta del grado en que efectivamente la carrera administrativa es implementada de acuerdo al modelo weberiano.

Cuadro 8. Estimación de implementación de carrera administrativa por intendencia (2010)

Intendencias	Total funcionarios Intendencias 2010	% Presupuestados
Artigas	1,643	54.7
Canelones	4,483	44.1
Cerro Largo	1,345	27.1
Colonia	1,522	56.4
Durazno	1,350	35.3
Flores	620	19.0
Florida	1,019	40.6
Lavalleja	1,540	29.6
Maldonado	3,205	48.2
Paysandú	1,860	49.4
Río Negro	1,584	36.9
Rivera	1,124	83.8
Rocha	1,786	33.7
Salto	1,801	28.7
San José	797	69.9
Soriano	1,613	40.8
Tacuarembó	1,525	31.1
Treinta y Tres	1,112	21.2
Montevideo	9,184	71.1
Media interior		41.7
Media total		43.2

Fuente: elaboración propia en base a ONSC, 2010.

En promedio, el 43% de los funcionarios de las intendencias son funcionarios presupuestados. Este porcentaje es menor que el porcentaje observado a nivel del total del Estado (58%), lo que nos indica, en términos generales, una baja predisposición a la carrera administrativa. Sin embargo, hay notorias diferencias entre las intendencias. Las que cuentan con los mayores índices son Rivera (84%), Montevideo (71%) y San José (70%). En contraste, algunas intendencias se caracterizan por un muy bajo nivel de funcionarios presupuestados en el total de su plantilla. En este extremo están Flores (19%), Treinta y Tres (21%), Cerro Largo

(27%), Salto (29%) y Lavalleja (30%). El resto de los casos se encuentra entre el 31% y el 69%, con valores más bien cercanos al promedio general.

¿Qué se puede concluir de estos resultados? En primer lugar, constatar una gran heterogeneidad en los mecanismos de contratación que implementan las intendencias. En principio, esta heterogeneidad, hace que difícilmente sea esperable encontrarse con sistemas de carrera en las intendencias, con raras excepciones donde ésta pueda estarse aplicando con mayor probabilidad (por ejemplo, en los casos de Rivera, Montevideo y San José).

Si esto fuera así, cuestión que es necesario profundizar en futuras investigaciones y en estudios de caso, parecería existir un amplio margen para trabajar en el impulso de mecanismos de carrera a nivel de las intendencias del país.

Por último, independientemente de la existencia o inexistencia de la carrera administrativa, los distintos porcentajes de funcionarios presupuestados podrían estar indicando diversos grados de acumulación del cuerpo administrativo, lo que de algún modo puede considerarse como un activo de la organización, en la medida que se promuevan y difundan en ella buenas prácticas de gestión administrativa. Por su parte, bajos índices de funcionarios permanentes, sugieren la existencia de una mayor discrecionalidad por parte de los intendentes en el manejo de los recursos humanos de la organización.

5.2. Estructura presupuestal

Las variables estudiadas para la medición de este componente son 1) Sustentabilidad fiscal; 2) Déficit acumulado; 3) Capacidad de inversión; y 4) Estructura de ingresos.

5.2.1. Sustentabilidad fiscal

Por sustentabilidad fiscal se entiende aquí la capacidad de las intendencias de solventar su estructura organizacional y de funcionamiento con sus ingresos propios, independientemente de las partidas que transfiere el gobierno central.

Como se describió en el capítulo 4 de este trabajo, queda claro que hay brechas importantes entre los departamentos y regiones del país en lo que se refiere al nivel de desarrollo socioeconómico. Esto hace que el gobierno central intente compensar, a través de transferencias presupuestales, las diferencias de recaudación de las intendencias debido precisamente a las

fuertes asimetrías existentes entre las bases fiscales de los departamentos. Pero el telón de fondo de las transferencias nacionales a los GD indica que éstas están concebidas para la financiación de inversiones. Es decir, que debido a que muchas intendencias tienen fuertes restricciones para ampliar su base fiscal y hacer frente a inversiones en materia de infraestructura y demás, el gobierno central, a través de los distintos mecanismos establecidos en la Constitución de la República, le brinda a los GD la posibilidad de hacer frente a estos desafíos (Rodríguez J. 2010). Lo que ocurre en muchos casos es que estas partidas centrales van a compensar los déficits que las intendencias tienen en su propio funcionamiento. Es decir, que estas transferencias que han sido pensadas para hacer frente a las inversiones del departamento, terminan yendo al pago de salarios y a la financiación de gastos de funcionamiento de las intendencias. Por eso, cuando esto sucede, se está ante intendencias que no son sustentables desde un punto de vista fiscal, esto es, que dependen para su propio funcionamiento de la asignación central de recursos. En otras palabras, serán sustentables aquellas intendencias que financien su estructura de funcionamiento con recursos propios, y no serán sustentables aquellas que para su funcionamiento requieran de la asistencia del gobierno central.

El indicador considerado a estos efectos es muy simple. Consiste en el cociente entre el porcentaje de egresos correspondiente a inversiones y el porcentaje de ingresos nacionales. Estos porcentajes de ingresos y egresos corresponden al promedio del período 2005-2009, de modo de obtener una medida más representativa del mediano plazo y menos sensible a las contingencias que cada año puede determinar (Ver Apéndice Metodológico).

Del análisis de los datos (ver cuadro 9) surge que las únicas intendencias sustentables desde el punto de vista fiscal son Montevideo (1,94), Maldonado (1,28), San José (1,26) y Colonia (1,0). Las que se encuentran en un segundo escalón, con porcentajes de uso de las transferencias del gobierno central con destino a sueldos y funcionamiento menores al promedio nacional, son las intendencias de Salto (0,86), Canelones (0,79) y Cerro Largo (0,71). El resto de las intendencias se encuentran por debajo del promedio, y claramente dependen de las partidas del gobierno central para abrir sus puertas cada día. Entre las más dependientes se encuentran las intendencias de Artigas (0,17), Tacuarembó (0,41), Florida (0,42), Lavalleja (0,43), Paysandú (0,43), Soriano (0,45), Rocha (0,46) y Flores (0,47).

Cuadro 9. Indicadores de sustentabilidad fiscal por intendencia

Intendencias	a) % Media Ingresos Nacionales (2005-2009)	b) % Media Inversiones (2005-2009)	Índice sustentabilidad fiscal (b/a)
Artigas	41.2	7.1	0.17
Canelones	26.6	20.9	0.79
Cerro Largo	54.6	38.8	0.71
Colonia	28.7	28.9	1.00
Durazno	44.5	25.4	0.57
Flores	37.4	17.4	0.47
Florida	41.4	17.2	0.42
Lavalleja	44.0	19.0	0.43
Maldonado	16.9	21.6	1.28
Paysandú	43.6	18.8	0.43
Río Negro	46.4	30.1	0.65
Rivera	51.4	29.4	0.57
Rocha	34.0	15.8	0.46
Salto	39.1	33.5	0.86
San José	32.5	40.8	1.26
Soriano	41.7	18.6	0.45
Tacuarembó	43.0	17.8	0.41
Treinta y Tres	51.8	31.4	0.61
Montevideo	7.1	13.8	1.94
Media interior	39.9	24.0	0.6
Media total	38.2	23.5	0.7

Fuente: elaboración propia en base a TCR, 2010.

5.2.2. Resultado presupuestal acumulado

Una segunda variable en la dimensión de la estructura presupuestal tiene que ver con el resultado presupuestal (déficit o superávit) que las intendencias han acumulado en el largo plazo. El déficit acumulado se compone de la suma de los distintos pasivos que las intendencias acumulan ejercicio tras ejercicio. Se diferencia del déficit de ejercicio justamente en el sentido que este último corresponde al balance entre egresos y egresos en un año determinado. Muchas intendencias deficitarias en el largo plazo pueden incurrir en superávit de ejercicio una y otra vez, y con ello podrán ayudar a subsanar el déficit acumulado, pero continúan siendo deficitarias. Este déficit se financia principalmente a través del endeudamiento de las intendencias con los acreedores públicos, en primer lugar, y también con acreedores privados. En general, las intendencias suelen recurrir discrecionalmente al financiamiento con los entes autónomos y

empresas públicas, con quienes acceden a reprogramaciones negociadas, congelamiento de deudas, condiciones particulares, entre otras modalidades, como modo de financiar el déficit. En otras ocasiones, las intendencias se endeudan con el sector privado, postergando pagos por distintos servicios. Estos son los más problemáticos, pues generalmente es más difícil negociar con ellos, aunque se estima que el endeudamiento con el sector privado es sensiblemente menor (Rodríguez J. 2010).

La capacidad de endeudamiento de las intendencias varía también con su capacidad fiscal. Aquellas intendencias que gastan más muchas veces cuentan con una base fiscal más ostentosa. De todos modos, interesa aquí estimar la magnitud del déficit acumulado como indicador de capacidad de la organización para implementar política pública. Una intendencia con mayores niveles de déficit acumulado, tendrá mayores problemas para implementar políticas públicas debido a que el déficit suele operar como una fuerte restricción a la gestión, favoreciendo una dinámica de “apagar incendios” centrada en el corto plazo, por oposición a políticas que impliquen mayores niveles de planificación y estén orientadas al mediano y largo plazo (Rodríguez J.2010).

El indicador considerado es el resultado presupuestal acumulado por habitante para el año 2010. Del análisis surge que las intendencias más comprometidas en este indicador son las de Rocha (-8.563 pesos por habitante), Canelones (-8.004), Maldonado (-6.603), Tacuarembó (-4.256), y Flores (-4.232). En el extremo, las únicas intendencias del país que tienen superávit son Durazno y San José. El resto de las intendencias arrastran algún nivel de déficit en el largo plazo. Las que tienen niveles de déficit inferiores al promedio son Cerro Largo, Colonia, Lavalleja, Paysandú, Rivera, Treinta y Tres y Montevideo. Aunque vale recalcar que en todos los casos, la situación es de déficit.

La posición relativa de las intendencias se modifica en parte si se toma en cuenta el indicador de déficit acumulado en relación a los ingresos propios, o en relación al gasto del mismo año. Si se observa el déficit sobre ingresos propios, Canelones pasa a ser la intendencia más comprometida (-250%), seguida por Artigas (-154), Tacuarembó (-118) y Rocha (-111). Este indicador da cuenta del grado de dependencia que el déficit genera respecto a los recursos propios o a las partidas del gobierno central. Por ejemplo, si bien Maldonado tiene uno de los niveles de déficit más alto en términos per cápita, sin embargo, su alto nivel de ingresos propios

hace que este déficit no sea una restricción presupuestal tan importante como por ejemplo claramente lo es en Canelones, Rocha o Artigas.

Cuadro 10. Resultado presupuestal acumulado al 31/12/2010

Intendencias	% sobre ingresos propios	% sobre Gasto total	Resultado por habitante (en \$ corrientes)
Artigas	-154	-72	-5769
Canelones	-250	-182	-8004
Cerro Largo	-47	-21	-1408
Colonia	-46	-33	-2599
Durazno	16	10	902
Flores	-45	-28	-4232
Florida	-77	-43	-2950
Lavalleja	-20	-10	-890
Maldonado	-44	-37	-6603
Paysandú	-63	-35	-2365
Río Negro	-94	-42	-4011
Rivera	-93	-48	-2819
Rocha	-111	-77	-8563
Salto	-16	-10	-712
San José	57	42	2130
Soriano	-13	-7	-520
Tacuarembó	-118	-59	-4256
Treinta y Tres	-42	-22	-1601
Montevideo	-14	-1	-820
Promedio interior	-65	-37	-3015
Promedio total	-62	-35	-2900

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TCR, 2010.

Por su parte, el déficit en relación al gasto ofrece una idea de la brecha existente entre lo efectivamente ejecutado y el déficit de largo plazo. El resultado más llamativo de acuerdo con este indicador es el de Canelones (-182%), que indica que aún ahorrándose todo el presupuesto de lo gastado en 2010, todavía debería ahorrar un 82% más para equilibrar sus cuentas.

Es cierto que el impacto del déficit sobre la gestión depende en gran medida de la capacidad real de financiación con que cuentan las intendencias, aspecto que es imposible abordar en este trabajo. Pero es esperable que a determinados niveles de déficit, el deterioro de las cuentas departamentales imponga serias restricciones sobre la gestión. Además, abultados niveles de déficit conduce al manejo discrecional por parte de la administración departamental en procura de su financiamiento. ¿Por qué deberían las empresas públicas y el gobierno central financiar intendencias con abultados niveles de déficit, con bajos grados de inversión, y con un alto gasto

en presupuesto de sueldos y funcionamiento? ¿Cuáles son las garantías para que estos instrumentos de financiamiento se implementen de acuerdo a las normas y en condiciones de equanimidad entre todas las intendencias? Y más aún, ¿constituyen estas estrategias de financiamiento un estímulo para una gestión orientada hacia la consecución de fines públicos, sobre la base de una gestión transparente y sustentable en el largo plazo? Está claro que no es posible detenerse en dar respuestas a estas preguntas, pero en todo caso, existen razones para sospechar que elevados niveles de déficit, indican, antes que nada, altos grados de discrecionalidad y la ausencia de instrumentos sustentables y transparentes de apoyo presupuestal y financiamiento.

5.2.3. Capacidad de inversión

Otra de las variables consideradas tiene que ver con la capacidad de inversión con que cuentan las intendencias departamentales. Esta capacidad no solamente tiene que ver con la disponibilidad financiera, sino que se requieren niveles de capacidad adecuados para ejecutarlas en tiempo y forma.

Recurrentemente, y eso se ha notado fundamentalmente desde 2005 en adelante en contextos de expansión económica, muchas intendencias no tienen capacidad para ejecutar los fondos presupuestales que están disponibles. Porque para hacer uso de esos fondos es necesario elaborar proyectos, tener capacidad de gestión, esto es, capacidades profesionales y especialización en la identificación y gestión de proyectos, su seguimiento y monitoreo, y el control de resultados. Además, es necesario contar con las capacidades adecuadas para elaborar los pliegos de las licitaciones y demás procedimientos de compra necesarios para cumplir con las exigencias de transparencia y gestión pública que exigen las normas.

En este caso no se hace referencia a la calidad de la inversión sino a la cantidad, a través de observar el porcentaje promedio del total del gasto destinado a inversiones en el período 2005-2010. De esta manera, es posible observar intendencias que tienen buena capacidad de inversión, mientras otras, en cambio, tienen mayores dificultades para destinar su presupuesto a inversiones³³.

³³ Se parte del supuesto en este trabajo que lo que las intendencias rinden como inversión, efectivamente es gasto imputado a inversiones. Si bien es posible que existan sesgos de distinto tipo, es probable que en promedio éstos se

En promedio, las intendencias destinan un 23% de su presupuesto de gastos a inversión. Este porcentaje varía desde un mínimo de 6% (Artigas), a un máximo de 39% (San José y Cerro Largo). Entre las intendencias que más invierten se cuenta, además de las ya mencionadas, a Salto, Río Negro, Rivêra, Colonia y Treinta y Tres, con porcentajes del orden del 30%. Entre las que menos invierten además de Artigas, están Montevideo, Rocha, Lavalleja y Flores, en el entorno del 15% de inversión promedio para el período 2005-2010 (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Inversión promedio por intendencia (2005-2010)

Intendencias	% promedio en inversiones (2005-2010)
Artigas	5.7
Canelones	21.0
Cerro Largo	38.8
Colonia	29.2
Durazno	24.5
Flores	16.7
Florida	16.8
Lavalleja	17.5
Maldonado	21.0
Paysandú	17.4
Río Negro	31.2
Rivera	29.5
Rocha	14.8
Salto	33.1
San José	39.3
Soriano	18.7
Tacuarembó	16.6
Treinta y Tres	29.2
Montevideo	13.8
Promedio interior	23.4
Promedio total	22.9

Fuente: elaboración propia en base a datos del TCR, 2010.

Es por demás llamativa la gran heterogeneidad entre las intendencias en cuanto a su capacidad de inversión. Es probable que las condiciones infraestructurales y de desarrollo territorial, por ejemplo en materia de caminería, calles, saneamiento, medio ambiente, y desarrollo social en cada departamento, exijan niveles de inversión diferenciados. De todos

anulen y la visión comparada aporte una aproximación razonable. Además, cabe recordar que estas cifras han sido auditadas por el TCR.

modos, no existe razón que permita fundamentar fácilmente la existencia de estas abultadas diferencias entre los casos. Es probable que parte de estas diferencias responda al margen de discrecionalidad con que los intendentes utilizan los recursos presupuestales, con independencia de las condiciones formalmente establecidas para su asignación.

5.2.4. Estructura de ingresos

El cuarto punto a tener en cuenta es la estructura de ingresos, y en particular, la fragmentación del presupuesto de ingresos de las intendencias. Las intendencias cuentan con un presupuesto conformado por ingresos propios, esto es, los recaudados departamentalmente y que dependen de la base fiscal del departamento, y por otro lado, los ingresos provenientes del gobierno nacional. Estos son asignados en base a reglamentaciones y acuerdos establecidos en los presupuestos quinquenales, ajustados en las rendiciones de cuentas, de acuerdo a las especificaciones establecidas en la Constitución de la República³⁴.

Entre los principales ingresos propios de las intendencias se cuentan la contribución inmobiliaria urbana, la contribución inmobiliaria rural, la patente de rodados, los impuestos a los remates ganaderos, y luego, una larga serie de tributos, precios y tasas que las intendencias cobran, pero que, en general, constituyen un ingreso marginal al presupuesto total (ver Anexo). Entre los ingresos nacionales se encuentran los "exclusivos", correspondientes a las partidas asignadas por los ministerios, las empresas públicas y OPP; y por otro los de "destino departamental" consagrados en los artículos 214 y 298 de la Constitución de la República, que se transfieren por vía del presupuesto nacional, además de otras transferencias directas. En este marco, las intendencias pueden orientarse a una mayor o menor racionalización de sus sistema de recaudación, haciendo congeniar los ingresos con los egresos a través de una gestión presupuestal equilibrada, o por el contrario, pueden orientarse a una lucha indiscriminada por nuevas fuentes de ingresos, tanto a nivel departamental como nacional.

En este sentido, al observar el indicador de fragmentación de ingresos departamentales, nuevamente se advierte una gran heterogeneidad entre las intendencias. Mientras algunas logran concentrar la mayoría de sus ingresos en unos pocos instrumentos de recaudación, otras despliegan una maraña de instrumentos recaudatorios en la búsqueda de obtener más ingresos.

³⁴ Véase sobre este punto el apartado 4.2. del presente trabajo.

Esto puede obedecer a la necesidad de contar con nuevos ingreso genuinos, y puede también estar asociado a la disímil capacidad fiscal de los departamentos. Sin embargo, a los efectos de evaluar la eficacia del sistema presupuestal como dimensión de análisis de las capacidades estatales de las intendencias, se considera aquí que un menor nivel de fragmentación de ingresos es preferible a una fragmentación mayor. Esto se justifica por la mayor eficiencia que implica, en teoría, contar con un sistema de recaudación más simple, sencillo, y con menores costos de transacción asociados a su implementación. En este sentido, es esperable que los costos marginales asociados a la gestión de la recaudación disminuyan en una matriz de ingresos basado en una menor cantidad de instrumentos o fuentes de ingresos. Al contrario, una mayor dispersión de los instrumentos de recaudación ofrece, en teoría, mayores costos de transacción asociados al funcionamiento y la implementación de cada uno de estos instrumentos³⁵.

Cuadro 12. Índice de fragmentación de fuentes de ingreso por intendencia (media 2004-2008)

Intendencias	Valor índice fragmentación ingresos (media 2004-2008)
Artigas	12.8
Canelones	14.8
Cerro Largo	9.5
Colonia	11.8
Durazno	15.4
Flores	5.7
Florida	11.3
Lavalleja	15.4
Maldonado	6.7
Paysandú	12.4
Río Negro	12.6
Rivera	11.4
Rocha	15.1
Salto	14.5
San José	7.1
Soriano	12.7
Tacuarembó	14.8
Treinta y Tres	13.6
Montevideo (*)	9.2
Promedio interior	12.1
Promedio total	11.9

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Área de Políticas Territoriales de OPP. (*) Para el caso de Montevideo se tomó el promedio de los años 2006 a 2008. Los datos de base por intendencia pueden consultarse en Anexo.

³⁵ El índice de fragmentación de ingresos ha sido construido utilizando la misma fórmula del número efectivo de partidos propuesto por Laakso y Taagepera (1979).

En promedio, el número efectivo de fuentes de recaudación (impuestos, tasas, partidas del gobierno central, etc.) que tienen las intendencias es de 12. Las intendencias más eficientes en la gestión presupuestal logran concentrar sus ingresos en una menor cantidad de fuentes. Flores es el más eficiente en este indicador (6), seguido por Maldonado (7), San José (7), Montevideo (9) y Cerro Largo (9). En el extremo, las intendencias que dependen de un mayor número de fuentes de recaudación son Canelones, Durazno, Lavalleja, Rocha y Salto con 15 cada una.

5.3.Sistemas de pesos y contrapesos

Con el estudio de esta dimensión se busca aproximarse a una descripción de las capacidades de las intendencias para implementar procesos de política pública en un marco de actores más o menos fragmentado, con mayores o menores grados de contestabilidad política y social, y con distintos niveles de control horizontal y vertical de los recursos asociados al proceso de política pública. Se trata de una primera aproximación, demasiado dependiente de las fuentes de información disponibles. Pero se considera un componente central en el estudio de las capacidades estatales, más aún en el caso del nivel subnacional de gobierno, cuyo estudio es necesario profundizar con mayor detalle en futuras investigaciones. Con todo, aquí se ofrece un panorama general que puede oficiar de hoja de ruta para una entrada más profunda en estudios de caso o comparativos más detallados en el futuro.

Las variables estudiadas para la medición de este componente son 1) Transparencia del gasto; 2) Participación ciudadana; 3) Contestabilidad política; y 4) Vínculo intendencia- sociedad civil- mercado.

5.3.1. Transparencia del gasto

El modo en cómo las intendencias ejecutan su presupuesto, de acuerdo con las normas contables y presupuestales constituye una dimensión relevante en el estudio de las capacidades para implementar procesos de políticas públicas. Muchas veces, y ocasionalmente con motivos fundados, se hace mención de la fuerte rigidez de las normas de administración contable y financiera del Estado, en el entendido que constriñen las posibilidades de implementar una gestión eficiente. En todo caso, es necesario trabajar más en la fundamentación de este punto, so

pena de ocultar que en realidad lo que faltan son capacidades administrativas para llevar a cabo la gestión en un marco de respeto a las normas y con transparencia³⁶.

El organismo de contralor encargado del control y la auditoría externa del gasto público es el Tribunal de Cuentas de la República (TCR). Este organismo puede intervenir y observar el gasto cuando entienda que el mismo se aparta de la normativa, pero no tiene poder de sanción. Su rol es elevar al Poder Legislativo las observaciones y el análisis de la gestión de cada uno de los incisos del presupuesto nacional para que, eventualmente, el parlamento eche a andar los mecanismos correctivos o sancionatorios que entienda pertinente. Con todo, si bien la capacidad de contralor del TCR es en la práctica limitada, en cambio cumple una función importante en la transparencia de la gestión estatal, en tanto publica anualmente en su Memoria Anual los estados contables y financieros, y las observaciones y demás intervenciones que realiza en relación al ejercicio del gasto por parte de las distintas dependencias del Estado, incluido los GD.

Por tanto, se considera como indicador de transparencia del gasto ejecutado por las intendencias al porcentaje del total del gasto que ha sido observado por el TCR en el año 2010, entendiéndose que a menor proporción de observaciones habrá una mayor transparencia en la gestión del gasto, y viceversa³⁷.

En promedio, el 18% del gasto de las intendencias es observado por el TCR. Pero hay casos en que los niveles de observación del gasto son realmente importantes, como Flores (62%), Salto (39%), Rivera (36%) y Rocha (34%). En el otro extremo, las intendencias que en 2010 tuvieron una menor proporción del gasto observado por el TCR son San José (0,5%), Río Negro (1%), Treinta y Tres (1%) y Paysandú (3%). Esta fuerte heterogeneidad sugiere que es necesario evaluar con precisión en qué medida esto es debido a una rigidez del sistema de normas, o por el contrario, se debe a los distintos marcos de discrecionalidad del que hacen uso los intendentes en la gestión del gasto. Podría aceptarse que cuando los porcentajes de observación del gasto son tan importantes, entonces existe una mayor posibilidad de que este último factor esté operando.

³⁶ Recientemente ha sido sancionado por el Poder Ejecutivo una serie de reformas al TOCAF, que en teoría, tienden a flexibilizar las normas de la gestión, ampliando los montos y eliminando restricciones para la ejecución del gasto. Si el diagnóstico ha sido el adecuado, entonces debería empezar a notarse rápidamente una mejora en la gestión estatal.

³⁷ Se es consciente de la necesidad de ampliar la serie temporal de este indicador a los efectos de una mayor representatividad del mismo. Por motivos operativos solo se incluyó el año 2010.

Cuadro 13. Gasto observado por el TCR en 2010 (%)

Intendencias	% del gasto observado
Artigas	6.7
Canelones	16.9
Cerro Largo	12.3
Colonia	10.9
Durazno	13.5
Flores	61.6
Florida	5.7
Lavalleja	20.0
Maldonado	25.4
Paysandú	3.4
Río Negro	1.1
Rivera	36.0
Rocha	33.7
Salto	39.3
San José	0.5
Soriano	30.1
Tacuarembó	3.9
Treinta y Tres	1.1
Montevideo	21.0
Promedio interior	17.9
Promedio total	18.1

Fuente: elaboración propia en base a datos del TCR, 2010.

5.3.2. Participación ciudadana

Una de las variables más relevantes para el estudio de las capacidades estatales es la incidencia de los instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública. En el caso de los GD y de las intendencias en particular, esto es particularmente importante, debido a que la participación ciudadana ha estado siempre ligada a los espacios locales o subnacionales de gestión. Esta conexión entre nivel local y participación ciudadana es nítida en los abordajes sobre la gobernanza de redes y los tipos de capacidades consociativas, horizontales y transaccionales, que hacen énfasis en los instrumentos de participación, tanto en el control de la gestión como en la propia elaboración de las políticas públicas. En efecto, los conceptos de gobernanza local, municipalismo, desarrollo local, en la actualidad se encuentran fuertemente asociados a los mecanismos e instrumentos que favorecen la participación ciudadana, entendida como el involucramiento directo de los ciudadanos en los procesos de debate y concertación públicos.

En esta perspectiva, aquellas intendencias que implementen en mayor medida instrumentos de participación ciudadana estarán más recostadas sobre un modelo de tipo III (híbrido burocrático, nueva gestión pública, de red, neo-weberiana); en tanto, en ausencia de instrumentos de participación ciudadana se está en presencia de intendencias más recostadas sobre los modelos burocrático-tradicionales o patrimonialistas. Esto por definición es así. Los modelos de gestión tradicionales no se encuentran interesados en abrir el juego a los ciudadanos ni a los grupos de la sociedad civil, a través de mecanismos horizontales que impliquen compartir algún porcentaje de la toma de decisiones sobre la asignación de los bienes y servicios públicos. Por definición, el modelo burocrático-tradicional, de inspiración weberiana, está particularmente esmerado en aislar la administración estatal de los particulares, incluidos los ciudadanos y los grupos de presión, organizaciones sociales, etc. En este sentido, el modelo se asocia con un concepto estricto de *gobierno representativo*.

En cambio, los modelos asociados más a la nueva gobernanza, en sus múltiples variantes, tienden a enfatizar el rol de los ciudadanos como sujetos de derecho y como actores centrales de los procesos de políticas públicas. En esta medida, no son considerados meros destinatarios o beneficiarios de las acciones estatales, sino agentes participantes del proceso en que se toman las decisiones en materia de políticas públicas. Es verdad que este involucramiento no es lineal ni unívoco en cualquiera o en todos los ámbitos, pero sí se dará especialmente en los ámbitos locales y en las agendas de políticas referidas a los niveles territoriales micro y meso. En este caso, departamentos, localidades, pequeñas unidades territoriales, rurales y urbanas³⁸.

En cuanto a la presencia o no de instrumentos de participación ciudadana implementados por las intendencias, el indicador considerado fue la existencia o inexistencia de presupuesto participativo (PP). No quiere decir que no puedan existir otros instrumentos de participación ciudadana implementados por las intendencias, pero claramente, el PP es el instrumento de participación ciudadana más afianzado en la experiencia internacional y más reconocido como instrumento asociado a la gestión participativa de las políticas públicas.

No se analiza aquí el funcionamiento de las experiencias de PP en Uruguay, si no que se considera que en esta etapa de desarrollo de la agenda de participación ciudadana en el país, alcanza con identificar si el instrumento existe o no. El único aspecto que fue introducido como

³⁸ En general, las teorías sobre la gobernanza de redes y los estudios sobre capital social reconocen en los espacios locales una mayor propensión a la implementación de estos criterios, por oposición a los ámbitos nacionales o supranacionales.

mecanismo de ponderación fue la antigüedad del instrumento, en el entendido que la antigüedad aporta una idea sobre el nivel de acumulación existente en cada caso con respecto al uso del PP. Sobre todo porque el hecho de que el PP exista y se aplique desde hace más tiempo supone una mayor vocación por parte de la intendencia y mayores capacidades para su aprovechamiento³⁹.

Cuadro 14. Implementación del Presupuesto Participativo en Uruguay según intendencias

Intendencias	Existencia/ inexistencia de Presupuesto participativo	Antigüedad
Artigas	No	
Canelones	Sí	2005
Cerro Largo	Sí	2009
Colonia	No	-
Durazno	No	
Flores	No	
Florida	Sí	2005
Lavalleja	No	
Maldonado	Sí	2005
Paysandú	Sí	2005
Río Negro	No	
Rivera	Sí	2005
Rocha	No	
Salto	No	
San José	No	
Soriano	No	
Tacuarembó	No	
Treinta y Tres	No	
Montevideo	Sí	1993

Fuente: elaboración propia en base a Abraham (2012) y Echevarría (2007).

El recorrido por la experiencia uruguaya muestra un pobre desempeño de las intendencias en este indicador. La intendencia de Montevideo es la pionera en materia del desarrollo del PP como instrumento de participación ciudadana, habiendo instalado el PP en 1993. Después, con el acceso del Frente Amplio a varias intendencias por primera vez en 2005, se promovió el PP en Canelones, Florida, Maldonado y Paysandú. Por su parte, en 2005 también se instaló este instrumento en Rivera, intendencia gobernada por el Partido Colorado, y en 2009, se implementó una experiencia en Cerro Largo, intendencia gobernada por el Partido Nacional (Abraham, 2012). En el resto de los casos, el PP no ha sido considerado, a pesar de ser uno de los

³⁹ Para un análisis de los procesos de presupuesto participativo en Uruguay puede consultarse a Abraham (2012), Veneziano (2009) y Echevarría (2007).

instrumentos de participación ciudadana más promocionados y más desarrollados en la experiencia internacional.

5.3.3. Contestabilidad política

El concepto de contestabilidad política ha sido tomado del trabajo citado de André Melo (2010). En este caso se vincula directamente con dos indicadores: a) el sistema de partidos departamental, relacionado con la expectativa de alternancia presente en el departamento, y b) la proporción de la población habilitada para votar en el departamento con derecho a voto en el novel tercer nivel de gobierno.

Sistema de partidos departamental

¿Es el sistema de partidos un atributo de la organización estatal? Claramente no. El Estado opera en un sistema de partidos determinado, y está en permanente contacto con él. Pero no es, el sistema de partidos, un atributo estatal. Dicho de otro modo, no es el sistema de partidos una característica observable, o un componente que forma parte del Estado. Sin embargo, ambos están en permanente relación, y parece claro que la pauta de la competencia de los partidos juega algún rol en la conformación estatal, en algunas de sus características y en los tipos de capacidades que asume el Estado como tal. En síntesis, aunque no sea un atributo, el sistema de partidos incide de algún modo sobre el Estado, y hay razones para pensar que esta influencia puede ser importante.

En primer lugar, los partidos juegan un rol importante en la provisión de cuadros técnicos y funcionariales a la administración pública. El grado en que los partidos puedan permear a la administración dependerá del grado de permeabilidad o armadura del servicio civil o de las organizaciones que componen el Estado. En el caso uruguayo, es notoria la influencia de los partidos políticos en la confección y estructuración del aparato estatal. Esta influencia produjo en una primera etapa una fuerte influencia de los cuadros colorados, fundamentalmente sobre el ejército y la administración central. Esto fue consecuencia del sistema de partidos predominante que caracterizó al país durante el siglo XIX y la primera parte del siglo XX. En un segundo momento, como consecuencia del viraje hacia el bipartidismo tradicional y la consolidación de los arreglos coparticipativos, también los blancos tuvieron acceso a la maquinaria estatal.

Pasando la dictadura, como consecuencia de los procesos de reforma operados fundamentalmente en la administración central a partir de los años noventa, los partidos tomaron en parte distancia de las estructuras estatales, pasando a un esquema basado en contratos por fuera de las estructuras permanentes. Por último, el ascenso del FA supuso un híbrido caracterizado por la implantación de algunos instrumentos de tipo neo-weberiano, en connivencia con estructuras de tipo contractuales y, también, de partido (Narbondo et al. 2012). Por tanto, si en algún lugar no ha habido ausencia de impactos del sistema de partidos sobre la estructura y la organización estatal, eso ha sido en Uruguay.

¿Cómo ha operado esta relación a nivel subnacional? Lejos está este trabajo de proponer una hipótesis sustantiva en la materia. Pero sí se intenta una aproximación al tipo de lógica política imperante entre los partidos y las organizaciones estatales subnacionales, esto es, las intendencias. ¿Son las intendencias producto de una acumulación de fuerzas de partido? ¿Al contrario, su organización ha estado al margen de la lucha de los partidos por el gobierno, y se han constituido en verdaderos servicios civiles subnacionales? ¿Han, en cambio, atravesado vaivenes e híbridos productos de la alternancia entre partidos y fracciones de partidos? ¿En qué medida pueden las intendencias abstraerse de la lógica de la competencia política que impone el sistema de partidos departamental? Estas son las preguntas a las que se busca una aproximación en este trabajo, consciente de su complejidad, pero a la vez, de que es posible proponer algunos criterios para su análisis objetivo.

Está claro que para la caracterización de los sistemas de partidos departamentales, no alcanza solamente con el concepto de alternancia. Sin embargo, a los efectos del análisis de la capacidad organizacional de las intendencias, interesa aproximarse al clima político reinante en clave de contestabilidad política, que opera como contexto para el desarrollo de los subsistemas de recursos humanos y el trabajo de los funcionarios en cada una de las intendencias. Así, no será lo mismo una organización que opera en un entorno de partido predominante, donde siempre gana el mismo partido, que allí donde la organización está acostumbrada a la alternancia entre dos o tres partidos, y cuenta con la capacidad de adaptarse y acumular, independientemente del partido que esté en el poder.

El tema de la alternancia entre partidos y el nivel de competitividad del sistema no es un tema menor al momento de evaluar las condiciones y restricciones institucionales que operan sobre la organización estatal. De acuerdo con las características del sistema de gobierno

subnacional descrito en el apartado 4.1, un sistema de partidos predominante constituye el escenario que menos constriñe las prácticas clientelares y particularistas. No es posible afirmar aquí que por sí solo un sistema predominante estimule el clientelismo; pero sí es posible afirmar que en el contexto institucional actual claramente no lo inhibe. Tampoco es posible afirmar que un sistema más competitivo, por ejemplo entre dos o tres partidos, inhiba o evite el clientelismo; pero claramente habrá mayor control entre los partidos y del sistema administrativo y organización estatal subnacional allí donde dos o más partidos cuenten con la posibilidad efectiva de acceder al gobierno. En otros términos, una mayor contestabilidad política, si bien no evita, inhibe un comportamiento predatorio y patrimonialista basado en prácticas de clientelismo político, mucho más que un sistema donde no existan mínimos grados de contestabilidad.

En tal sentido, se considera que habrá mayor contestabilidad política en aquellos sistemas de partidos multipartidarios o bipartidistas desde el punto de vista de la alternancia, y habrá menor contestabilidad política en los sistemas de partido predominante.

Cuadro 15. Sistemas de partidos departamentales según patrón de alternancia (1990-2010)

Departamento	1990	1995	2000	2005	2010	Sistema
Artigas	PC	PC	PC	PN	FA	Multipartidista
Canelones	PN	PC	PC	FA	FA	Multipartidista
Cerro Largo	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Colonia	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Durazno	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Flores	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Florida	PN	PC	PN	FA	PN	Multipartidista
Lavalleja	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Maldonado	PN	PN	PN	FA	FA	Bipartidista
Paysandú	PN	PN	PN	FA	PN	Bipartidista
Río Negro	PC	PC	PC	PN	PN	Bipartidista
Rivera	PN	PC	PC	PC	PC	Bipartidista
Rocha	PN	PC	PN	FA	FA	Multipartidista
Salto	PN	PC	PC	FA	PC	Multipartidista
San José	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Soriano	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Tacuarembó	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Treinta y Tres	PN	PN	PN	FA	PN	Bipartidista
Montevideo	FA	FA	FA	FA	FA	Predominante

Fuente: elaboración propia en base a Cardarello y Magri 2011.

Los sistemas de partido predominante se definen aquí como aquellos en donde, desde 1990, ha gobernado el mismo partido. Estos son los casos de Montevideo (FA), Tacuarembó, San José, Flores, Durazno, Colonia, Soriano, Lavalleja y Cerro Largo (PN). Se supone que en estos casos

existe menor nivel de contestabilidad política en términos relativos. Los sistemas bipartidistas se definen como aquellos en que la intendencia ha estado en manos de dos partidos desde 1990. Estos son Río Negro, Rivera (PN, PC), Paysandú, Maldonado y Treinta y Tres (PN, FA). Estos se considerarán de contestabilidad intermedia. Y los de máxima contestabilidad serán los sistemas multipartidistas donde han gobernado los tres partidos desde 1990 en adelante. Estos son Artigas, Canelones, Florida, Rocha y Salto.

En resumen, suponemos que habrá mayor contestabilidad política en aquellos sistemas donde exista una mayor alternancia en la titularidad de la intendencia, y ello influirá de un modo distinto a contextos de menor contestabilidad, en cuanto a las condiciones que operan sobre la estructura organizacional, en el entendido que torna a la administración menos dependiente de una misma élite o grupo gobernante. En suma, un entorno de mayor contestabilidad política, en principio inhibe —aunque no lo evite del todo— la lógica patrimonialista y clientelar, que se asocia en mayor medida con los entornos predominantes o hegemónicos.

Penetración y cobertura del tercer nivel de gobierno en la población departamental

En el mismo sentido, se considera que habrá mayor contestabilidad política allí donde exista una mayor participación de la población en el tercer nivel de gobierno, en el entendido que habrá un entorno institucional más fragmentado por oposición a la monopolización del poder en manos del Intendente.

En efecto, al instituirse el tercer nivel de gobierno de orden municipal (local), a la vieja relación gobierno central-gobierno departamental, se agrega ahora el tercer nivel de gobierno. Esto por definición modifica la ecuación de poder existente, tanto a nivel territorial como en el ámbito político institucional y político partidario. Las intendencias pasan a estar en el centro de este equilibrio de poderes, tironeadas desde abajo por los municipios, y desde arriba por el gobierno central. Es un cambio radical que aún no se aprecia con claridad. Lo claro es que el proceso se ha echado a andar.

Esta nueva lógica le impone a las intendencias mayores retos en su agenda de fortalecimiento de sus capacidades para diseñar e implementar políticas, puesto que ahora se presentan nuevas exigencias de negociación y cooperación entre los distintos actores involucrados. Por tanto, así como el sistema de partidos influye en el clima en que se deben generar y desarrollar las capacidades organizacionales de las intendencias, también importa el peso y la importancia que

adquiera el nivel municipal. Por tanto, en la medida que el sistema político subnacional sea más abarcativo y menos excluyente, se estará frente a una mayor probabilidad de control y equilibrio de poder en la escena departamental.

Justamente, en el momento de reglamentar la nueva Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, no todas las intendencias optaron por esquemas inclusivos o abarcativos. En efecto, todavía existen ciudadanos que no tienen acceso al nivel municipal. Esto se produce como consecuencia de las debilidades de la ley que deja abierto a las intendencias la definición de los distritos municipales. En este sentido, solamente tres departamentos incluyeron al 100% de la población en el nivel municipal (Montevideo, Canelones y Maldonado). El resto fue más o menos excluyente.

El indicador considerado para evaluar el grado de inclusión de las intendencias en este proceso es el porcentaje del padrón electoral cubierto por el tercer nivel de gobierno. Analizando este indicador, se observa que las intendencias más restrictivas son las de Flores (4,4%), Salto (11%), Treinta y Tres (13%), Paysandú (14%), Rivera (14%) y Florida (15%) (ver cuadro 16).

En la medida que las intendencias no admitan mayores márgenes para la descentralización política y administrativa, esto es, mayores niveles de inclusión de todos sus ciudadanos a las reglas de participación política, entonces se está ante intendencias que no están dispuestas a abrir el juego a nuevos actores. Por tanto, difícilmente implementen procesos de gobernanza innovadores; por el contrario, expresan un tipo de capacidad patrimonialista, tradicional, jerárquica o burocrática en el mejor de los casos.

Por su parte, intendencias más inclusivas desde este punto de vista, demuestran una vocación más participativa. Aunque no es posible corroborarlo tan solo por este indicador, sí es posible que una u otra opción (la menos inclusiva vs. la más inclusiva), expresen capacidades estatales diferenciadas. En el caso de las más inclusivas, una mayor predisposición a la fragmentación del poder y a la construcción de nuevos mecanismos de representación y nuevos tipos de gestión basados en mayor negociación entre más y nuevos actores, independientemente del grado de institucionalización que estos procesos tengan.

Cuadro 16. Proporción del padrón electoral departamental habilitado para votar en el tercer nivel de gobierno (2010)

Departamento	% con tercer nivel de gobierno (2010)
Artigas	30.5
Canelones	100.0
Cerro Largo	23.2
Colonia	59.3
Durazno	18.2
Flores	4.4
Florida	15.2
Lavalleja	13.6
Maldonado	100.0
Paysandú	13.9
Río Negro	37.6
Rivera	14.1
Rocha	46.1
Salto	11.3
San José	33.0
Soriano	30.9
Tacuarembó	19.5
Treinta y Tres	13.2
Montevideo	100.0
Media interior	32.4
Media total	36.0

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Instituto de Ciencia Política de la FCS-ÚDELAR.

5.3.4. Vínculo intendencia-sociedad civil

Por último, para cerrar el análisis del sistema de pesos y contrapesos, fuera del ámbito estrictamente gubernamental y político, interesa aproximarse al grado en que la gestión de la intendencia es controlada o compartida con la sociedad civil y el mercado. Para el caso uruguayo, caracterizado por un profundo centralismo y extrema debilidad de la sociedad civil y el mercado, es difícil encontrar un indicador de esta naturaleza vinculado al segundo nivel de gobierno, máxime ante la fragilidad institucional ya señalada de los gobiernos departamentales. Sin embargo, algunos pasos se han dado en este sentido. Aún reconociendo la necesidad de profundizar en esta línea, uno de los indicadores que se puede diseñar como estimación del tipo de vínculo de la intendencia con la sociedad civil es la existencia o inexistencia de agencias de desarrollo departamentales o locales (o ámbitos análogos) con participación efectiva de los actores involucrados. A los efectos de la medición, al igual que en el caso del presupuesto participativo, se siguió el criterio de controlar por la antigüedad de estos ámbitos.

Tras un recorrido por los diecinueve departamentos, se observa que Colonia, Río Negro y Rivera, son las más avanzadas en este sentido, aún en proceso de consolidación. En segundo lugar se encuentran agencias o ámbitos similares en Florida, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo y Maldonado. En cada caso con itinerarios distintos. Con frenos e impulsos, más o menos discontinuados o permanentes. Pero se aprecian experiencias que hacen pensar en que la intendencia cuenta con una vocación de compartir algunas agendas con organizaciones del mercado y la sociedad civil. En el resto de los departamentos, no se encuentran ámbitos de esta naturaleza, ni siquiera en Montevideo, que si bien lleva a cabo una gama compleja de actividades y espacios de relacionamiento con empresas y con organizaciones sociales, no prevé un ámbito institucional delimitado, del tipo de agencia o consejo de desarrollo (ver cuadro 17).

Cuadro 17. Existencia/ inexistencia de Agencia de desarrollo local o departamental (o similar) en funcionamiento según intendencia (2010)

Departamento	¿Existe Agencia de Desarrollo o similar en funcionamiento?
Artigas	0
Canelones	0
Cerro Largo (*)	0.5
Colonia	1
Durazno	0
Flores	0
Florida	1
Lavalleja	0
Maldonado (**)	0.5
Paysandú	1
Río Negro	1
Rivera	1
Rocha	0
Salto	0
San José	0
Soriano	0
Tacuarembó	1
Treinta y Tres	0
Montevideo	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ART y Van Dam y Larricq 2010. Valores: 0 = No existe; 1= Existe y está en funcionamiento. (*) En Cerro Largo existe una Agencia Departamental, creada en 2005, pero actualmente no está en funcionamiento. (**) En Maldonado ha sido recientemente creado un Consejo de Desarrollo Económico Departamental, con participación de la Intendencia en carácter de socio, junto a otras instituciones. Dicho Consejo está encargado de promover políticas de desarrollo empresarial y fomento del empleo en el departamento.

Está claro que el análisis de esta perspectiva alcanzaría para una investigación en sí misma. De todos modos, interesa en el presente trabajo reconocer que este tipo de ámbitos institucionales, que podría asociarse a institutos de nueva gobernanza o de redes, no es la lógica predominante en las intendencias. Pero aún en este marco, se observan intentos y, en algunos casos, experiencias con relativo éxito. Por lo tanto, lo que interesa destacar aquí más allá de la evaluación concreta de cada una de las experiencias observadas, es el comportamiento diferenciado que aparentemente se da en cada intendencia departamental, y que ello puede estar indicando distintos niveles o tipos de capacidades estatales, en el entendido que expresan distintos tipos de relacionamiento entre el gobierno departamental, la sociedad civil y el mercado.

6. CONCLUSIONES

6.1. Resumen y propuesta de agrupamiento de las intendencias según los tipos de capacidad estatal predominantes

Tras completar la matriz de indicadores, entonces se realiza un proceso de agregación de los valores de los 15 indicadores en las tres dimensiones de capacidad estatal analizadas. Como resultado de ello, se realiza un agrupamiento de las 19 intendencias según su tipo de capacidad estatal predominante, de acuerdo al índice promedio construido sobre la agregación de las tres dimensiones consideradas.

De este modo se obtienen tres grupos (ver cuadro 18): las intendencias cuyas capacidades estatales predominantes corresponden al tipo I patrimonialistas clientelares (en rojo), cuyos valores en el índice varían entre 0 y 1. Se cuentan en este grupo las intendencias de Salto, Tacuarembó, Treinta y Tres, Artigas, Rocha, Flores, Lavalleja y Soriano.

En segundo lugar, las intendencias cuyas capacidades estatales predominantes son de tipo II híbrido burocrático-tradicional patrimonialista (en amarillo), cuyos valores en el índice varían entre 1,001 y 2. En este grupo están las intendencias de Rivera, San José, Canelones, Maldonado, Paysandú, Florida, Río Negro, Cerro Largo y Durazno.

Por último, las intendencias que corresponden al grupo de tipo III híbrido burocrático-NGP-redes- neo-weberiano (en verde), integrado por las intendencias de Colonia y Montevideo.

Cuadro 18. Resumen de indicadores de capacidad estatal de las intendencias departamentales

Intendencia	Resultado Componente 1- Estructura organizativa y RRHH	Resultado Componente 2- Estructura presupuestal	Resultado Componente 3- Pesos y contrapesos	ÍNDICE (MEDIA)
Colonia	1.800	3.000	1.875	2.225
Montevideo	3.000	2.250	1.125	2.125
Rivera	2.400	2.250	1.313	1.988
San José	1.800	3.000	0.750	1.850
Canelones	2.700	0.750	1.875	1.775
Maldonado	2.400	1.500	1.125	1.675
Paysandú	2.100	0.750	1.688	1.513
Florida	1.800	0.750	1.875	1.475
Río Negro	1.200	0.750	2.063	1.338
Cerro Largo	0.300	2.250	1.313	1.288
Durazno	0.900	1.500	0.750	1.050
Salto	0.300	2.250	0.375	0.975
Tacuarembó	1.800	0.000	1.125	0.975
Treinta y Tres	0.300	1.500	0.938	0.913
Artigas	1.500	0.000	1.125	0.875
Rocha	1.500	0.000	0.750	0.750
Flores	0.600	0.750	0.000	0.450
Lavalleja	0.600	0.750	0.000	0.450
Soriano	0.600	0.750	0.000	0.450
<i>Media</i>	<i>1.453</i>	<i>1.303</i>	<i>1.056</i>	<i>1.270</i>

Como se aprecia en el cuadro anterior, la columna final resume el promedio entre los índices para las tres dimensiones consideradas.

Los resultados obtenidos deben considerarse como preliminares, en el entendido que no permiten afirmar de un modo concluyente que cada una de las intendencias cuenta con tal o cual tipo de capacidades estatales, como tampoco permite ser concluyente respecto a los déficits de capacidades que puedan existir a lo largo de las tres dimensiones de análisis consideradas.

Esto se debe en primer lugar al carácter relativo de la medición, es decir, a que cada uno de los atributos evaluados por los indicadores considerados asume un valor *dummy* en función de si está o no por encima o por debajo del promedio de las 19 intendencias. Esto significa que aún en presencia de un posicionamiento "en verde", no se está en condiciones de evaluar en qué medida este posicionamiento no podría mejorarse en función de estándares más objetivos y no construidos sobre la base de una comparación. Por su parte, otro factor que debe tenerse en cuenta para evaluar estos resultados, es el hecho que ha sido señalado sobre la ausencia de información objetiva y estandarizada para todas las variables de capacidad estatal. En gran

medida, las variables omitidas por falta de información constituyen un sesgo de la investigación que debe tenerse en cuenta, sobre todo en lo que se refiere a la estructura organizativa y a la implementación de la carrera administrativa.

Sin embargo, teniendo en cuenta estas restricciones, sí es posible tomar esta categorización como hipótesis de trabajo, en la dirección de comenzar a trabajar en la identificación de los déficits concretos de capacidades y de delinear estrategias para su fortalecimiento.

6.2. Intendencias de tipo I- de orientación patrimonialista clientelar

Caracterización del componente 1

En líneas generales, estas intendencias se caracterizarían por una orientación al desarrollo de competencias tradicionales, una tendencia al crecimiento de la plantilla de funcionarios en el largo plazo, una estructura de recursos humanos con escasa presencia de profesionales de nivel terciario, con bajos niveles de retribución a sus funcionarios y con baja presencia de funcionarios de carrera. Estos atributos más o menos observables en todas las intendencias que conforman este grupo, señalarían la presencia de fuertes restricciones para llevar a cabo procesos de políticas públicas basados en una agenda definida por la propia intendencia departamental.

Estas restricciones podrían explicarse por diversos motivos. En primer lugar, la concentración en las funciones tradicionales estaría impidiendo el desarrollo de capacidades en otras áreas donde los GD comienzan a tener mayor incidencia, como por ejemplo las políticas sociales, el desarrollo económico, el cuidado del medioambiente, entre otros. En la medida que estas intendencias no se preocupen por atender estos temas, no podrán desarrollar las capacidades correspondientes y estarán dejando la cobertura de estos problemas al gobierno central, la sociedad civil y el mercado.

En segundo lugar, el aumento de la plantilla del personal, si no responde a un aumento de la oferta de la intendencia o a una expansión de sus funciones, entonces podría generar problemas de burocratismo, los que suelen expresarse en superposición de funciones, ineficiencia, demoras, problemas de coordinación, dualidad de criterios, etc. Además, si estos aumentos indiscriminados de la plantilla responden a prácticas clientelares, entonces se estaría suplantando el apego de los funcionarios al sistema de normas de la función pública por lealtades de tipo político-partidario y/o personal. Esto no implica necesariamente mayor ineficacia en el momento

de cumplir con los objetivos de gestión, pero significa una fuerte distorsión de la orientación de la organización. En lugar de orientarse hacia el interés general, entonces estaría orientada a satisfacer los intereses del caudillo (el intendente) y su clientela, y viceversa.

En tercer lugar, los bajos niveles de retribución podrían constituirse en un factor de múltiples distorsiones: desmotivación y decaimiento del compromiso y clima organizacional, incremento de las prácticas particularistas, mayor riesgo de corrupción, dificultades para captar recursos humanos altamente especializados, entre otros.

En cuarto lugar, una baja presencia de profesionales de nivel terciario rebajaría la probabilidad de desarrollar instrumentos de políticas con mínimos de racionalidad y eficacia. Aún las tareas de apoyo que tienen que ver con las funciones típicamente administrativas, necesitan de una dosis importante de mano de obra profesional (contadores, abogados, escribanos) a los efectos de asegurar que los procedimientos contables y legales han sido cumplidos. Más aún en el caso de procesos de políticas más desafiantes o más innovadoras. Independientemente de los ámbitos de políticas de que se trate, una agenda sostenible de desarrollo de procesos de política pública requiere de mínimos niveles de presencia de profesionales terciarios. Esta presencia no asegura en sí misma una gestión profesional de las políticas públicas, pero en ausencia de profesionales es más difícil llevarlo adelante. En cualquier caso, estas intendencias enfrentarían serios problemas a la hora de tener que presentar e implementar proyectos, lo que repercute negativamente sobre sus posibilidades de pelear por fondos económicos y las hace más dependientes del gobierno central, y vulnerables respecto a intereses particulares (empresas, corporaciones, personas, etc.).

Por último, los bajos porcentajes de funcionarios presupuestados en estas intendencias estarían indicando, al menos, menores niveles de acumulación, y sugieren, menores grados de implementación de la carrera administrativa. Aunque no es posible aquí conocer a ciencia cierta en qué medida las intendencias implementan la carrera administrativa, sí es posible interpretar que una menor proporción de funcionarios de carrera indica una baja o nula posibilidad de que la carrera administrativa sea implementada.

Caracterización del componente 2

En general, estas intendencias tiene grandes dificultades desde el punto de vista de la propia sostenibilidad de su estructura presupuestal. Por un lado, suelen orientarse a un mayor gasto, principalmente para la financiación de los rubros de sueldos y funcionamiento, en detrimento de su capacidad de inversión. Por otro, su estructura de ingresos suele ser exigua en cuanto a los ingresos propios, a la vez que excesivamente frágil desde el punto de vista de los instrumentos de recaudación implementados, haciendo que dependan en mayor medida del gobierno central. Este balance de ingresos y egresos en el largo plazo, hace que la mayoría de estas intendencias estén fuertemente endeudadas, y se encuentren en una situación de vulnerabilidad desde el punto de vista financiero. Al mismo tiempo, en general se observa que estas intendencias son menos celosas al momento de aplicar los procedimientos de gasto legalmente instituidos. Esta constelación de atributos observable a nivel de la estructura presupuestal podría comprometer las posibilidades de las intendencias para trazarse una agenda de políticas con mayores márgenes de autonomía.

Una de las "excusas" que suelen aparecer cuando se analiza el tema presupuestal y financiero en las intendencias, es el tema de la base fiscal, y en qué medida las intendencias son capaces de lidiar con los bajos niveles de riqueza que muchos de los departamentos presentan, principalmente los situados al norte del país. Sin embargo, si bien no es objeto de este trabajo analizar la asociación entre ambos factores, sí interesa plantear las dudas sobre este aspecto. Si bien existe una marcada asimetría en cuanto al grado de desarrollo económico de los departamentos, los instrumentos presupuestales de compensación previstos en el régimen de transferencias desde el gobierno nacional a los GD deberían atenuar estos efectos. Si ello no ocurre, entonces quedan dos posibilidades. O los mecanismos de transferencias no están operando en la dirección de atenuar estas asimetrías, o las intendencias no están haciendo un uso racional de los recursos. Como se expresa en el apartado 4.1 del presente trabajo, queda claro que el funcionamiento del sistema de transferencias no está funcionando de acuerdo a criterios objetivos de asignación central de recursos. Por su parte, también se debe llamar la atención sobre la orientación partimonialista de muchas de las intendencias, que antes de privilegiar un uso ordenado, racional y orientado a políticas públicas sostenibles en el largo plazo, privilegian el corto plazo y son en extremo sensibles a los intereses particulares.

Caracterización del componente 3

Por último, las intendencias del tipo I *patrimonialistas-clientelares* se caracterizan por ofrecer muy bajos niveles de desarrollo de capacidades para la *governance* en clave de participación ciudadana, arreglos multiactorales de toma de decisiones y grado de control de la administración. En particular, estas intendencias tienen problemas de control interno y externo. A nivel interno, el hecho de que en general las intendencias ejecuten el gasto con mayores niveles de observación por parte del TCR, sugiere la ausencia de controles internos, o, si existen, indica la reiteración del gasto como modo de gestión implementado por los intendentes. El principal argumento esgrimido en este sentido es la rigidez de las normas. Sin embargo, no todas las intendencias apelan en la misma medida a la reiteración del gasto. En cualquier caso, mayores niveles de reiteración del gasto podría estar indicando mayores grados de discrecionalidad en la ejecución de los recursos.

También este grupo de intendencias se caracteriza por menores grados de control externo. No suelen implementar mecanismos de participación ciudadana; no promueven los espacios de concertación con la sociedad civil y el mercado; y además, ofrecen bajos niveles de contestabilidad política. En general, esta es una pauta observada para la mayoría de las intendencias. Está claro, que las intendencias patrimonialistas tienen antes otros desafíos en materia de fortalecimiento organizacional, vinculados a los componentes 1 y 2.

6.3. Intendencias de tipo II- Híbrido burocrático- tradicional- patrimonialista

Este grupo de intendencias no está en la situación de extrema fragilidad que ha sido descrito en el apartado anterior, aunque puedan compartir algunos de los problemas, y por lo tanto, deben enfrentar algunos riesgos asociados a sus propias debilidades. Sin embargo, siempre hablando en términos relativos, en promedio son intendencias que ofrecen un mayor grado de cobertura frente a amenazas y debilidades, y aparentan poseer un mayor grado de madurez organizacional. Por tanto, no serían tan vulnerables como el caso de las intendencias *patrimonialistas*, pero aún distan de tener un nivel de desarrollo organizacional que las coloque en el umbral de sus posibilidades.

A juzgar por el índice de resumen establecido en el cuadro 18, se aprecian principalmente dos subgrupos. El primero está integrado por las intendencias que están más próximas al umbral

superior de la categoría (entre 1,5 y 2 puntos), que son típicamente organizaciones consolidadas, donde las mayores debilidades están concentradas en la dimensión presupuestal –dependiendo del caso– y el sistema de pesos y contrapesos.

Un segundo subgrupo está integrado entre las intendencias que se posicionan más abajo en el ranking (entre los valores 1 y 1,5). Este subgrupo de casos presenta debilidades en las tres dimensiones, en algunos casos más acentuados que en otros, pero claramente, su agenda de fortalecimiento es más ardua que la exigida para las primeras.

Por lo tanto, algunos de las debilidades anotadas para el caso de las intendencias *patrimonialistas* serán compartidas por algunas intendencias del tipo II. La diferencia está en que mientras las primeras presentan debilidades en todas las dimensiones, éstas presentan solamente en algunas.

Caracterización del componente 1

En líneas generales, las intendencias de tipo II se caracterizan por contar con una organización orientada hacia las funciones tradicionales, un papel importante en la provisión directa de recursos y la generación de empleo directo a través de la propia intendencia, niveles de retribución salarial en el promedio, mayor presencia de profesionales terciarios en la plantilla y de funcionarios de carrera. Por supuesto que al centrar la atención en los casos concretos surgen algunas diferencias. Por ejemplo, Rivera, Canelones y Maldonado alcanzan en promedio un posicionamiento más alto en relación a San José, Florida y Río Negro en este componente. Estas últimas obtienen valores similares a las intendencias de Tacuarembó, Artigas y Rocha, del tipo *patrimonialistas*. Y lo mismo puede ocurrir al analizar el posicionamiento relativo de las intendencias hacia dentro del componente, es decir, analizando uno a uno cada indicador.

De ahí es que se esté en presencia de un tipo de capacidades denominado “híbrido”, en este caso, alternando características en teoría asimilables a los tipos *patrimonialista* y *burocrático-tradicional*. Por su parte, los casos de Cerro Largo y Durazno, presentan mayores debilidades en el componente 1, lo que implicará una agenda de fortalecimiento más exigente y más similar a la descrita para las intendencias *patrimonialistas*.

Caracterización del componente 2

En materia presupuestal la situación de estas intendencias es muy heterogénea. Mientras algunas presentan debilidades muy similares a las encontradas en el caso de las intendencias *patrimonialistas* (Canelones, Paysandú, Florida, Río Negro), otras presentan un mejor posicionamiento (San José, Rivera, Cerro Largo, y en menor medida, Maldonado y Durazno). El caso de San José es un caso paradigmático en materia de capacidades en el componente 2, siendo junto a Colonia, los únicos que alcanzan el máximo valor entre las 19 intendencias.

Con la excepción de Maldonado y San José, que presentan valores iguales o mayores a 1,5 en los componentes 1 y 2, el resto de las intendencias de tipo II alterna entre mejores índices en el componente 2 y menores en el componente 1, o viceversa. Es decir que, mientras cuentan con mayores fortalezas en el componente presupuestal, presentan mayores debilidades en el componente 1, y cuando son más fuertes en el componente 1 exhiben mayores debilidades en el componente 2. De ahí su posicionamiento intermedio en el ranking, que además expresa un híbrido en términos de las capacidades estatales predominantes. Esto indica una fuerte heterogeneidad y una gran complejidad de los casos, que implica necesariamente un estudio más pormenorizado sobre cada uno de ellos.

Caracterización del componente 3

Con la excepción de Río Negro, el resto de las intendencias obtiene valores inferiores a 2 en este componente, siendo Durazno y San José las de menor puntaje. En general, las variables que hacen la diferencia en este componente tienen que ver con los diferenciales grados de contestabilidad política existentes, tanto a nivel del sistema de partidos como de la cobertura o penetración del tercer nivel de gobierno en el departamento.

El estudio de casos en esta perspectiva puede arrojar más luz sobre las distintas oportunidades de fortalecimiento de capacidades que presentan estas intendencias, análisis que excede las posibilidades de esta investigación. Sin embargo, cabe mencionar cómo algunos instrumentos concretos como el presupuesto participativo o la agencia o consejo de desarrollo local o departamental, pueden constituirse en herramientas para un mayor desarrollo de estas capacidades en las intendencias. En efecto, aquellas intendencias que cuentan con alguna experiencia en la implementación de algunos de estos mecanismos, estaría en teoría mejor

preparada para encarar los desafíos de la nueva gobernanza. Esto es, estaría en mejores condiciones de implementar una gestión pública más transparente y más participativa, con mayor involucramiento de la sociedad civil y de los ciudadanos, y con mejores vínculos con el mercado y las empresas locales. Todo ello implica unas capacidades especializadas en la negociación, la comunicación y la cooperación, distintas a las capacidades que aparentemente encarnan en la actualidad.

6.4. Intendencias de tipo III- Híbrido burocrático- gerencial- redes- neo-w.

Caracterización general

Las intendencias que en el presente estudio entran en esta caracterización son Montevideo y Colonia. Por más que puedan existir distorsiones introducidas por la estrategia de medición, lo importante es atender a las características de estos casos, y tratar de entender en qué medida tienen una orientación más racionalista, siempre hablando en términos relativos, esto es, en comparación al promedio general de los casos.

Si la idea fuerza que se ha venido planteando en este trabajo es acertada, entonces estas intendencias estarían en mejores condiciones para llevar a cabo procesos de políticas públicas en contextos de autonomía. Dicho de otro modo, y para ser más preciso, estas intendencias estarían comparativamente en mejores condiciones que el resto para llevar adelante procesos de políticas públicas con mayores marcos de autonomía, esto es, orientadas hacia el interés general y más a salvo —en términos relativos— de los intereses particulares. ¿Significa esto que este tipo de intendencias, y en particular las dos que integran este grupo, estén salvaguardadas del clientelismo y del particularismo? En absoluto. Sí es posible afirmar que, a *priori*, y a juzgar por los atributos observados en el nivel organizacional, contarían con mayores capacidades para afrontar los desafíos que implica llevar a cabo procesos de políticas públicas con autonomía. Esto es, políticas públicas definidas por sí, sin el condicionamiento de actores distintos de la intendencia, que le permitieran un mayor margen de acción en cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas, independientemente del ámbito o arena de política.

Definido así, rápidamente es posible reconocer que intendencias que están en este nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales, claramente tienen mayor margen de maniobra para definir su agenda de gobierno, la orientación de sus políticas, e inclusive, el acento concreto

que le dan a los proyectos y las iniciativas que, aún en un fuerte marco de constreñimientos y condicionamientos formales, son capaces de operar y alinear a sus objetivos y prioridades⁴⁰.

¿Son por todo ello portadoras de atributos de gestión modernizantes e innovadores? En esta etapa de la investigación se afirma que cuentan con un contexto organizacional más favorable a la implementación racional de políticas. Dicho de otro modo, contarían con mayores recursos administrativos para la aplicación de políticas públicas menos dependientes del interés de otros, sean estos agentes particulares, gobierno central, empresarios, políticos, gremios y otras organizaciones sociales. Son intendencias que podrían eventualmente producir prácticas innovadoras en el diseño e implementación de políticas públicas, debido a una mayor presencia de profesionales y de funcionarios de carrera, un mejor entorno institucional y mayores posibilidades desde el punto de vista de los recursos humanos y financieros con que cuentan.

No es posible inferir en qué medida estos recursos observables a nivel de la organización en general, se canalizan de acuerdo a una gestión organizacional más o menos burocrática, o gerencial, de redes o neo-weberiana. Sin embargo, como hipótesis de trabajo, es posible acotar la presencia de un modelo predominante de tipo patrimonialista y clientelar. No quiere decir que no exista clientelismo y particularismo en estas intendencias, sino que esta práctica no sería la predominante, y en cambio, podrían hallarse otros criterios de gestión en mayor medida vinculados al modelo burocrático, o a modelos gerenciales, de redes o neo-weberianos, dependiendo del tipo de política que se trate. De ahí la denominación de intendencias de tipo III Híbrido burocrático-NGP-redes- neo-w.

Debilidades y potencialidades

Aparentemente, de acuerdo con los indicadores considerados aquí, estas intendencias concentran sus fortalezas en los dos primeros componentes. Esto no quiere decir que no tengan nada para mejorar en materia organizativa, a nivel de los recursos humanos o presupuestal, pero está claro, que sus principales debilidades no están allí. En consecuencia, el componente menos desarrollado es el que tiene que ver con el sistema de pesos y contrapesos.

⁴⁰ Es destacada la capacidad de estas intendencias de adaptarse a los requerimientos formales que imponen las distintas instituciones proveedoras de recursos (gubernamentales y de cooperación internacional, por ejemplo) y luego, en la gestión, reorientar con mayor flexibilidad estos recursos a los objetivos de políticas endógenamente definidos. La experiencia diferencial de ambas intendencias con la cooperación internacional puede ofrecer pistas en este sentido. Este punto surge claramente de algunas de las entrevistas a informantes calificados.

En este sentido, consolidar los ámbitos e instrumentos de concertación y participación ciudadana, haciéndolos más representativos y más eficaces, sería una línea sobre la que estas intendencias podrían trabajar con mayor dedicación y comodidad que aquellas que todavía tienen pendientes en los primeros dos componentes. De hecho, trabajar en la consolidación de estos instrumentos supondría un salto cualitativo en la agenda actual de reforma del Estado, tanto por los desafíos que significa para los gobiernos subnacionales como para el gobierno nacional y su Administración central.

Esta es una agenda imprescindible para consolidar la organización estatal en el largo plazo, en consonancia con los desafíos que impone la agenda actual y futura, vinculada principalmente con la sostenibilidad ambiental e institucional de los procesos de desarrollo territorial, la cohesión social y la innovación tecnológica, por citar alguno de los tópicos más sobresalientes.

Por otra parte, como enseñan los estudiosos de las capacidades estatales, éstas nunca llegan a un grado de desarrollo cúlmine. Al contrario, las capacidades estatales suelen ser adaptativas, en el entendido que el Estado debe acomodarse a las nuevas contingencias y a los desafíos que la agenda impone. Este carácter adaptativo cobra mayor relevancia en el caso de los gobiernos subnacionales, puesto que las reglas suelen cambiar periódicamente, a la vez que los escenarios de gobernanza multinivel y la misma gobernanza local suele ser más dinámica que las relaciones observadas a escala nacional, por ejemplo.

En suma, una agenda de fortalecimiento de las capacidades es siempre pertinente, para todos los casos, en los tres componentes analizados, por más que necesariamente deban enfocarse los instrumentos de fortalecimiento y el alcance de los mismos de acuerdo al caso en particular.

6.5. Aspectos a tener en cuenta en una agenda de fortalecimiento de capacidades estatales a nivel subnacional

La agenda de fortalecimiento de capacidades de las intendencias pasa en gran medida por identificar los déficits de capacidades existentes en cada caso. En este trabajo se presenta apenas una aproximación en términos comparativos, que permite trazar hipótesis de trabajo previo al estudio concreto de cada caso en particular. Una agenda de fortalecimiento efectivo de las capacidades de las intendencias deberá abordar cada caso de acuerdo a sus especificidades. De todos modos, el marco que aquí se presenta puede ser un buen insumo de entrada al problema de

la planificación de acciones orientadas a la generación y fortalecimiento de capacidades estatales en las intendencias departamentales.

En primer lugar, para proponer una agenda de fortalecimiento –aunque general– es necesario reconocer el punto de partida de las intendencias y cuáles son las brechas más notorias en términos de capacidades.

A nivel de las intendencias del tipo I, la agenda de fortalecimiento pasa por los aspectos más elementales, principalmente en los componentes 1 y 2. En el primer punto, es necesario que estas intendencias incorporen rápidamente instrumentos de gestión organizacional tendientes a conformar un cuerpo mejor articulado desde un punto de vista lógico. Esto quiere decir, promover un mayor alineamiento entre los objetivos de la organización y la estructuración de sus recursos humanos. Este proceso de alineamiento será distinto en cada caso y dependerá de las potencialidades y los recursos existentes, así como de la cultura local imperante. Los cometidos de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades en estas intendencias deberían estar orientados a la implementación de algunos pocos instrumentos pero efectivos. Algunos de estos instrumentos podrían ser, en el corto plazo, el diseño y puesta en práctica de mecanismos de ingreso a la organización en base a criterios meritocráticos claramente establecidos para las distintas vacantes que se vayan generando. Paralelamente, el establecimiento de una carrera funcional mínima, en base a unos pocos escalafones y grados, alineados con los roles y cometidos de la organización. Vinculado con este punto, podría estudiarse una simplificación y concentración de recursos humanos y financieros en base a las distintas áreas y cometidos que se definan como sustantivos, alineados a su vez con objetivos estratégicos de mediano y largo plazo. En resumen, una estrategia de corto plazo consistiría en: 1) el establecimiento de unos pocos objetivos estratégicos de mediano y largo plazo a los que la intendencia debería orientarse; 2) una distribución funcional del trabajo alineada por esos objetivos estratégicos, que implique una simplificación de la estructura organizacional; 3) el establecimiento de una carrera funcional simple, clara y basada sobre criterios meritocráticos (pocos y precisos); y 4) la puesta en marcha de mecanismos de ingreso a la organización sobre criterios meritocráticos y objetivos, respetando el criterio de ingreso por los niveles más bajos.

En el mediano plazo debería desarrollarse una estrategia tendiente a la consolidación de estos cuatro aspectos, y eventualmente, podría promoverse la instalación de algunas unidades o

departamentos especializados en el apoyo a la gestión de políticas públicas, al estilo de Unidades de Proyectos u Oficinas de Gestión, o similares.

En el componente 2 (estructura presupuestal), la estrategia de fortalecimiento seguida hasta el momento ha privilegiado la instalación de nuevos instrumentos y la formación para el uso de los mismos, además de la modernización efectiva de algunos procedimientos o prácticas vinculadas al manejo contable de las cuentas departamentales⁴¹. Sin embargo, no se ha privilegiado una perspectiva económica por sobre la estrictamente financiera, ni se ha enfocado el fortalecimiento de las capacidades para rendir cuentas.

Una agenda para las intendencias *patrimonialistas* debería, precisamente, centrarse en estos aspectos de la rendición de cuentas y de la planificación económica además de la programación financiera, de modo de aportar a una mayor sostenibilidad del marco presupuestal. Obviamente que cualquier intervención en esta materia requiere del estudio concreto del estado presupuestal y las características económicas del departamento. Algunos criterios generales que podrían tenerse en cuenta son los siguientes: a) simplificación del sistema de recaudación a través de la eliminación de tasas, precios y tributos de recaudación marginal, cuyos costos de administración y sus efectos sobre el comportamiento de los agentes estarían mostrando una alta ineficacia; b) fortalecimiento de los sistemas de información y los instrumentos de planificación económica, que permitan complementar la perspectiva financiera; c) fortalecimiento de los instrumentos de monitoreo y control interno de la gestión del gasto y los subsistemas asociados (compras, auditoría interna, etc.), basados en procedimientos claramente especificados. Estos instrumentos de fortalecimiento deberían estar orientados a disminuir el peso de los rubros de sueldos y funcionamiento sobre el total del gasto, además de promover un mayor equilibrio entre egresos e ingresos en el mediano plazo.

Está claro que en gran medida, la clave para el fortalecimiento de capacidades de las intendencias en el nivel organizacional pasa por acompasar ambas dimensiones (la organizacional y la presupuestal), alcanzando los acuerdos y arreglos adecuados, en los niveles que resulten necesarios, para evitar que la restricción financiera ampute las posibilidades de fortalecimiento de capacidades en el resto de los subsistemas de la organización.

⁴¹ Básicamente, el componente de fortalecimiento institucional implementado por la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) de la OPP hasta 2010, ha consistido en la capacitación de funcionarios en el uso de software y paquetes informáticos vinculados a las funciones de apoyo administrativo.

A nivel de las intendencias de tipo II, una agenda de fortalecimiento pasaría por identificar claramente los déficits o brechas de capacidades en los componentes 1 y 2, y tal como fue descrito para el primer grupo de intendencias, pasar a la etapa de implementación. Es esperable que en el caso de estas intendencias, las intervenciones de fortalecimiento puedan pasar a un nivel mayor de complejidad, por ejemplo, impulsando instrumentos de gestión orientados por resultados o por objetivos. Se supone que en estos casos habrá más espacio para desarrollar procesos de planificación en distintos ámbitos. Habrá mayor propensión a la generación o consolidación de unidades de proyectos o de planificación, por ejemplo.

Para el caso de las intendencias cuya organización esté más desarrollada, los procesos de fortalecimiento de capacidades podrán orientarse en mayor medida a las dimensiones del componente 3. En este sentido, el salto cualitativo de una *governance* tradicional a una de mayor complejidad y orientada hacia los fines públicos en un marco de gobernanza virtuosa, exigen capacidades organizacionales específicas ausentes hoy en Uruguay.

Precisamente, pasando a la agenda de fortalecimiento de las intendencias del tipo III (Híbrido burocrático- NGP- redes- neo-w), el desafío consiste en consolidar los aspectos estrictamente organizativos y presupuestales (componentes 1 y 2), y pasar a un nivel de fortalecimiento de las capacidades del componente 3. En Uruguay aún se está en una etapa exploratoria en materia de fortalecimiento institucional con énfasis en las capacidades de gobierno orientadas a la implementación de un modelo de *governance* de este tipo. Más aún en el segundo nivel de gobierno. Por tanto, una agenda de fortalecimiento de nivel 3, implica no solo un aprendizaje por parte de las intendencias, sino también del gobierno central y, en particular, de quienes están encargados de llevar adelante estos procesos de apoyo y formación permanente (OPP, ONSC, entre otros).

Algunos aspectos clave a tener en cuenta para el desarrollo de una estrategia sostenible de fortalecimiento de capacidades de las intendencias, deberían centrarse –independientemente de los casos– en los siguientes criterios: a) el gobierno central debería apoyar este proceso desde una perspectiva de aprendizaje y no meramente de control o supervisión de ejecución financiera; b) las intendencias que formen parte de una estrategia de este tipo deberían comprometer su interés y compromiso explícitamente, tanto a través de sus autoridades políticas como de otros actores relevantes, como por ejemplo los funcionarios; c) el tipo de apoyo a estos procesos debe implicar un involucramiento cotidiano de los equipos técnicos involucrados, por oposición a un

esquema basado en consultorías ad hoc o de corto plazo; d) debería promoverse la integración de equipos técnicos mixtos, o sea, que estén integrados por técnicos de las intendencias y del gobierno nacional; e) debe promoverse un enfoque de negociación entre actores versus una perspectiva racionalista o meramente basada en el rediseño organizacional; f) por último, los “paquetes” de formación deberían implementarse en estrecha vinculación a los procesos de fortalecimiento en cualquiera de los tres componentes identificados, y eventualmente, ser subsidiarios a este proceso, y no al revés.

Estos criterios no debieran tomarse como definitivos. Son una aproximación que intenta dar cuenta de las debilidades anotadas, y son recomendaciones extraídas tanto de la experiencia internacional como de las opiniones de algunos de los técnicos consultados que han participado en procesos similares en Uruguay⁴².

6.6. Consideraciones finales

Balance y perspectivas de la investigación

En el presente trabajo se ha presentado un ejercicio de aproximación a la medición de los diferentes tipos de capacidad estatal en las intendencias departamentales de Uruguay. Se trata de un primer esfuerzo de operacionalización y medición de capacidades estatales en Uruguay en el segundo nivel de gobierno. Por tanto, es necesario continuar profundizando esta línea de investigación en la búsqueda de conectar mejor los conceptos teóricos con las consecuencias observables en el plano empírico. En esta dirección, varios son los desafíos a futuro, que por supuesto no dependen solamente de este investigador. Algunos de estos desafíos se listan a continuación:

- Reforzar el estudio de las capacidades estatales a nivel de las intendencias departamentales, profundizando el análisis organizacional, en particular en la dimensión vertical, mediante la promoción de estudios de caso que permitan testear las hipótesis de trabajo sugeridas en la presente investigación.

⁴² Sobre algunas lecciones de experiencias internacionales véase Mizrahi (2003). Para una aproximación a la experiencia uruguaya se entrevistaron técnicos vinculados a proyectos de fortalecimiento institucional de las intendencias, en la órbita de la OPP. Ver Anexos II.

- Prestar mayor atención al asunto de las capacidades estatales en el nivel subnacional, principalmente en el segundo nivel de gobierno, en el marco de una agenda nacional de descentralización que, con sus marchas y contramarchas, resulta esperable se profundice cada vez más en el futuro. De confirmarse esta tendencia, se impone reforzar las líneas de investigación para generar una oferta de fortalecimiento de capacidades estatales pertinente, eficaz y sostenible en el largo plazo.
- Profundizar los vínculos entre los ámbitos académicos y la gestión pública, no solamente a escala del gobierno central, si no entre los técnicos y políticos que desarrollan su actividad en relación al segundo y tercer nivel de gobierno. En este sentido, existen buenos antecedentes a nivel de la ciencia política en coordinación con el Congreso de Intendentes, pero es necesario una mayor continuidad y colaboración, que inclusive pueda capitalizar las oportunidades de desarrollo profesional y académico existentes en el interior del país.
- Profundizar los vínculos académicos entre los investigadores del objeto subnacional, esto es, entre quienes estudian el territorio, el gobierno local o el desarrollo económico local, con independencia de la perspectiva disciplinar (politólogos, sociólogos, economistas, antropólogos, arquitectos, ingenieros, etc.). En efecto, la identificación y promoción de líneas de investigación interdisciplinarias puede ser una alternativa pertinente, en congruencia con los puntos descritos anteriormente.
- Trabajar en la generación y mejora de sistemas de información útiles para el abordaje subnacional y/o territorial. La presente investigación es una muestra de la excesiva dispersión de fuentes de información existente, y de la necesidad de pensar en estrategias que permitan optimizar el uso de la información – por ejemplo mediante la generación de observatorios, bases de datos en red, etc. –.

Resumen de las principales sugerencias

Independientemente de las limitaciones y debilidades del presente trabajo, una de las principales conclusiones es que efectivamente existen distintos grados de desarrollo de las capacidades estatales entre las intendencias, configurando un marco de gran heterogeneidad. Puede discutirse la precisión del lente con que se han caracterizado estas capacidades. También

puede debatirse extensamente sobre el alcance de alguno de los conceptos utilizados aquí, su marco analítico, su pertinencia, su utilidad, entre otros factores. Pero si algo ha quedado claro es que no todas las intendencias son iguales, y, por lo tanto, es esperable encontrarse en cada caso con distintos grados de preparación, acumulación y especialización para implementar procesos de políticas en el marco de sus competencias. Esto no constituye ninguna novedad en sí mismo. Pero aquí se ha tratado de contribuir a poner en valor estas diferencias. En otras palabras, no alcanza con reconocer que hay diferencias sino que también hay que identificarlas, mensurarlas y categorizarlas, aportando así a la identificación de las brechas y tipos de capacidades existentes.

En este sentido, es necesario calibrar con precisión las estrategias de fortalecimiento institucional y organizacional, en el entendido que no todas las intendencias se encuentran en el mismo nivel de desarrollo de sus capacidades, y seguramente van a exigir distintos instrumentos de acuerdo a cuál sea su agenda de fortalecimiento. Tampoco es conveniente que las líneas de fortalecimiento se definan desde el centro con total independencia de la visión de los gobiernos departamentales. Al revés, tampoco pueden definirse las líneas de fortalecimiento solamente escuchando a los intendentes la idea "sobre lo que quieren hacer". Un resumen sobre los desafíos de las líneas de fortalecimiento de capacidades en el nivel organizacional de las intendencias podría resumirse de acuerdo al siguiente esquema:

Cuadro 19. Resumen de capacidades por componente según orientación predominante de las intendencias

	Tipo I	Tipo II	Tipo III
Componente 1	- - -	+ - +	+ + +
Componente 2	- - -	- + -	+ - +
Componente 3	- - -	- - -	+ - -

Fuente: elaboración propia. Énfasis de la oferta de fortalecimiento en gris.

De acuerdo con el cuadro anterior, la oferta de fortalecimiento para las intendencias de tipo I debería enfocarse en la generación y fortalecimiento de capacidades en el componente 1, y subsidiariamente, en el componente 2. Esto significa concentrarse en el diseño y puesta en práctica de sistemas de normas que tiendan hacia la formalización de la organización, establezcan claramente los objetivos estratégicos, las funciones sustantivas y no sustantivas,

— simplifiquen el organigrama, describan la estructura de puestos y ordenen los mecanismos de ingreso y promoción de los funcionarios de acuerdo a unos mínimos criterios de tipo meritocrático. El fortalecimiento del componente 2 debe orientarse a favorecer mínimas capacidades que posibiliten una estructura presupuestal sostenible. Por su parte, no estarían dadas las condiciones mínimas para iniciar una estrategia de fortalecimiento en el componente 3, que requeriría de afrontar primero las debilidades existentes en los componentes 1 y 2.

Para las intendencias de tipo II, el énfasis de la oferta de fortalecimiento debería estar puesto en favorecer una mejora de las capacidades para una gestión y programación eficiente del presupuesto. En este sentido, no solo se sugiere trabajar sobre las condiciones financieras, sino sobre la mejora de las competencias en materia de planificación económica y planificación estratégica, de modo de favorecer el posicionamiento de las intendencias en relación con los organismos financieristas, esto es, el gobierno central, los organismos multilaterales y de cooperación, etc. En el componente 1, la oferta de fortalecimiento debería centrarse en aspectos que generen una mayor flexibilización y adaptabilidad de la estructura organizacional, además de la promoción de centros de apoyo transversal o unidades de proyectos, tendientes a la mejora de los procesos de políticas públicas que implementa la intendencia. Con respecto al componente 3, se sugiere no comenzar hasta tanto estén consolidadas las líneas de fortalecimiento en los primeros dos.

Por último, para el caso de las intendencias de tipo III, la oferta debería concentrarse en la generación de capacidades para un mayor desarrollo del componente 3, esto es, los sistemas de pesos y contrapesos institucionales. En esta materia se destacan algunas capacidades específicas que tienen que ver con la negociación, la promoción de instrumentos de participación y control ciudadano, la planificación participativa, el impulso de agendas locales, la articulación interinstitucional, entre otros. Estas acciones de fortalecimiento no implican que no se implementen paralelamente acciones de apoyo en los componentes 1 y 2.

En definitiva, es necesario no perder de vista cuál es el punto de partida de las intendencias a la hora de impulsar procesos de políticas públicas. En ocasiones, se pone en manos de las intendencias la implementación de proyectos o iniciativas que tienden a promover mejores prácticas de nueva gobernanza, articulación y desarrollo local, cuando ni siquiera tienen definida una estructura básica de funcionamiento. Al revés, a veces se promueven prácticas o procesos de rediseño de procesos o de cambio organizacional allí donde realmente no resulta pertinente,

puesto que las capacidades organizacionales están en una etapa de maduración posterior. Para una mejor conexión entre la oferta y la demanda de los instrumentos de fortalecimiento de las capacidades de gobierno en el nivel subnacional, resulta necesario entonces un adecuado estudio de caracterización y análisis de cuáles son los tipos de capacidad estatal predominantes en cada caso. Este trabajo pretende ser una contribución en ese sentido.

7. BIBLIOGRAFÍA

Abraham, Manuela (2012). "La hechura de la política subnacional. El presupuesto participativo de Florida, Paysandú y Rivera 2005-2010 en la matriz de política pública". *Mimeo*.

Alles, Martha (2005). *Gestión por competencias. El diccionario*. Ed. Granica. Buenos Aires.

Boueri, Rogério (2011). "Financiación y coparticipación en la política territorial en Brasil". En Programa Uruguay Integra OPP-UE (VVAA) (2011). *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009). *Construyendo o Estado Republicano*. FGV. Río de Janeiro.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?" En *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XIII, número 003. Centro de Investigación y Docencia Económicas (753-784). D.F., México.

Cardarello, Antonio (cord.) (2007). "Función y producción legislativa de las juntas departamentales 2005-07. Un estudio de tres casos". En *Técnica y función legislativa en Juntas departamentales 2007*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.

Cardarello, Antonio et al. (2009). "Los Ediles Departamentales del Uruguay: Presentación de resultados de la Encuesta Nacional a ediles". En *Hacia un modelo de Gestión Legislativa Departamental del Uruguay*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.

- Cardarello, Antonio y Altair Magri (Coord.) (2012). *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Instituto de Ciencia Política. Congreso de Intendentes. Montevideo.
- Carneiro, Fabricio (2009). "Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 18*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ed. Cauce. Montevideo.
- Cobarrubias Moreno, Oscar Mauricio et al. (2011). "Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales". En GIGAPP Estudios/ Working Papers (WP-2011-04). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- Chasquetti, Daniel y Juan Pablo Micozzi (2012). "The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay". Paper presented at the 70th MPSA Annual National Conference, Chicago, Illinois, April 12th-15th, 2012. *Mimeo*.
- Echevarría, Elena (2007). *Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.
- Egeberg, Morten (2010). "Implicacoes da estrutura burocrática: uma perspective organizacional". En Peters, Guy y Jon Pierre (Orgs.): *Administracao pública. Coletanea*. Ed. UNESP. ENAP. Brasília.
- Eguino, Huáscar y Juan Carlos Aguilar (2009). "Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay". BID. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. División de Gestión Fiscal y Municipal. Nota técnica UR-NI029. Washington DC.
- Eguino, Huáscar y Daniel Sureda (2007). "Aporte para el desarrollo del sistema financiero municipal: el papel de los ingresos propios municipales". Estudio para los países del Cono Sur: Uruguay. BID. Proyecto Regional RG-P1186.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Ferla, Paula et al. (2012). *Evaluación de los gobiernos locales: la visión de alcaldes e intendentes*. UCUDAL. KAS. Montevideo.
- Filgueira, Fernando (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. CLACSO-CROP. Buenos Aires.

- Filgueira, Fernando et al. (2002). "Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments: The bailout problem in Uruguay". CENVE-CIESU. BID. Research Network Working Paper #R- 459. Washington DC.
- Gil de Vargas, Braulio y Abel Oroño (2012). *La experiencia Municipal en sus primeros pasos. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto*. CLAEH. Congreso de Intendentes. AECID. Montevideo.
- Hernández-Bonivento, José A. (2011). "La gobernanza local y el fortalecimiento institucional". En GIGAPP Estudios/ Working Papers (WP-2011-08). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- Laakso, M. y Taagepera, R. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". En *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Lynn Jr., Laurence E. (2010) "Gestao pública". En Peters, Guy y Jon Pierre (Orgs.): *Administracao pública. Coletanea*. Ed. UNESP. ENAP. Brasília.
- Magri, Altair (2003). "La capacidad de Gestión y Administración de los Gobiernos Departamentales en el Uruguay". DT/39. ICP-FCS-UDELAR. Montevideo.
- Melo, Marcus André (2010). "Gobernanza y capacidades estatales en el nivel subnacional en Brasil". En De Barbieri, María y Cristina Zurbrigen (Coord.): *Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur*. FLACSO Secretaría General- AECID-FLACSO Uruguay. Montevideo.
- Messenberg Guimaraes, Débora (2004). "Continuidades patrimonialistas no modelo sociopolítico brasileiro". En Ayrton Fausto y José Flavio Sombra Saraiva (Org.): *Diálogos sobre a Pátria Grande*. FLACSO- Brasil, IBRI, Abaré. Brasilia. 2004
- Michelín, Gustavo (1999). "Finanzas de los gobiernos departamentales en Uruguay". CERES. Montevideo.
- Mizrahi, Yemile (2003). "Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature". World Bank Institute. Washington, D.C.
- Moraes, Juan Andrés (1997). "Mayoría Automática en el Uruguay: La Experiencia de los Gobiernos Departamentales". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 10*. ICP. Montevideo.
- Moreira, C. y Alicia Veneziano (1996). "Relaciones entre gobierno departamental y gobierno nacional: el caso de Montevideo (1990-1991)". Documento de Trabajo N° 7. Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Narbond, Pedro (2011). "Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 20*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ed. Cauce. Montevideo.

Narbond, Pedro y Conrado Ramos (1999). "La reforma de la administración central en Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 11*. ICP. Montevideo.

----- (2001). "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción". En Pierre Clame y André Talmant: *Con el estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*. Ed. Trilce. Montevideo.

Narbond et al. (2012). "Marchas, contramarchas y bloqueos en la reforma de la Administración Central, 2010". En Narbond, Pedro y María Ester Mancebo (Coord.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez. Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Instituto de Ciencia Política. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

Niskanen, William (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa Calpe. Madrid.

Oficina Nacional de Servicio Civil (2010). "Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010". Disponible en www.onsc.gub.uy

Oroño, Abel (2009). "La izquierda gestionando el gobierno. Gasto social departamental en Montevideo (1988-2004)". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 18*. ICP. Montevideo.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika. Méjico.

Oszlak, Oscar (2007). "El Estado Democrático en América Latina: hacia el desarrollo de líneas de investigación". En *Revista Nueva Sociedad Nro. 210*. Julio-agosto.

----- (2006). "Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas". En *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI*. Buenos Aires.

----- (2001). "Hacia un estado transversal. El caso argentino". En *Encrucijadas*. Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año uno, No. 6. 2001, Abril: Buenos Aires,

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (1991). "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC". Disponible en

<http://www.top.org.uy/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>.

Oszlak, Oscar y Valeria Serafinoff (2011). "Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo". En *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Programa Uruguay Integra OPP-UE. Montevideo.

Peters, Guy y Jon Pierre (Orgs.) (2010). *Administracao pública. Coletanea*. Ed. UNESP. ENAP. Brasília.

Prats i Català, Joan (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática". En *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol 1 (julio-diciembre), pp 21-69.

Programa Uruguay Integra OPP-UE (VVAA) (2011). *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo.

Ravanelli, Paula (2011). Ponencia presentada en "La Sustentabilidad Económica de los Gobiernos Subnacionales. Una discusión imprescindible en el Uruguay del crecimiento económico". Seminario Internacional organizado por el Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes. 16 de diciembre. Montevideo.

Ramos, Conrado (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. ICP. Montevideo.

Ramos et al. (2012). "El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay". *Mimeo*.

Rodríguez, José Raúl (2006). "El problema del déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay (1995-2004)". Ponencia presentada en el I Congreso Uruguayo de Ciencia Política de la AUCiP. Montevideo.

----- (2010). "Capacidades institucionales de las intendencias departamentales en Uruguay (1990-2010)". Ponencia presentada en el III Congreso Uruguayo de Ciencia Política de la AUCiP. Montevideo.

----- (2012). "Capacidad estatal en las intendencias departamentales de Uruguay". Paper presentado en 22nd IPSA World Congress of Political Science. Madrid, 8-12 de julio.

Rodríguez Miranda, Adrián (2006). "Desarrollo Económico Territorial Endógeno". Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo DT2/06. Montevideo.

----- (2010). "Relevamiento de iniciativas y estudios con implicancias de políticas de desarrollo territorial en Uruguay (en los últimos diez años)". Documento de trabajo elaborado en el marco del Programa Uruguay Integra OPP-UE. *Mimeo*. Montevideo.

----- (2011). "Documento de lineamientos sobre políticas de desarrollo territorial y local en Uruguay. Anexo 2". Noviembre de 2011. VNG. Programa Uruguay Integra OPP-UE. Montevideo.

Rosas Huerta, Angélica (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". En *Política y Cultura*, Núm. 30 (119-134). Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. DF, México.

Sarlo, Oscar (2007). "Técnica Legislativa y Fortalecimiento Institucional Departamental". En *Técnica y función legislativa en Juntas departamentales 2007*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.

Thompson, James R. (2010). "Relacao e parceria trabalho-gestao: elas foram reinventadas?". En Peters, Guy y Jon Pierre (Orgs.): *Administracao pública. Coletanea*. Ed. UNESP. ENAP. Brasília.

Tribunal de Cuentas de la República (2010). "Memoria Anual 2010". Disponible en www.tcr.gub

Van Dam, Denis y Marcelo Larricq, 2010. "Análisis de la capacidad instalada en los 19 Departamentos del Uruguay". VNG. Programa Uruguay Integra OPP-UE. Montevideo

Veneziano, Alicia (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación y reforma del Estado: Una Vinculación Pendiente*. Ed. Orbe. Montevideo.

Weber, Max (1922). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Méjico.

Apéndice

Metodológico

Componente 1- Estructura Organizativa y Recursos Humanos

Indicador 1.1. División funcional del trabajo

Indicador operativo- Relación entre funciones tradicionales y no tradicionales

Definición del indicador: estima la relación existente en la organización entre el desempeño de funciones tradicionales y no tradicionales. Es un indicador que intenta aproximarse a lo que hacen las intendencias y a cómo se organizan para llevar a cabo sus competencias.

Forma de cálculo: es el cociente entre unidades organizativas de primer orden -o equivalentes- que desarrollan funciones no tradicionales y el total de unidades organizativas por intendencia

Se consideran las unidades que pueden asimilarse a un primer orden de apertura organizacional, es decir, direcciones generales, secretarías generales o departamentos. En algunos casos pueden también considerarse divisiones o asesorías, en el caso que se entienda que revisten importancia en la estructura jerárquica de la organización.

Esta jerarquización de las unidades organizativas no es fácil de establecer con precisión, aunque tanto los organigramas como la descripción de los gabinetes y descripción de autoridades por parte de las intendencias dan cuenta en gran medida de ello.

Se consideraron funciones o atribuciones no tradicionales todas aquellas referidas a la agenda de políticas públicas características de las reformas de segunda generación en adelante, que tiende a poner en manos de los niveles subnacionales aspectos que típicamente antes eran monopolio del Estado central. En este sentido se entendió por unidades organizativas no tradicionales (de tipo B según la categorización abajo descrita) aquellas que tuvieron que ver fundamentalmente con las siguientes atribuciones: desarrollo económico y social, ordenamiento y planificación territorial, gestión medioambiental, planificación estratégica, provisión de servicios públicos de salud y saneamiento, descentralización y participación ciudadana, integración regional y cooperación internacional.

Por unidades tradicionales se clasificaron aquellas que en general condicen con la ley orgánica municipal de 1935, que claramente se refieren a las típicas funciones de las intendencias en la distribución del trabajo tradicional. Entre estas se cuentan el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física (obras, vialidad, arquitectura, plazas y parques, calles y caminería rural, alumbrado). También las funciones de apoyo que tienen que ver con la hacienda pública, la administración y ejecución del presupuesto, la gestión de los recursos humanos, el análisis de materia legal y jurídica. Por último, otras funciones tradicionales como la higiene y la sanidad, la promoción cultural y el turismo, el tránsito, transporte y el acondicionamiento urbano en general.

Fuentes: se utilizaron como fuentes principales de este indicador los organigramas de las intendencias propiamente dichos, y en ausencia de ellos, de manera subsidiaria, la descripción del gabinete o las autoridades en los sitios web institucionales en cotejo con la descripción de funciones de las unidades organizativas según los presupuestos quinquenales, o la propia información provista en los sitios web.

Categorización de los casos

Intendencia de Artigas

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Dirección de Deportes; Ornato Público y Áreas Verdes; Dirección de Infraestructura Vial; Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Comunicación; Dirección de Hacienda; Dirección de Acondicionamiento Urbano; Dirección de Tránsito; Dirección de Cultura y Turismo (Subtotal = 10).

Unidades no tradicionales (B): Dirección de Desarrollo Social; Dirección de Planificación y Desarrollo; Dirección de Gestión Ambiental; Dirección de Descentralización e Integración Regional; Dirección de descentralización y Unidad de Apoyo a la Producción (Subtotal = 5).

Total Unidades = 15. Cociente (B/ Total) = $5/15 = 0,3333$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Artigas. www.artigas.gub.uy

Intendencia de Canelones

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Prosecretaría General; Dirección General de Gestión Territorial, Vivienda y Acondicionamiento Urbano; Dirección General de Tránsito y Transporte; Dirección General de Obras; Dirección General de Administración; Dirección General de Recursos Financieros; Dirección General Jurídico Notarial; Dirección General de Comunicaciones; Dirección General de Cultura (Subtotal = 9).

Unidades no tradicionales (B): Dirección General de Gestión Ambiental; Dirección General de Gobiernos Locales; Dirección General de Desarrollo y Cohesión Social; Dirección General de Promoción a la Salud y Contralor Sanitario; Dirección General de Desarrollo Productivo; Director Gral. Unidad de Planificación (Subtotal = 6).

Total Unidades = 16. Cociente (B/ Total) = $6/16 = 0,3750$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Canelones. www.imcanelones.gub.uy

Intendencia de Cerro Largo

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Secretaría Ejecutiva; Secretaría de Recursos; Secretaría de Gestión; Regularización de Tierras (Subtotal = 5).

Unidades no tradicionales (B): Secretaría Territorial. (Subtotal = 1).

Se agregan como unidades de segundo orden a las no tradicionales las Direcciones de Medio Ambiente y Políticas Sociales. Por lo que se le otorga un valor de 1,5 a las unidades no tradicionales en un total de 6.

Total Unidades = 6. Cociente (B/ Total) = $1,5/6 = 0,2500$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Cerro Largo y Presupuesto Quinquenal 2011-2015. www.cerrolargo.gub.uy

Intendencia de Colonia

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Departamento de Hacienda y Administración; Dirección de Recursos Humanos; Dirección Relaciones Públicas y Prensa; Dirección de Turismo; Dirección de Cultura; Departamento de Arquitectura; Departamento de Obras; Dirección Departamental de Limpieza; Dirección de la Juventud; Dirección de Deportes; Dirección de Tránsito y Transporte; Director de Alumbrado Público; Director Taller Municipal; Oficina de Control Vehicular; Dirección Jurídica (Subtotal = 16).

Unidades no tradicionales (B): Departamento de Planificación, Programas y Descentralización; Directora de Cooperación y Proyectos; Dirección de Acción Social y Derechos Humanos; Departamento de Higiene y Medio Ambiente; Dirección de Promoción y Desarrollo; Secretaría Planeamiento y Ordenamiento Territorial Unidad Municipal de Patrimonio (SPOT) (Subtotal = 6).

Total Unidades = 22. Cociente (B/ Total) = $6/22 = 0,2727$

Fuente: Sitio Web de la Intendencia de Colonia y Organigrama 2012. www.colonia.gub.uy

Intendencia de Durazno

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Coordinación General; Dirección Gral. de Administración; Dirección Gral. de Obras; Dirección Gral. de Hacienda (Subtotal = 5).

Unidades no tradicionales (B): Dirección Gral. de Desarrollo; Dirección Gral. de Promoción Social; Dirección de Servicios y Medioambiente (Subtotal = 3).

Total Unidades = 8. Cociente (B/ Total) = $3/8 = 0,3750$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Durazno y Presupuesto Quinquenal 2011-2015. <https://sites.google.com/site/infodurazno/gabinete>

Intendencia de Flores

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Departamento administrativo; Dirección de Tránsito; Departamento de Hacienda; Departamento de Servicios Generales; Departamento de Obras; Departamento de Deportes y Juventud; Asesoría Informática; Departamento Jurídico-notarial; Departamento de Cultura; Laboratorio Bromatológico; Prensa y Difusión (Subtotal = 12).

Unidades no tradicionales (B): Departamento de Promoción y Desarrollo; Unidad de Cooperación Internacional; Centro de Acciones Comunitarias; Asesoría de Planeamiento y Ordenamiento (Subtotal = 4).

Total Unidades = 16. Cociente (B/ Total) = $4/16 = 0,2500$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Flores y Presupuesto Quinquenal 2011-2015. www.imflores.gub.uy

Intendencia de Florida

Unidades tradicionales (A): -Secretaría General; Prosecretaría; Director General de Obras; Director Gral. de Hacienda; Dir. Gral. de Administración; Departamento de Urbanismo y Vivienda; Dirección de Talleres; Dirección General de Higiene; Departamento de Cultura; Departamento de Abastecimientos; Departamento de Espacios Públicos; Unidad de Comunicaciones (Subtotal = 12).

Unidades no tradicionales (B): Departamento de Desarrollo Sustentable; Dirección General de Desarrollo Social; Departamento de Gestión Ambiental; Departamento de Descentralización (Subtotal = 4).

Total Unidades = 16. Cociente (B/ Total) = $4/16 = 0,2500$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Florida y Presupuesto Quinquenal 2011-2015. www.imf.gub.uy

Intendencia de Lavalleja

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Protocolo y RRPP; Dirección de Hacienda; Dirección de Obras; Dirección de Arquitectura; Dirección General de Cultura; Dirección de Servicios Técnicos; Dirección de Tránsito; Departamento de Turismo; Departamento de Deporte; Departamento de Juventud; Oficina de Prensa; Jurídico-Notarial; Ordenamiento urbano y territorial (Subtotal = 14).

Unidades no tradicionales (B): Dirección de Servicios Sociales; Dirección de Higiene, medio ambiente y estilo de vida; Departamento de Desarrollo Agropecuario; Oficina de la Familia y la Mujer; Oficina de Cooperación Internacional (Subtotal = 5).

Total Unidades = 19. Cociente (B/ Total) = $5/19 = 0,2632$

Fuente: Sitio Web de la Intendencia de Lavalleja y Organigrama 2010. www.lavalleja.gub.uy

Intendencia de Maldonado

Unidades tradicionales (A): Secretario General; Prosecretaría General; Dir. Gral. Administración y RRHH; Dir. Gral. Asuntos Legales; Dir. Gral. de Cultura; Dir. Gral. de Deportes; Dir. Gral. de Hacienda; Dir. Gral. de Obras y Talleres; Dir. Gral. de Turismo (Subtotal = 9).

Unidades no tradicionales (B): Dir. Gral. de Higiene y Protección Ambiental; Dir. Gral. de Integración y Desarrollo Social; Dir. Gral. de Obras y Talleres; Dir. Gral. de Planeamiento Urbano y Territorial, Dir. Gral. de Planificación y Ejecución Presupuestal (Subtotal = 4).

Total Unidades = 14. Cociente (B/ Total) = $4/13 = 0,3077$

Fuente: Sitio Web de la Intendencia de Maldonado. www.maldonado.gub.uy

Intendencia de Paysandú

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Vivienda; Recursos Humanos; Departamento de Administración; Hacienda; Tránsito; Administración y Seguimiento de Proyectos; Tecnologías de la información; Departamento de Obras; Turismo; Secretaría de Deportes; Departamento de Servicios; Cultura; Higiene; Paseos Públicos; Limpieza y Talleres (Subtotal = 16).

Unidades no tradicionales (B): Dirección General de Descentralización; Interior; Participación Ciudadana; Unidad de Ordenamiento Territorial; Departamento de Promoción y Desarrollo; Unidad de servicios al empleo y la empresa/ Parque Industrial; Desarrollo Rural; Unidad de biocombustibles y Planta de Biodiesel; Promoción Social; Servicios Médicos; Medio Ambiente (Subtotal = 11).

Total Unidades = 27. Cociente (B/ Total) = $16/27 = 0,3077$

Fuente: Presupuesto Quinquenal 2011-2015. www.paysandu.gub.uy

Intendencia de Río Negro

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Director General; Dir. Gral. de Obras; Dir. Gral. de Hacienda; Departamento de Administración; Departamento de Tránsito y Transporte (Subtotal = 6).

Unidades no tradicionales (B): Dir. Gral. de Ordenamiento y Planificación Territorial y Urbanística; Dir. Gral. de Medio Ambiente; Dir. Gral. de Descentralización; Dir. Gral. de Desarrollo; Departamento de Políticas Sociales (Subtotal = 5).

Total Unidades = 11. Cociente (B/ Total) = $5/11 = 0,4545$

Fuente: Presupuesto Quinquenal 2011-2015. En www.rionegro.gub.uy

Intendencia de Rivera

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Dir. Gral. de Obras; Dir. Gral. de Hacienda; Dir. Gral. Tránsito y Transporte (Subtotal = 4).

Unidades no tradicionales (B): Directora Oficina de relacionamiento con la comunidad; Oficina del Adulto Mayor (Subtotal = 2).

Total Unidades = 6. Cociente (B/ Total) = $2/6 = 0,3333$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Rivera. www.rivera.gub.uy

Intendencia de Rocha

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Prosecretaría; Secretaría de Comunicación; Departamento de Hacienda; Dir. Gral. de Obras; Departamento Gral. de Ordenamiento Territorial; Departamento de Turismo; Oficina de Recursos Humanos; Dirección de Cultura; Dirección de Administración; Dirección de Tránsito y Transporte (Subtotal = 11).

Unidades no tradicionales (B): Planificación Territorial y Urbanística; Dirección de Gestión Ambiental; Dir. Gral. de Desarrollo; Dirección de Promoción Social; Unidad de Gestión Costera; Dirección de Género y Equidad; Dirección de Asistencia Alimentaria (Subtotal = 7).

Total Unidades = 18. Cociente (B/ Total) = $7/18 = 0,3889$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Rocha. www.rocha.gub.uy

Intendencia de Salto

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Dir. Gral. de Hacienda y Administración; Dir. Gral. de Obras; Departamento de Comunicaciones; Departamento de Gestión Humana; Departamento de Turismo; Departamento de Gestión Administrativa; Departamento de Salud e Higiene; Departamento de Tránsito; Departamento de Juventud; Departamento de Deportes; Departamento de Servicios Públicos; Departamento de Cultura (Subtotal = 13).

Unidades no tradicionales (B): Dir. Gral. de Proyectos, Inversión y Desarrollo; Departamento de Desarrollo Social; Departamento de Comisiones Vecinales; Departamento de Descentralización. (Subtotal = 4).

Se toma en cuenta la División de Salud comprendida dentro del Departamento de Salud e Higiene, y se le otorga un valor de 0,5.

Total Unidades = 17. Cociente (B/ Total) = $4,5/17 = 0,2647$

Fuente: Presupuesto Quinquenal 2011-2015. En www.salto.gub.uy.

Intendencia de San José

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Departamento de Administración; Departamento de Hacienda; Higiene y Salubridad; Obras, Arquitectura y Vialidad; Talleres, Servicios y Mantenimiento; Tránsito y Transporte (Subtotal = 7).

Unidades no tradicionales (B): Promoción Cultural y Asistencia Social (Subtotal = 1).

Total Unidades = 8. Cociente (B/ Total) = $1/8 = 0,1250$

Fuente: Presupuesto Quinquenal 2006-2010. En www.imsj.gub.uy.

Intendencia de Soriano

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Director de Obras; Servicio Jurídico y Notarial; Director de Turismo; Director de Hacienda; Director de Administración; Director de Arquitectura y Ordenamiento Territorial; Dirección de Talleres y Almacenes; Dirección de Cultura; Departamento de Relaciones Públicas; Dirección de Deporte y Recreación; Dirección de Auditoría; Supervisión de Adquisiciones; Complejo Mauá; División de Abastos y Expendios; Departamento de Tránsito y Transporte (Subtotal = 14).

Unidades no tradicionales (B): Unidad de Coordinación y Planificación Estratégica; Dirección de Desarrollo; Dirección de Asuntos Sociales; Departamento de Higiene, Bromatología y Medio Ambiente; (Subtotal = 4).

Total Unidades = 18. Cociente (B/ Total) = $4/20 = 0,1250$

Fuente: Sitio web de la intendencia de Soriano. www.soriano.gub.uy

Intendencia de Tacuarembó

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Dir. Gral. de Secretaría; Dir. Gral. de Hacienda; Dir. Gral. de Cultura, Deporte y Juventud; Dir. Gral. de Obras; Dir. Gral. de Servicios Municipales (Subtotal = 7).

Unidades no tradicionales (B): Asesorías de Métodos, Datos, Planificación Territorial y Acción Social; Dir. Gral. de Servicio Social ; Dir. Gral. de PRODEMA. (Subtotal = 3).

Total Unidades = 10. Cociente (B/ Total) = $3/10 = 0,3000$

Fuente: Presupuesto Quinquenal 2011-2015. En www.imtacuarembó.gub.uy

Intendencia de Treinta y Tres

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Dir. Gral. de RR.HH y Administración; Dir. Gral. de Hacienda; Dir. Gral. de Acondicionamiento Urbano y Vialidad; Secretaría de Jurídica; Departamento Cultura; Departamento Informático; Departamento de Comunicaciones y RR.PP (Subtotal = 8).

Unidades no tradicionales (B): Dir. Gral. de Salud y Desarrollo Ambiental; Dir. Gral. de Desarrollo Social y Participación; Dir. Gral. de Desarrollo, Planificación y Estrategia Departamental (Subtotal = 3).

Total Unidades = 11. Cociente (B/ Total) = $3/11 = 0,2727$

Fuente: Sitio web de la Intendencia de Treinta y Tres. www.imtt.gub.uy

Intendencia de Montevideo

Unidades tradicionales (A): Secretaría General; Departamento de Movilidad; Departamento de Desarrollo Social; Departamento de Cultura; Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales; Departamento de Recursos Financieros; Departamento de Acondicionamiento Urbano (Subtotal = 7).

Unidades no tradicionales (B): Departamento de Desarrollo Social; Departamento de Desarrollo Ambiental; Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional; Departamento de Planificación (Subtotal = 4).

Además se consideran otras unidades y asesorías no tradicionales, y se asigna 0,5 puntos al total de unidades no tradicionales. Se destacan entre otras, Asesoría de Desarrollo Municipal; División de Políticas Sociales; División de Salud; División Saneamiento; División de Promoción Económica; Fideicomiso del Museo del Carnaval; División de Relaciones Internacionales y Cooperación; División de Planificación Territorial y División de Planificación Estratégica.

Total Unidades = 11. Cociente (B/ Total) = $4,5/11 = 0,4090$

Fuente: Organigrama 2010. En www.montevideo.gub.uy

Categorización de los casos

Intendencias	Valores	Valor operacional (dummy)
Artigas	0.3333	1
Canelones	0.3750	1
Cerro Largo	0.2500	0
Colonia	0.2727	0
Durazno	0.3750	1
Flores	0.2500	0
Florida	0.2500	0
Lavalleja	0.2632	0
Maldonado	0.3077	1
Paysandú	0.4074	1
Río Negro	0.4545	1
Rivera	0.3333	1
Rocha	0.3889	1
Salto	0.2647	0
San José	0.1250	0
Soriano	0.2000	0
Tacuarembó	0.3000	0
Treinta y Tres	0.2727	0
Montevideo	0.4091	1
Media Interior	0.3013	
Media total	0.3070	
Operacionalización	1= Funciones no tradicionales> media total	

Indicador 1.2. Tamaño de la organización

Indicador 1.2.1. Número de funcionarios- Indicador operativo: Participación del empleo de las intendencias en la tasa total de empleo departamental para el año 2010.

Indicador 1.2.2. Tendencia- Indicador operativo: Evolución del empleo en las intendencias (1995-2010). Índice 1995=100.

Definición del indicador: este indicador consiste en estimar el papel empleador que tienen las intendencias, y lo hace a través de dos dimensiones: el tamaño de la organización medido como el peso de la estructura de personal sobre el total del empleo departamental, y la evolución del personal en el período 1995-2010. El valor final es el promedio entre ambos indicadores. A saber, será 0 cuando ambos valores estén por debajo del promedio general. Será 0.5 cuando uno de los valores esté por encima del promedio, y el otro por debajo. Y será 1 cuando ambos valores estén por encima del promedio de los casos.

Indicador 1.2.1. Participación del empleo de las intendencias en la tasa total de empleo departamental para el año 2010

Forma de cálculo: Este indicador es el cociente entre el número de funcionarios de la intendencia departamental en el año 2010 (se toma en cuenta el total de funcionarios empleados por el Gobierno Departamental, incluyendo Juntas Departamentales), y el estimado de total de personas empleadas en el departamento para el mismo año.

Fuentes: Para el numerador se tomó como fuente el "Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010" elaborado por la ONSC. El denominador fue calculado tomando como fuente los valores en la tasa de empleo estimados y las proyecciones de población por edad para el año 2010 estimado por CPA-Ferrer sobre información de INE. Disponible en Área de Políticas Territoriales de OPP. Programa Uruguay Integra.

Indicador 1.2.2. Evolución del empleo en las intendencias (1995-2010)

Forma de cálculo: Índice de base 100. 1995 = 100.

Fuentes: Este indicador fue confeccionado a partir de los valores de los años 1995 y 2010 al 31 de diciembre de cada año, publicados por "Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010" elaborado por la ONSC. Se considera el total de funcionarios de los Gobiernos Departamentales, incluyendo Juntas Departamentales.

Resumen de indicadores considerados

Gobiernos Departamentales	a) Total empleo GD 2010	b) Pob. 2010	c) Tasa de empleo 2010	d) % entre 0 y 14 años	e) Pob. en edad de trabajar 2010 *	f) Estimación población total ocupada (e*c%)	g) % de empleo en GD sobre total empleo (a/f*100)
Artigas	1.701	79.270	57,9	28,6	56.599	32.771	5,19
Canelones	4.610	525.980	61,5	23,4	402.901	247.784	1,86
Cerro Largo	1.396	90.883	57,6	24,6	68.526	39.471	3,54
Colonia	1.570	120.894	60,4	20,5	96.111	58.051	2,70
Durazno	1.430	62.155	56,9	26,9	45.435	25.853	5,53
Flores	667	25.726	67,3	19,7	20.658	13.903	4,80
Florida	1.079	70.811	56,6	23,2	54.383	30.781	3,51
Lavalleja	1.582	61.994	60,8	21,9	48.417	29.438	5,37
Maldonado	3.309	152.523	62,3	24,5	115.155	71.741	4,61
Paysandú	1.914	116.387	56,6	25,9	86.243	48.813	3,92
Río Negro	1.631	56.513	55,0	24,9	42.441	23.343	6,99
Rivera	1.180	112.084	59,5	26,1	82.830	49.284	2,39
Rocha	1.831	70.374	53,8	22,9	54.258	29.191	6,27
Salto	1.886	128.669	56,3	27,2	93.671	52.737	3,58
San José	840	110.714	59,8	22,8	85.471	51.112	1,64
Soriano	1.658	88.449	61,6	25,2	66.160	40.754	4,07
Tacuarcmbó	1.593	96.783	56,4	25,1	72.490	40.885	3,90
Treinta y Tres	1.165	49.497	52,9	25,0	37.123	19.638	5,93
Montevideo	9.427	1.336.878	61,4	19,9	1.070.839	657.495	1,43
Total nacional	40.469	3356584	60,0	22,5	2.600.681	1.560.409	2,59
FUENTES:	INE	INE	CPA-F	CPA-F	Elab. propia	Elab. propia	Elab. propia

* Se refiere a la población de 15 años y más. El indicador final debe ser considerado como *proxi* puesto que la población en edad de trabajar real es la comprendida entre los 14 y más años.

Categorización de los casos

Intendencias	1.2.1. Tamaño: Participación empleo intendencias en total empleo (2010)	Valor operacional (dummy)	1.2.2. Tendencia: Evolución 1995-2010 (1995=100)	Valor operacional (dummy)	Valor operacional total 1.2 (media)
Artigas	5,19	0	103	1	0,5
Canelones	1,86	1	120	0	0,5
Cerro Largo	3,54	1	122	0	0,5
Colonia	2,70	1	109	1	1,0
Durazno	5,53	0	98	1	0,5
Flores	4,80	0	120	0	0,0
Florida	3,51	1	76	1	1,0
Lavalleja	5,37	0	147	0	0,0
Maldonado	4,61	0	121	0	0,0
Paysandú	3,92	1	157	0	0,5
Río Negro	6,99	0	141	0	0,0
Rivera	2,39	1	76	1	1,0
Rocha	6,27	0	105	1	0,5
Salto	3,58	1	120	0	0,5
San José	1,64	1	99	1	1,0
Soriano	4,07	0	127	0	0,0
Tacuarembó	3,90	1	87	1	1,0
Treinta y Tres	5,93	0	93	1	0,5
Montevideo	1,43	1	83	1	1,0
Media Interior	4,21		112		
Media total	4,07		111		
Operacionalización	1 < media total		1 < media total		Promedio

Indicador 1.3 Retribución salarial

Indicador operativo: Gasto promedio en salario por funcionario (2010)

Definición del indicador: este indicador intenta aproximarse al nivel de remuneración de los funcionarios de las intendencias departamentales. En particular, intenta caracterizar a las intendencias en función de su capacidad de pago a los recursos humanos, atendiendo al componente de remuneración.

Forma de cálculo: se calcula como el cociente entre el total de pesos corrientes gastado en sueldos en 2010 y el total de funcionarios de las intendencias al 31 de diciembre del mismo año.

Fuentes: para el numerador se tomó como fuente la Memoria Anual 2010 publicada por el TCR en www.tcr.gub.uy. Para el denominador se tomó como fuente el "Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010" elaborado por la ONSC.

Resumen de indicadores considerados y categorización de los casos

Intendencias	Total Gasto Sueldos 2010*	Total funcionarios 2010	Gasto medio por funcionario 2010*	Valor operacional 1.3 (dummy)
Artigas	s/i	1.701	-	0 **
Canelones	1.117.542	4.610	242	1
Cerro Largo	226.757	1.396	162	0
Colonia	393.399	1.570	251	1
Durazno	275.630	1.430	193	0
Flores	179.630	667	269	1
Florida	283.125	1.079	262	1
Lavalleja	376.093	1.582	238	1
Maldonado	1.229.899	3.309	372	1
Paysandú	448.938	1.914	235	1
Río Negro	209.719	1.631	129	0
Rivera	270.645	1.180	229	0
Rocha	466.237	1.831	255	1
Salto	401.197	1.886	213	0
San José	209.309	840	249	1
Soriano	325.629	1.658	196	0
Tacuarembó	366.431	1.593	230	1
Treinta y Tres	173.108	1.165	149	0
Montevideo	4.652.602	9.427	494	1
Media interior			228	
Media total			243	
Operacionalización	1 > media interior ***			

* En miles de pesos corrientes.

** Para el caso de Artigas no se dispone de información en las fuentes consultadas. Sin embargo, se imputa un valor dummy 0 basado en la consideración de otras variables de caracterización socioeconómicas del departamento y consultas con informantes calificados, que hacen pensar que el valor de las retribuciones a sus funcionarios deben ubicarse por debajo del promedio general.

*** Se consideró como punto de corte el promedio interior, de acuerdo a la diferenciación realizada por el INE respecto a Montevideo para el cálculo de la canasta básica. Sobre este punto véase "Determinación de la Línea de Pobreza" en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/metodologias/taller%20pobreza/pobreza%20capitulo2.pdf>.

Indicador 1.4 Presencia de profesionales de nivel terciario

Indicador operativo: porcentaje de funcionarios en el escalafón profesional en relación al total de funcionarios (2010).

Definición del indicador: este indicador mide el grado en que las intendencias incorporan a su plantilla de recursos humanos personal profesional de nivel terciario.

Forma de cálculo: es el cociente entre el número de funcionarios pertenecientes a los escalafones profesionales (A y B) y el total de funcionarios para el año 2010.

Fuentes: "Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010" elaborado por la ONSC.

Resumen de indicadores considerados y categorización de los casos

Intendencias	a) Total funcionarios	b) N Profesionales (escalafones A+B)	c) % Profesionales / total	Valor operacional 1.4 (dummy)
Artigas	1,643	40	2.4	0
Canclones	4,483	177	3.9	1
Cerro Largo	1,345	46	3.4	0
Colonia	1,522	45	3.0	0
Durazno	1,350	34	2.5	0
Flores	620	0	0.0	0
Florida	1,019	63	6.2	1
Lavalleja	1,540	29	1.9	0
Maldonado	3,205	126	3.9	1
Paysandú	1,860	57	3.1	0
Río Negro	1,584	34	2.1	1
Rivera	1,124	54	4.8	1
Rocha	1,786	53	3.0	0
Salto	1,801	49	2.7	0
San José	797	27	3.4	0
Soriano	1,613	76	4.7	1
Tacuarembó	1,525	73	4.8	1
Treinta y Tres	1,112	17	1.5	0
Montevideo	9,184	1295	14.1	1
Media interior			3.2	
Media total			3.8	
Operacionalización		I> Media total		

Indicador 1.5 Presencia de funcionarios de carrera

Indicador operativo: porcentaje de funcionarios presupuestados por intendencia (2010).

Definición del indicador: este indicador es un *proxi* de la carrera administrativa, en el entendido que intenta estimar la probabilidad de presencia o ausencia de la carrera administrativa a través de la proporción de funcionarios permanentes por intendencia. A estos efectos, se considera que los funcionarios presupuestados son los funcionarios de carrera, a diferencia de los funcionarios contratados y eventuales.

Forma de cálculo: cociente entre funcionarios presupuestados y el total de funcionarios por intendencia.

Fuente: "Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010" elaborado por la ONSC.

Resumen de indicadores considerados

Intendencias	Total 2010	N Pres.	N Con.	N Ev.	N Otros	% Pres.	% Con.	% Ev.	% Otros	N no fun. púb.	% no fun. púb.
Artigas	1.643	898	24	712	0	54,7	1,5	43,3	0,0	9	0,5
Canelones	4.483	1.977	2.343	73	0	44,1	52,3	1,6	0,0	90	2,0
Cerro Largo	1.345	365	972	0	8	27,1	72,3	0,0	0,6	0	0,0
Colonia	1.522	858	526	21	0	56,4	34,6	1,4	0,0	117	7,7
Durazno	1.350	476	236	0	619	35,3	17,5	0,0	45,9	19	1,4
Flores	620	118	433	25	0	19,0	69,8	4,0	0,0	44	7,1
Florida	1.019	414	521	62	0	40,6	51,1	6,1	0,0	22	2,2
Lavalleja	1.540	456	701	373	10	29,6	45,5	24,2	0,6	0	0,0
Maldonado	3.205	1.545	1.197	338	0	48,2	37,3	10,5	0,0	125	3,9
Paysandú	1.860	918	786	0	0	49,4	42,3	0,0	0,0	156	8,4
Río Negro	1.584	584	3	948	29	36,9	0,2	59,8	1,8	20	1,3
Rivcrá	1.124	942	147	0	0	83,8	13,1	0,0	0,0	35	3,1
Rocha	1.786	602	812	367	0	33,7	45,5	20,5	0,0	5	0,3
Salto	1.801	516	1.086	189	0	28,7	60,3	10,5	0,0	10	0,6
San José	797	557	16	168	12	69,9	2,0	21,1	1,5	44	5,5
Soriano	1.613	658	507	448	0	40,8	31,4	27,8	0,0	0	0,0
Tacuarembó	1.525	474	392	632	0	31,1	25,7	41,4	0,0	27	1,8
Treinta y Tres	1.112	236	822	19	0	21,2	73,9	1,7	0,0	35	3,1
Montevideo	9.184	6.530	1.811	45	0	71,1	19,7	0,5	0,0	798	8,7
Media interior						41,7	37,6	15,2	2,8		
Media total						43,2	36,6	14,5	2,7		3,0

Categorización de los casos

Intendencias	% de funcionarios presupuestados sobre el total	Valor operacional 1.5 (dummy)
Artigas	54,7	1
Canelones	44,1	1
Cerro Largo	27,1	0
Colonia	56,4	1
Durazno	35,3	0
Flores	19,0	0
Florida	40,6	0
Lavalleja	29,6	0
Maldonado	48,2	1
Paysandú	49,4	1
Río Negro	36,9	0
Rivera	83,8	1
Rocha	33,7	0
Salto	28,7	0
San José	69,9	1
Soriano	40,8	0
Tacuarembó	31,1	0
Treinta y Tres	21,2	0
Montevideo	71,1	1
Media Interior	41,7	
Media total	43,2	
Operacionalización	> media total	

Componente 2- Estructura Presupuestal

Indicador 2.1. Sustentabilidad fiscal

Indicador operativo: Cociente entre porcentaje de inversión media y desbalance vertical promedio (2005-2009)

Definición del indicador: por sustentabilidad fiscal se entiende la capacidad de las intendencias para solventar su estructura organizacional y de funcionamiento con sus ingresos propios, independientemente de las partidas que transfiere el gobierno central.

Forma de cálculo: cociente entre el promedio de la inversión anual en el período 2005-2009, y el promedio de los porcentajes de ingresos nacionales para el mismo período. Al denominador se le conoce también como desbalance o descalce vertical, entendido como la relación presupuestal existente entre los ingresos propios y los ingresos llamados nacionales, y se expresa comúnmente como porcentaje de ingresos nacionales sobre el total de ingresos presupuestales.

Fuentes: la fuente considerada para el cálculo de este indicador corresponde a los valores de ejecución presupuestal consolidados publicados por el TCR en sus memorias anuales

correspondientes (2005 a 2009). Ver www.tcr.gub.uy y Memorias Anuales en la Biblioteca del Tribunal de Cuentas de la República. Subsidiariamente se utilizó, para los casos en que el TCR no expidió informe o dictamen, datos aportados por el Área de Políticas Territoriales de la OPP.

Resumen de indicadores considerados

Intendencias	a) Ingresos Nacionales (%)						b) Gasto en inversiones (%)						Índice sustentabilidad fiscal (a/b)
	2005	2006	2007	2008	2009	Media	2005	2006	2007	2008	2009	Media	
Artigas	31	44	45	44	42	41	1	0	27	0	s/i	7	0.17
Canelones	29	23	26	26	29	27	13	17	25	26	24	21	0.79
Cerro Largo	51	54	53	59	56	55	40	33	40	43	38	39	0.71
Colonia	29	31	30	27	26	29	25	23	26	34	36	29	1.00
Durazno	47	44	39	45	48	44	23	23	20	31	30	25	0.57
Flores	37	37	36	39	39	37	28	15	11	19	14	17	0.47
Florida	36	44	41	45	42	41	7	17	17	24	21	17	0.42
Lavalleja	41	44	45	47	43	44	15	18	29	18	15	19	0.43
Maldonado	19	15	14	15	21	17	14	11	22	32	29	22	1.28
Paysandú	41*	42	39	48	47	44	s/i	20	14	19	22	19	0.43
Río Negro	37	43	46	49	57	46	7	33	36	37	37	30	0.65
Rivera	47	50	49	59	52	51	34	22	31	38	22	29	0.57
Rocha	33	36	37	24	40	34	4	11	27	13	24	16	0.46
Salto	34	38	41	40	43	39	34	36	33	35	30	33	0.86
San José	32	33	29	31	37	32	33	36	31	52	52	41	1.26
Soriano	38	42	37	40	51	42	16	16	17	22	22	19	0.45
Tacuarembó	36	45	42	45	48	43	14	12	12	31	20	18	0.41
Treinta y Tres	46	49	51	56	57	52	30	33	37	31	27	31	0.61
Montevideo	4	9	7	8	8	7	12	9	15	19	14	14	1.94

Nota: los promedios omiten los casos para los que no hay información (s/i)

* El valor de Paysandú para el ejercicio 2005 fue extraído de APT-OPP y no de la Memoria Anual 2005 del TCR.

Categorización de los casos

Intendencias	Inversión/Desbalance vertical (2005-2009)	Valor operacional 2.1 (dummy)
Artigas	0.17	0
Canclones	0.79	1
Cerro Largo	0.71	1
Colonia	1.00	1
Durazno	0.57	0
Flores	0.47	0
Florida	0.42	0
Lavalleja	0.43	0
Maldonado	1.28	1
Paysandú	0.43	0
Río Negro	0.65	0
Rivera	0.57	0
Rocha -	0.46	0
Salto	0.86	1
San José	1.26	1
Soriano	0.45	0
Tacuarembó	0.41	0
Treinta y Tres	0.61	0
Montevideo	1.94	1
Media Interior	0.64	
Media total	0.71	
Operacionalización	1 > Media total	

Indicador 2.2. Resultado presupuestal acumulado

Indicador operativo: déficit acumulado al 31/12/2010 en pesos corrientes por habitante

Definición del indicador: indica el resultado presupuestal de largo plazo, más allá del ejercicio anual (déficit o superávit). En concreto, el déficit acumulado es el resultado acumulado de los ejercicios en el largo plazo, y se compone de la diferencia entre ingresos y egresos de las intendencias.

Forma de cálculo: se expresa en términos per cápita para el año 2010. Esto es, como el cociente entre el total del déficit acumulado al 31/12/2010 en pesos corrientes y el total de la población departamental. Este cociente se expresa numéricamente en pesos y significa el endeudamiento que cada habitante del departamento debería hacer frente para equilibrar las cuentas de su intendencia.

Fuentes: se utilizaron como fuentes la "Memoria Anual 2010" del TCR, en www.tcr.gub.uy y las proyecciones de población de INE para el año 2010 en Censo 2004 Fase I/ Proyecciones. En www.ine.gub.uy.

Resumen de indicadores considerados

Intendencias	Déficit acumulado 2010*	Población 2010	Déficit acumulado por habitante 2010
Artigas	-457301	79,270	-5769
Canelones	-4210158	525,980	-8004
Cerro Largo	-127987	90,883	-1408
Colonia	-314203	120,894	-2599
Durazno	56034	62,155	902
Flores	-108860	25,726	-4232
Florida	-208922	70,811	-2950
Lavalleja	-55145	61,994	-890
Maldonado	-1007149	152,523	-6603
Paysandú	-275255	116,387	-2365
Río Negro	-226660	56,513	-4011
Rivera	-316018	112,084	-2819
Rocha	-602625	70,374	-8563
Salto	-91602	128,669	-712
San José	235768	110,714	2130
Soriano	-45963	88,449	-520
Tacuarembó	-411918	96,783	-4256
Treinta y Tres	-79242	49,497	-1601
Montevideo	-1096664	1,336,878	-820

* En miles de pesos corrientes.

Categorización de los casos

Intendencias	Déficit acumulado per cápita (2010)	Valor operacional 2.2 (dummy)
Artigas	-5769	0
Canelones	-8004	0
Cerro Largo	-1408	1
Colonia	-2599	1
Durazno	902	1
Flores	-4232	0
Florida	-2950	0
Lavalleja	-890	1
Maldonado	-6603	0
Paysandú	-2365	1
Río Negro	-4011	0
Rivera	-2819	1
Rocha	-8563	0
Salto	-712	1
San José	2130	1
Soriano	-520	1
Tacuarembó	-4256	0
Treinta y Tres	-1601	1
Montevideo	-820	1
Media Interior	-3015	
Media total	-2900	
Operacionalización	I < Media total	

2.3. Capacidad de inversión

Indicador operativo: inversión promedio (2005-2010)

Definición del indicador: es una medida de la capacidad de las intendencias para destinar recursos a inversión, en el entendido que la inversión es un gasto de largo plazo y orientado a la generación de condiciones de sostenibilidad de las infraestructuras y los equipamientos en diversas áreas de políticas. Se parte del supuesto que a mayor capacidad de inversión, mayor capacidad de orientar recursos en mejores condiciones de autonomía por parte de las intendencias.

Forma de cálculo: es el gasto en inversión de las intendencias para el período 2005-2010, expresado como el porcentaje del total del gasto en términos de promedio anual.

Fuentes: Memorias Anuales del TCR (2005 a 2010).

Resumen de indicadores considerados

Intendencias/ Inversiones anuales (en %)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media 2005- 2010
Artigas	1	0	27	0	s/i	0	5,7
Canelones	13	17	25	26	24	21	21,0
Cerro Largo	40	33	40	43	38	39	38,8
Colonia	25	23	26	34	36	31	29,2
Durazno	23	23	20	31	30	20	24,5
Flores	28	15	11	19	14	13	16,7
Florida	7	17	17	24	21	15	16,8
Lavalleja	15	18	29	18	15	10	17,5
Maldonado	14	11	22	32	29	18	21,0
Paysandú	s/i	20	14	19	22	12	17,4
Río Negro	7	33	36	37	37	37	31,2
Rivera	34	22	31	38	22	30	29,5
Rocha	4	11	27	13	24	10	14,8
Salto	34	36	33	35	30	31	33,1
San José	33	36	31	52	52	32	39,3
Soriano	16	16	17	22	22	19	18,7
Tacuarcmbó	14	12	12	31	20	11	16,6
Treinta y Tres	30	33	37	31	27	18	29,2
Montevideo	12	9	15	19	14	14	13,8

Categorización de los casos

Intendencias	Media inversiones 2005-2010 (en %)	Valor operacional 2,3
Artigas	5,7	0
Canelones	21,0	0
Cerro Largo	38,8	1
Colonia	29,2	1
Durazno	24,5	1
Flores	16,7	0
Florida	16,8	0
Lavalleja	17,5	0
Maldonado	21,0	0
Paysandú	17,4	0
Río Negro	31,2	1
Rivera	29,5	1
Rocha	14,8	0
Salto	33,1	1
San José	39,3	1
Soriano	18,7	0
Tacuarembó	16,6	0
Treinta y Tres	29,2	1
Montevideo	13,8	0
Media Interior	23,4	
Media total	22,9	
Operacionalización	1 > Media total	

2.4. Estructura de ingresos

Indicador operativo: Fragmentación promedio de las fuentes de ingresos por intendencia (2004-2008)

Definición del indicador: estima el nivel de complejidad y costos de transacción asociados a la sostenibilidad de los instrumentos fiscales de fuentes de ingresos. Es un indicador de racionalidad presupuestal, en el entendido que una menor dispersión expresa una mayor capacidad para hacerse de los recursos con un menor costo de la administración.

Forma de cálculo: es un índice de fragmentación que se calcula de modo análogo al número efectivo de partidos propuesto por Laakso y Taagepera (1979). Se estima como el cociente entre 1 y la suma de las proporciones cuadradas de los distintas fuentes de ingreso presupuestal calculadas como porcentaje de ingresos sobre la recaudación total de cada año. El valor final es el índice promedio resultante por intendencia para los años 2004-2008. Para el caso de la Intendencia de Montevideo el valor corresponde al índice promedio calculado para el período 2006-2008, por no contarse con información sobre los años 2005 y 2005.

Fuentes de información: los porcentajes de recaudación por instrumentos se calcularon en base a documentación aportada por el Área de Políticas Territoriales de OPP sobre estimaciones realizadas en base a las rendiciones de cuenta de los gobiernos departamentales.

Ver resumen de indicadores considerados en Anexo I.

Categorización de los casos

Intendencias	Valor índice fragmentación ingresos (media 2004-2008)	Valor operacional 2.4
Artigas	12,8	0
Canelones	14,8	0
Cerro Largo	9,5	1
Colonia	11,8	1
Durazno	15,4	0
Flores	5,7	1
Florida	11,3	1
Lavalleja	15,4	0
Maldonado	6,7	1
Paysandú	12,4	0
Río Negro	12,6	0
Rivera	11,4	1
Rocha	15,1	0
Salto	14,5	0
San José	7,1	1
Soriano	12,7	0
Tacuarembó	14,8	0
Treinta y Tres	13,6	0
Montevideo*	9,2	1
Media Interior	12,1	
Media total	11,9	
Operacionalización	I < Media total	

* Para Montevideo se tomó el promedio de los años 2006 a 2008.

Componente 3- Pesos y contrapesos

3.1. Transparencia del gasto

Indicador operativo: Porcentaje del gasto total observado por el TCR (2010)

Definición del indicador: Este indicador es una aproximación a la capacidad de las intendencias de ejecutar el gasto de acuerdo a la normativa vigente establecida en el TOCAF. Debido al proceso presupuestario, el TCR es el organismo que oficia de contralor ex - ante del gasto a través de su contador delegado, y observa el gasto en aquellos casos en que ha dictaminado que el mismo se ha producido sin tener en cuenta la normativa correspondiente. Por tanto, a mayores observaciones del gasto emitidas por el TCR, puede inferirse una mayor discrecionalidad y menor transparencia desde el punto de vista de los procedimientos.

Forma de cálculo: cociente entre el total del gasto observado por el TCR y el total del gasto de la intendencia para el ejercicio 2010.

Fuentes de información: Memoria Anual 2010, TCR.

Resumen de indicadores considerados y categorización de los casos

Intendencias	% del gasto observado por TCR 2010	Valor operacional 3.1
Artigas	6,7	1
Canelones	16,9	1
Cerro Largo	12,3	1
Colonia	10,9	1
Durazno	13,5	1
Flores	61,6	0
Florida	5,7	1
Lavalleja	20,0	0
Maldonado	25,4	0
Paysandú	3,4	1
Río Negro	1,1	1
Rivera	36,0	0
Rocha	33,7	0
Salto	39,3	0
San José	0,5	1
Soriano	30,1	0
Tacuarembó	3,9	1
Treinta y Tres	1,1	1
Montevideo	21,0	0
Media Interior	17,9	
Media total	18,1	
Operacionalización	1 < media total	

3.2. Participación ciudadana

Indicador operativo: Existencia/inexistencia de presupuesto participativo

Definición del indicador: mide la existencia o inexistencia de presupuesto participativo (PP) por intendencia, en tanto es considerado este instrumento como uno de los mecanismos típicos de participación ciudadana.

Forma de cálculo: Existe/ No existe; Antigüedad. El indicador asume tres valores: 1, para las intendencias donde existe el PP con anterioridad al año 2005, 0,5 cuando existe desde 2005 en adelante y 0 cuando no existe PP.

Fuentes de información: Abraham, Manuela (2012). "La hechura de la política subnacional. El presupuesto participativo de Florida, Paysandú y Rivera 2005-2010 en la matriz de política pública". *Mimeo*.

Echevarría, Elena (2007). *Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.

Resumen de indicadores considerados y categorización de los casos

Intendencias	Existencia/ inexistencia de Presupuesto participativo	Valor operacional (dummy)	Antigüedad PP.	Valor operacional (dummy)	Valor operacional 3.2 (media)
Artigas	No	0		0	0
Canclones	Sí	1	2005	0	0,5
Cerro Largo	Sí	1	2009	0	0,5
Colonia	No	0		0	0
Durazno	No	0		0	0
Flores	No	0		0	0
Florida	Sí	1	2005	0	0,5
Lavalleja	No	0		0	0
Maldonado	Sí	1	2005	0	0,5
Paysandú	Sí	1	2005	0	0,5
Río Negro	No	0		0	0
Rivera	Sí	1	2005	0	0,5
Rocha	No	0		0	0
Salto	No	0		0	0
San José	No	0		0	0
Soriano	No	0		0	0
Tacuarembó	No	0		0	0
Treinta y Tres	No	0		0	0
Montevideo	Sí	1	1993	1	1
Operacionalización	1=Sí		1<2005		

3.3. Contestabilidad política

Indicador 3.3.1. Sistema de partido departamental

Indicador 3.3.2. Porcentaje de la población departamental habilitada para votar con tercer nivel de gobierno

Indicador 3.3.1. Sistema de partido departamental

Definición del indicador: estima el tipo de competencia predominante al interior del sistema de partidos en el largo plazo, a partir de evaluar el patrón de alternancia en la titularidad del ejecutivo departamental.

Forma de cálculo: Es una variable categórica que asume tres valores: 1) Sistema de partido Predominante: cuando un mismo partido ha gobernado ininterrumpidamente desde 1990; 2) Bipartidismo: cuando dos partidos han accedido en al menos una ocasión al ejecutivo desde 1990, y 3) Multipartidista: cuando más de dos partidos se han alternado en el poder desde 1990 en adelante.

Fuentes de información: Banco de Datos de la FCS.

Resumen de indicadores considerados

Departamento	1990	1995	2000	2005	2010	Sistema
Artigas	PC	PC	PC	PN	FA	Multipartidista
Canelones	PN	PC	PC	FA	FA	Multipartidista
Cerro Largo	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Colonia	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Durazno	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Flores	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Florida	PN	PC	PN	FA	PN	Multipartidista
Lavalleja	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Maldonado	PN	PN	PN	FA	FA	Bipartidista
Paysandú	PN	PN	PN	FA	PN	Bipartidista
Río Negro	PC	PC	PC	PN	PN	Bipartidista
Rivera	PN	PC	PC	PC	PC	Bipartidista
Rocha	PN	PC	PN	FA	FA	Multipartidista
Salto	PN	PC	PC	FA	PC	Multipartidista
San José	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Soriano	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Tacuarembó	PN	PN	PN	PN	PN	Predominante
Treinta y Tres	PN	PN	PN	FA	PN	Bipartidista
Montevideo	FA	FA	FA	FA	FA	Predominante

Categorización de los casos

Intendencias	Sistema de partidos departamental según patrón de alternancia (1990-2010)	Valor operacional 3.3.1.
Artigas	Multipartidario	1
Canelones	Multipartidario	1
Cerro Largo	Predominante	0
Colonia	Predominante	0
Durazno	Predominante	0
Flores	Predominante	0
Florida	Multipartidario	1
Lavalleja	Predominante	0
Maldonado	Bipartidismo	0,5
Paysandú	Bipartidismo	0,5
Río Negro	Bipartidismo	0,5
Rivera	Bipartidismo	0,5
Rocha	Multipartidario	1
Salto	Multipartidario	1
San José	Predominante	0
Soriano	Predominante	0
Tacuarembó	Predominante	0
Treinta y Tres	Bipartidismo	0,5
Montevideo	Predominante	0
Operacionalización	Mul=1; Bip=0.5; Pre=0	

Indicador 3.3.2. Porcentaje de la población departamental habilitada para votar con tercer nivel de gobierno

Definición del indicador: mide el nivel de penetración del tercer nivel de gobierno por departamento.

Forma de cálculo: Proporción de la población departamental habilitada para votar con derecho a voto en el tercer nivel de gobierno.

Fuentes de información: Elaboración propia en base a INE e ICP.

Resumen de indicadores considerados

Departamentos	Total Habilitados para votar 2009	Municipios	Habilitados para votar 2010	Subtotal	Total cubierto por tercer nivel (%)
Artigas	57935	Bella Unión	13602	17659	30,5
		Tomás Gomensoro	2159		
		Baltasar Brum	1898		
Canelones	357848		357848		100
Cerro Largo	67396	Río Branco	12642	15653	23,2
		Fraile Muerto	3011		
Colonia	99710	A - Carmelo	14548	59089	59,3
		B - Juan L. Lacaze	11980		
		C - Nueva Helvecia	9303		
		CH - Rosario	9413		
		D - Nueva Palmira	7542		
		E - Tarariras	6303		
Durazno	46149	Villa del Carmen	2320	8417	18,2
		Sarandí del Yi	6097		
Flores	21494	Ismael Cortinas	954	954	4,4
Florida	55300	Sarandí Grande	5952	8405	15,2
		Casupá	2453		
Lavalleja	50361	JP. Varela	4190	6827	13,6
		Solís	2637		
Maldonado	119824		119824		100
Paysandú	89670	Guichón	5815	12434	13,9
		Quebracho	2828		
		Porvenir	3791		
Río Negro	41897	Young	13797	15764	37,6
		Nuevo Berlín	1967		
Rivera	81887	Tranqueras	5569	11549	14,1
		Vichadero	3184		
		Minas de Corrales	2796		

Rocha	58092	Chuy	9188	26763	46,1
		Castillo	7565		
		Lascano	6238		
		La Paloma	3772		
Salto	96951	A - Villa Constitución	3069	10991	11,3
		B - Pueblo Belen	1925		
		C - Pueblo Rincón de Valentín	987		
		CH - Colonia Lavalleja	2206		
		D - Pueblo San Antonio	1841		
		E - Mataojo	963		
San José	77384	Ciudad del Plata	15591	25568	33,0
		Libertad	9977		
Soriano	68908	Dolores	15629	21300	30,9
		Cardona	5671		
Tacuarembó	73281	Paso de los Toros	11289	14326	19,5
		San Gregorio	3037		
Treinta y Tres	39527	Vergara	3295	5235	13,2
		Santa Clara	1940		
Montevideo	1059681		1059681		100

Categorización de los casos

Intendencias	% de la población con tercer nivel de gobierno (2012)	Valor operacional 3.3.2.
Artigas	30,5	0
Canelones	100	1
Cerro Largo	23,2	0
Colonia	59,3	1
Durazno	18,2	0
Flores	4,4	0
Florida	15,2	0
Lavalleja	13,6	0
Maldonado	100	1
Paysandú	13,9	0
Río Negro	37,6	1
Rivera	14,1	0
Rocha	46,1	1
Salto	11,3	0
San José	33	0
Soriano	30,9	0
Tacuarembó	19,5	0
Treinta y Tres	13,2	0
Montevideo	100	1
Media Interior	32,4	
Media total	36,0	
Operacionalización	I > Media total	

3.5. Vínculo intendencia- sociedad civil- mercado

Indicador operativo: Existencia/inexistencia de agencia de desarrollo local (o similar) en funcionamiento por intendencia

Definición del indicador: constituye un estimador sobre el tipo de vínculo existente entre la intendencia departamental y la sociedad civil organizada, y su grado de institucionalización formal.

Forma de cálculo: existencia o inexistencia de agencia de desarrollo local o similar en funcionamiento en el departamento. Se expresa como el promedio entre dos indicadores: a) la constatación de su existencia en el período analizado, y la constatación de su funcionamiento efectivo en la actualidad. Para ambos indicadores se maneja una escala de 0 a 1, donde 0 significa la ausencia total del atributo evaluado y 1 la presencia efectiva del mismo.

Fuentes de información: RADEL ART, PNUD. Sitios web de las agencias y de las intendencias.

Resumen de indicadores considerados

Intendencia	Existencia/ inexistencia	Personal propio AD	Otros organismos	Portal Web en funcionamiento
Artigas				
Canelones				
Cerro Largo	SI	0		NO
Colonia	SI *	2		SI
Durazno				
Flores				
Florida	SI	2		NO
Lavalleja				
Maldonado			Concejo de Desarrollo Departamental	NO
Paysandú	SI	6		NO
Río Negro	SI	1		SI
Rivera	SI	4		SI
Rocha				
Salto				
San José				
Soriano				
Tacuarembó	SI	0		NO
Treinta y Tres				
Montevideo				

Fuente: elaboración propia.

Categorización de los casos

Intendencias	Ex./ inx. de Agencia de Desarrollo o similar en funcionamiento	Valor operacional	Antigüedad y Funcionamiento	Valor operacional	Valor operacional 3.5 (media)
Artigas	0	0	0	0	0
Canelones	0	0	0	0	0
Cerro Largo	0,5	0,5	0	0	0,25
Colonia	1	1	1	1	1
Durazno	0	0	0	0	0
Flores	0	0	0	0	0
Florida	1	1	0	0	0,5
Lavalleja	0	0	0	0	0
Maldonado	0,5	0,5	0	0	0,25
Paysandú	1	1	0	0	0,5
Río Negro	1	1	1	1	1
Rivera	1	1	1	1	1
Rocha	0	0	0	0	0
Salto	0	0	0	0	0
San José	0	0	0	0	0
Soriano	0	0	0	0	0
Tacuarembó	1	1	0	0	0,5
Treinta y Tres	0	0	0	0	0
Montevideo	0	0	0	0	0
Operacionalización	I= SI; 0 = No		I= Se constata funcionamiento regular; 0 = no se constata funcionamiento regular		

Resumen- Categorización de los casos según tipo de capacidad estatal predominante

Finalmente, los 15 indicadores fueron agregados manteniendo un peso equivalente de los tres componentes en el valor final del índice. Esto quiere decir que cada dimensión o componente pesa 1/3 en el valor total del índice de resumen.

A su vez, se le atribuyó un peso equivalente a cada variable dentro de cada componente. Así, cada variable del componente 1 pesa 1/5; cada variable del componente 2 pesa 1/4; y cada variable del componente 3 pesa 1/4.

A estos efectos se ponderó el peso de cada uno de los 15 indicadores de acuerdo al peso de cada uno de ellos en cada variable.

La escala utilizada fue de 0 a 3. Por tanto, cada uno de los componentes varía entre 0 y 3, y el valor final del índice de resumen es el promedio simple entre los tres valores de cada componente.

El siguiente cuadro presenta el resumen del proceso de agregación descrito.

Tabla de datos

Intendencias	Componente 1					Componente 2				Componente 3			
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4
Artigas	1	0,5	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0,5	0
Canclones	1	0,5	1	0	1	1	0	0	0	1	0,5	1	0
Cerro Largo	0	0,5	0	1	0	0	1	1	1	1	0,5	0	0,25
Colonia	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0,5	1
Durazno	1	0,5	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Flores	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Florida	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0,5	0,5	0,5
Lavalleja	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Maldonado	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0,5	0,75	0,25
Paysandú	1	0,5	1	0	1	0	0	1	0	1	0,5	0,25	0,5
Río Negro	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0,75	1
Rivera	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0,5	0,25	1
Rocha	1	0,5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Salto	0	0,5	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0,5	0
San José	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Soriano	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Tacuarembó	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0,5
Treinta y Tres	0	0,5	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0,25	0
Montevideo	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0,5	0

Tabla de procesamiento

Intendencia	Componente 1	Pondera 1	Resultado Componente 1	Componente 2	Pondera 2	Resultado Componente 2	Componente 3	Pondera 3	Resultado Componente 3	ÍNDICE (MEDIA)
Artigas	2.50	0.6	1.5	0.00	0.75	0	1.50	0.75	1.13	0.875
Canelones	4.50	0.6	2.7	1.00	0.75	0.75	2.50	0.75	1.88	1.775
Cerro Largo	0.50	0.6	0.3	3.00	0.75	2.25	1.75	0.75	1.31	1.288
Colonia	3.00	0.6	1.8	4.00	0.75	3	2.50	0.75	1.88	2.225
Durazno	1.50	0.6	0.9	2.00	0.75	1.5	1.00	0.75	0.75	1.050
Flores	1.00	0.6	0.6	1.00	0.75	0.75	0.00	0.75	0.00	0.450
Florida	3.00	0.6	1.8	1.00	0.75	0.75	2.50	0.75	1.88	1.475
Lavalleja	1.00	0.6	0.6	1.00	0.75	0.75	0.00	0.75	0.00	0.450
Maldonado	4.00	0.6	2.4	2.00	0.75	1.5	1.50	0.75	1.13	1.675
Montevideo	5.00	0.6	3.0	3.00	0.75	2.25	1.50	0.75	1.13	2.125
Paysandú	3.50	0.6	2.1	1.00	0.75	0.75	2.25	0.75	1.69	1.513
Río Negro	2.00	0.6	1.2	1.00	0.75	0.75	2.75	0.75	2.06	1.338
Rivera	4.00	0.6	2.4	3.00	0.75	2.25	1.75	0.75	1.31	1.988
Rocha	2.50	0.6	1.5	0.00	0.75	0	1.00	0.75	0.75	0.750
Salto	0.50	0.6	0.3	3.00	0.75	2.25	0.50	0.75	0.38	0.975
San José	3.00	0.6	1.8	4.00	0.75	3	1.00	0.75	0.75	1.850
Soriano	1.00	0.6	0.6	1.00	0.75	0.75	0.00	0.75	0.00	0.450
Tacuarembó	3.00	0.6	1.8	0.00	0.75	0	1.50	0.75	1.13	0.975
Treinta y Tres	0.50	0.6	0.3	2.00	0.75	1.5	1.25	0.75	0.94	0.913

Categorización de los casos

Puntos	Agrupaciones
0 a 1	Tipo I- Patrimonialista clientelar
1,001 a 2	Tipo II- Híbrido burocrático- patrimonialista
2,001 a 3	Tipo III- Híbrido burocrático- NGP- redes- neo-w.

Anexos

I. Ingresos de los Gobiernos Departamentales según fuentes de financiación

La información provista en esta sección fue aportada por el Área de Políticas Territoriales de la OPP. Los datos por intendencia son estimaciones realizadas sobre las rendiciones de cuenta de las intendencias previo dictamen del Tribunal de Cuentas, por lo que deben ser considerados como datos preliminares no consolidados. De todos modos, constituyen una aproximación fehaciente de las cuentas presupuestales de las intendencias.

Los valores están expresados en pesos corrientes para los ejercicios 2004 a 2008. En el caso de la Intendencia de Montevideo se presentan datos para los ejercicios 2006 a 2008.

Las tablas presentadas a continuación consideran los ingresos por contribución inmobiliaria rural, los remates y venta de semovientes y la extracción de materiales como ingresos nacionales, ya que sus tasas son establecidas por el gobierno nacional. Sin embargo, en el resto de la investigación y a los efectos del cálculo del desbalance vertical, se consideran como ingresos propios de las intendencias, en el entendido que la base imponible resulta de la base fiscal departamental y no de transferencias nacionales.

Intendencia de Artigas	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. - P.D.M. III	7.529.810	3.210.795	8.461.560	12.012.146	19.119.489
- B.H.U.					
- M.E.C.			765.606		200.000
- M.E.F.			2.500.386		9.327
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	360.000	215.175	580.000	4.619.823	4.192.265
- DI.PRO.DE.					
SUBTOTAL (AI)	7.889.810	3.425.970	12.307.552	16.631.969	23.521.081
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCTO CASINOS	860.041	2.355.906	1.977.938		
- PARTICIPACION EN I.M.E.SI.	16.125.543	28.574.597	305.023		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	17.959.287	15.599.672	0		
- TRANSF. LEY 12.700	9.429.691	15.750	0		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	2.535.515	0	0		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	7.891.043	6.763.755	0		
- ART.298 CONSTITUCION	14.500.519	0	0		
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	18.534.688	35.465.490	1.113.063		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	1.800.848	450.217	15.391.324		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			125.381.962		
- LEY N° 17.930 PRESUPUESTO 06/10				167.366.933	198.976.779
SUBTOTAL (AII)	89.637.175	89.225.387	144.169.310	167.366.933	198.976.779
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	32.797.755	37.657.974	41.962.113	46.746.833	47.892.774
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	18.883.256	18.192.048	20.247.208	17.676.029	19.593.661
- EXTRAC. MATERIALES					
SUBTOTAL (AIII)	51.681.011	55.850.022	62.209.321	64.422.862	67.486.435
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	13.083.830	14.167.539	15.552.521	18.523.240	17.525.722
- Terrenos baldíos	609.234	657.667		1.210.426	1.390.975
b) SOBRE VEHICULOS					

-Patente de Rodados	28.883.259	28.659.422	30.699.165	- 32.082.416	42.355.500
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espct. Públicos	51.503	33.563	61.883	- 71.254	92.162
-Propaganda	6.243	1.270	1.429		1.836
SUBTOTAL (BI)	42.634.069	43.519.461	46.314.998	51.887.336	61.366.195
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	343.180	388.676	591.789	781.136	994.284
<i>Subtotal</i>					994.284
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Servicios Municipales	15.170.758	18.148.970	19.357.936	19.714.244	22.758.390
-Conservación Pavimento	4.266.029	4.468.403	5.285.142	5.947.924	8.366.348
-Emisión Mecanizada	2.297.909	2.484.546	2.801.083	2.879.914	3.732.843
-Otros2	8.305.269	7.820.722	968.017	2.783.245	10.998.024
<i>Subtotal</i>					45.855.605
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (A)					
-Varios	1.044.332	1.800.949	7.827.180	8.812.158	3.892.247
Gestion y Reg.de Morosidad					
Otras					
<i>Subtotal</i>					3.892.247
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	2.980.887	893.766	1.026.262	1.432.988	1.848.898
-Otros4	1.004.904	935.314	1.097.771	1.187.094	1.101.620
<i>Subtotal</i>					2.950.518
f) POR SERVICIOS DE ARQUITECTURA					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
g) POR SERVICIOS DE NECRÓPOLIS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (B)					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
SUBTOTAL (BII)	35.413.268	36.941.346	38.955.180	43.538.703	53.692.654
III) PRECIOS					
-VENTA TERRENOS	5.268	4.852	17.577	674	9.595
-SERV. BAROMETRICA	80.232	168.251	167.807	165.089	166.712
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	553.158	508.600	470.783	430.458	498.551
-PROVENTOS VARIOS	724.098	986.824	3.439.401	1.014.697	1.728.064
SUBTOTAL (BIII)	1.362.756	1.668.527	4.095.568	1.610.918	2.402.922
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	22.335.579	25.249.068	28.227.473	36.238.331	32.581.226
-VTA. FERIAS MUNICIPALES	9.453	0	0	311.138	481.408
-PRODUCIDO PARQUES Y JUEGOS	405	460	18.325	17.920	29.525
-VTA. AGROINDUSTRIA Y PLANTAS	30.894	21.052	38.604	39.914	57.813
SUBTOTAL (BIV)	22.376.331	25.270.580	28.284.402	36.607.303	33.149.972
V) CONTRIB. DE MEJORAS	561	16.850	165	0	868
SUBTOTAL (BV)	561	16.850	165	0	868
VI) REC. EXTRAORDINARIOS					
-INGRESOS EXTRAORDINARIOS	71.928.049	21.850.570	9.135.339	18.765.549	10.126.160
-ORGANISMOS VARIOS	3.529.034	6.489.975	1.929.389	1.153.778	981.230
SUBTOTAL (BVI)	75.457.083	28.340.545	11.064.728	19.919.327	11.107.390
VII) MULTAS Y RECARGOS	4.902.289	4.269.740	11.085.791	6.435.937	9.442.485
SUBTOTAL (BVII)	4.902.289	4.269.740	11.085.791	6.435.937	9.442.485

TOTAL GRAL. REC. PRES.	331.354.353	288.528.428	358.487.015	408.421.288	461.146.781
-------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Intendencia de Canelones	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.		0	7.312.618	16.307.541	
- RECURSOS CON DESTINO ESPECIFICO					26.962.491
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS		0	9.706.248	14.378.107	
- M.T.O.P. POM II - POM III	1.371.016	0		14.040.618	
- DI.PRO.DE.					
SUBTOTAL (AI)	1.371.016	0	17.018.866	44.726.266	26.962.491
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	8.406.579	112.244.380	25.705.556	32.115.145	
- ART. 214 CONSTITUCION					354.102.980
- APORTES PATRONALES B.P.S.	58.958.525	61.863.210	0		
- PARTICIPACION EN I.M.E.SI.	30.958.688	30.668.001	11.924.536		
- TRANSF. LEY 12.700	10.983.718	11.996.179	0		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.		0	0		
- ART.298 CONSTITUCION	25.235.718	130.978.256	67.164.940	142.943.786	103.191.790
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	63.916.235	94.769.093			
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	17.973.533	17.973.550			
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			238.087.634	230.624.479	
SUBTOTAL (AII)	216.432.996	460.492.669	342.882.666	405.683.410	457.294.770
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	29.328.223	46.062.673	29.921.533	18.069.539	36.773.399
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	12.014.374	13.400.167	14.470.637	16.452.145	16.566.054
- EXTRAC. MATERIALES	117.745	134.328	148.946	320.686	1.457.235
- CONVENIOS CONTRIBUC. RURAL	7.396.224	3.231.663	7.623.975	4.513.697	5.592.269
SUBTOTAL (AIII)	48.856.566	62.828.831	52.165.091	39.356.067	60.388.957
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	127.876.225	35.282.503	231.904.614	228.187.323	262.394.491
- Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	37.073.966	96.289.308	61.021.566	65.381.607	53.204.935
- Impuesto Alumb. Público					75.143.492
- Impuesto puerta(tasa serv.)					110.934.632
- Conv. Contrib. Urb. y Sub.	44.102.666	42.229.733	134.773.194	122.091.515	135.483.720
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	236.885.608	240.706.260	276.718.105	285.740.477	315.774.485
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos	471.721	1.322.967	2.090.452	2.853.201	3.722.381
- Comp. Hípicas y Carreras	1.215	2.475	2.186	3.433	4.413
SUBTOTAL (BI)	446.411.401	415.833.246	706.510.117	704.257.556	956.662.549
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	77.531.137	95.153.539	56.470.500	47.762.328	
- Tasa Serv. Administrativos					46.980.335
- Tasa Relev. Bienes inmueb.					22.962.992
- Recuperación de Morosidad					
<i>Sub total</i>					69.943.327
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Serv.Rec. y Barrido	79.499.354	213.497.905	136.241.948	128.083.061	
- Edificación y Reedif.	4.718.191	6.006.875	9.081.084	14.653.753	
- Fracc.y Amanzanamiento	87.706	90.220	94.499	116.180	
- Ventas de Carne (2 %)	20.228.367	21.757.500	24.900.649	27.176.837	
- Libretas Chofer	6.743.964	7.512.705	10.167.808	12.832.111	
- Servicio Cementerio	8.408.237	8.078.111	8.773.014	10.063.715	
- Tasa de Alumbrado	56.195.118	86.871.792	90.322.804	77.065.213	

-Tasa de Abasto	0	0	0	0	
-Chapas Matrículas	7.291.023	10.266.445	13.027.952	13.200.684	
-Conservación Pavimento	18.208.161	24.674.700	15.893.933	14.942.129	
<i>Sub total</i>					0
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					46.704.381
- Libretas de circ.de vehículos					10.224.951
- Libretas de chofer					16.894.434
- Tasa de transf.de vehiculos					8.095.638
- Tasa inspecc. Automotores					2.407.553
<i>Sub total</i>					84.326.957
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC.(A)					
-Empadronamiento Vehículos	0	0	0	0	
-Transfer. Vehiculos	4.660.859	5.972.500	6.488.286	5.441.184	
-Exámenes de Conductores	7.834.674	9.599.196	3.020.370	2.139.283	
-Contralor Juegos Elect.	83.936	85.709	83.493	68.360	
-Guía de Conductor	0	16	0	0	
<i>Sub total</i>					0
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Higiene Ambiental	1.462.522	1.458.359	1.458.182	1.589.758	1.761.411
- Venta de Carne (3%)					38.329.747
-Bromatológica	26.917.162	29.370.336	33.102.086	36.974.666	33.889.521
-Exámen Carné Salud	2.333.107	2.441.051	3.115.574	2.203.606	794.251
<i>Sub total</i>					74.774.930
f) POR SERVICIO DE ARQUITECTURA					
- Tasa permisos edife y reedif.					15.900.006
- Tasa habilitac planos					
- Tasa conservac calles					39.932.717
- Otras tasas					
- Tasa fraccionam tierras					170.490
<i>Sub total</i>					56.003.213
g) POR SERVICIO DE NECROPOLIS					
- Tasa derechos necrópolis					
- Tasa conserv y vigil necrópolis					
- Tasa por inhumac y dep cadáveres					
- Tasa proventos cementerios					11.316.586
- Otras tasas					
<i>Sub total</i>					11.316.586
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Tasa Registros inmuebles					
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Tasa Contralor juegos electrón.					81.916
<i>Sub total</i>					81.916
SUBTOTAL (BII)	322.203.518	522.836.959	412.242.182	394.312.868	296.446.929
III) PRECIOS					
-ENAJ. BIENES MUEBLES E INM.	9.497.792	1.705.640	1.134.941	0	1.386.766
-SERV. BAROMETRICA	43.409	24.590	35.418	26.786	62.918
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	3.266.150	3.834.934	3.960.408	3.833.021	3.243.435
-RESIDUOS NO DOMICILIARIOS				326.347	
-LIBRETAS CIR. VEHICULOS	2.049.970	3.530.912	7.981.979	8.752.942	
SUBTOTAL (BIII)	14.857.321	9.096.076	13.112.746	12.939.096	4.693.119
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.	0	0	0	0	16.433.388
SUBTOTAL (BIV)	0	0	0	0	16.433.388
V) CONTRIB. DE MEJORAS	61.118	16.711	56.524	0	164.216
SUBTOTAL (BV)	61.118	16.711	56.524	0	164.216
VI) REC. EXTRAORDINARIOS					
-EVENTUALES	16.206.973	-18.500.805	-41.486.311	9.770.893	12.303.236
-FONDO DESARR. AREA BALNEARIA	65.088.396	88.628.747	56.946.726	62.742.191	12.067.548

-RECAUDACION HIPICA LAS PIEDRAS	5.887.653	6.258.395	12.208.599	15.304.666	
SUBTOTAL (BVI)	87.183.022	76.386.337	27.669.014	87.817.750	24.370.784
VII) MULTAS Y RECARGOS	48.978.854	40.198.116	16.737.092	40.165.284	44.745.603
SUBTOTAL (BVID)	48.978.854	40.198.116	16.737.092	40.165.284	44.745.603
TOTAL GRAL. REC. PRES.	1.186.355.812	1.587.688.945	1.588.394.298	1.729.258.297	1.888.162.806

Intendencia de Cerro Largo	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. POM II - PDM III	13.279.696	25.014.612	29.302.812	25.862.916	52.445.869
- M. DE TURISMO		12.000	25.100	339.900	1.138.000
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	1.681.565	1.624.400	4.770.924	4.775.528	5.613.651
- M.E.F.					
- M.V.O.T.M.A.					300.000
- DI.PRO.DE.	949.192	399.765	474.226		
SUBTOTAL (AI)	15.910.453	27.050.777	34.573.062	30.978.344	59.497.520
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS					
- APORTES PATRONALES B.P.S.	11.772.545	12.609.833			
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	8.892.197	14.749.293			
- TRANSF. LEY 12.700	27.997.809	22.493.812	4.210.858		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	2.822.312	3.328.466			
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	11.890.238	9.943.393	1.657.233		
- ART.298 CONSTITUCION	21.289.331	52.948.472	31.242.479	28.091.786	57.897.012
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	35.910.240	41.870.711	13.597.639		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	5.177.061	8.356.209			
- ART. 480 - LEY 17.930			136.884.661	173.611.355	200.061.898
SUBTOTAL (AII)	125.751.733	166.300.189	187.592.870	201.703.141	257.958.910
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	41.162.222	61.216.685	63.194.954	51.045.884	53.847.220
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	19.861.381	21.530.518	24.528.505	25.715.567	29.015.985
- EXTRAC. MATERIALES					
SUBTOTAL (AIII)	61.023.603	82.747.203	87.723.459	76.761.451	82.863.205
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	9.755.414	12.899.289	14.267.209	22.664.559	17.487.998
- Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	7.462	1.266	9.289	6.003	0
- Impuesto Alumb. Público					4.407.613
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	34.201.133	40.012.854	44.710.634	54.721.408	64.525.119
c) SOBRE ACT. COM. E JND.					
- Espect. Públicos	21.175	26.169	107.019	82.166	65.775
- Propaganda	3.294	2.294	6.206		0
SUBTOTAL (BI)	43.988.478	52.941.872	59.100.357	77.474.136	86.486.505
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	4.305.948	4.784.902	5.205.181	5.483.561	5.939.830
<i>Sub total</i>					5.939.830
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado Público	3.237.414	3.395.284	3.548.832	3.959.193	
- Servicio de Faena	60.003	55.978	349.671	654.159	556.245
- Servicio Cementerio	467.440	481.963	541.933	615.858	599.411
- Expedición Patentes		1.216.708			
- Perm. Vehículos Extranjeros					
- Chapas Matriculas	439.961	954.981	4.644.272	2.413.129	4.898.247
- Libretas Chofer	1.348.006	2.215.172	2.197.695	2.968.450	2.657.996
- Conservación Pavimento	197.546	283.457	184.049	166.031	156.092

-Utilización de Espacios Públicos	2.142	0			
-Otros2	906.124	1.307.651	1.519.810	3.349.421	2.803.956
Permisos Edificacion					
Habilitacion Inmuebles					
Fraccionamiento y Amanz.					
Libretas Propiedad					
<i>Sub total</i>					11.671.947
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					
- Libretas de conductores					
- Libretas empadronamiento					
-Transferencia de vehiculos					
-Inspección Técnica de Vehic.					
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
- Transferencia de vehiculos		717	400		0
- Inspección Vehiculos y dep. Chapas	107.598	94.548	120.381	226.577	256.057
-Contralor Omnibus	328.288	499.366	277.089	256.307	786.083
<i>Sub total</i>					1.042.140
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Higiene Ambiental	557.772	832.058	1.062.063	1.013.990	1.006.076
-Bromatológica	2.246.899	2.482.867	3.540.416	3.552.312	3.595.785
-Desinfección y Desratización	1.600	7.006	350	0	872
-Tasa General Municipal	7.988.055	9.416.597	9.956.816	10.880.004	11.277.752
<i>Sub total</i>					15.880.485
f) POR SERVICIO DE ARQUITEC.					
- Permiso p/edificar y otros					
- Corte y reposición de pavimento					
- Chapas de rodados					
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVICIO DE NECRÓPOLIS					
- Conservación de Cementerios					
- Proventos de cementerios					
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
<i>Sub total</i>					
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejerc anteriores					
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	22.194.796	28.029.255	33.148.958	35.538.992	34.534.402
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	485.997	1.425.301	3.973.302	1.022.813	2.148.857
-SERV. VARIOS	590.145	592.606	971.748	715.987	766.112
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	137.676	82.375	411.458	181.347	432.722
SUBTOTAL (BIII)	1.213.818	2.100.282	5.356.508	1.920.147	3.347.691
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BIV)	0	0	0	0	0
V) CONTRIB. DE MEJORAS	663.117	858.497	800.992	731.247	217.907
SUBTOTAL (BV)	663.117	858.497	800.992	731.247	217.907
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	5.739.374	9.512.623	2.843.543	6.425.545	5.687.303
SUBTOTAL (BVI)	5.739.374	9.512.623	2.843.543	6.425.545	5.687.303
VII) MULTAS Y RECARGOS	2.641.214	3.450.566	4.100.626	5.029.549	6.384.996
SUBTOTAL (BVII)	2.641.214	3.450.566	4.100.626	5.029.549	6.384.996
TOTAL GRAL. REC. PRES.	279.126.586	372.991.264	415.240.375	436.562.552	536.978.439

Intendencia de Colonia	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
D) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. Mantenimiento	12.855.465	12.536.035	13.997.276	9.896.617	18.048.449
- M.T.O.P. POM II - POM III	11.888.538	2.529.261	0		
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS			0		
- DI.PRO.DE.	10.878.900	9.367.505	7.659.600		
SUBTOTAL (AI)	35.622.903	24.432.801	21.656.876	9.896.617	18.048.449
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCTO CASINOS	0	20.279.313	7.238.427		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	16.236.066	17.271.760	2.001.673		
- PARTICIPACION EN I.M.E.S.I.	7.266.278	14.265.527	6.443.557		
- TRANSF. LEY 12.700	23.321.884	16.530.463	5.352.835		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	1.631.919	2.175.888	543.975		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	13.722.773	9.801.980	3.920.797		
- ART.298 CONSTITUCION	0	0	0	22.898.468	18.663.082
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	29.450.783	31.914.788	13.650.918		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	995.405	2.681.465	352.441		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			98.871.785	156.548.969	
- LEY 17.930 ART.480 (ASIST.FINANCIERA)					167.804.923
SUBTOTAL (AII)	92.625.108	114.921.184	138.376.408	179.447.437	186.468.005
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	37.348.202	50.158.304	42.681.350	44.165.483	49.727.909
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	16.836.153	18.321.655	21.088.162	21.604.230	22.560.096
- EXTRAC. MATERIALES	44.534	27.807	39.667	21.871	8.805
SUBTOTAL (AIII)	54.228.889	68.507.766	63.809.179	65.791.584	72.296.810
B) DE ORIGEN DEPART.					
D) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	26.250.875	50.477.160	57.714.384	65.600.312	73.702.988
- Terrenos baldios y Edif. inaprop.	5.670.011	8.077.197	7.217.491	6.858.983	8.409.052
- Veredas	1.081.328	1.377.971	1.418.872	1.440.995	1.696.905
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	84.520.336	92.168.181	102.511.571	121.214.308	167.138.567
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos	5.733	972	25.626	11.690	4.034
- Propaganda	0	0	0		
SUBTOTAL (BI)	117.528.283	152.101.481	168.887.944	195.126.288	250.951.546
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	1.418.997	6.093.711	2.149.747	3.890.266	9.953.178
<i>Sub total</i>					9.953.178
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado y Salubridad	59.306.886	69.710.770	61.374.850	61.740.374	
- Edificación y Reedif.	1.503.933	1.689.347	2.353.097	1.429.048	
- Fracc.y Amanzamiento	59.225	132.452	126.563	179.233	
- Transf. Perm. Taxis	4.591	0	0	11.870	
- Libretas Chofer	1.757.155	2.353.801	2.741.331	3.773.663	
- Servicio Cementerio	1.282.946	1.557.833	1.606.792	1.570.974	
- Libretas Vehiculos	532.575	713.937	891.833	0	
- Emisión Mecanizada	2.737.484	0	3.140.103	4.663.552	
- Chapas Matriculas	1.032.409	1.392.709	1.655.340	25.727.845	
- Actualización Catastral	24.218	65.149	15.998	8.327	
<i>Sub total</i>					0
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de matriculas					18.219.058
- Libretas de chofer					5.751.724
- Exámen conductor					2.462.364
- Libretas de vehiculos					4.945.394
- Registro Transf. De vehiculos					1.859.301

- Inspección de vehículos					4.474.324
- Inscripción de vehículos					146.460
<i>Sub total</i>					37.858.625
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
-Inscripción Vehículos	6.989	25.374	40.173	275.905	
-Transfer. Vehículos	642.635	693.645	744.254	1.958.814	
-Inspección Vehículos	428.781	625.434	777.951	3.345.093	
-Contralor Omnibus	691	0	0	0	
-Derechos Reg. Civil	174.117	210.045	226.658	296.039	
-Derechos Rifas	0	0	2.868	0	
-Surtidores Combustibles	102.784	111.781	142.852	151.409	123.903
<i>Sub total</i>					123.903
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Alumbrado público y salubridad					69.575.166
-Higiene Ambiental	717.951	955.868	1.239.344	1.072.083	1.065.325
-Bromatológica	3.535.698	4.448.745	4.911.171	6.286.749	3.472.082
-Exámen Conductor	827.341	1.143.249	1.378.269	1.827.522	
-Tambos y Lecherías	52.119	61.504	53.385	50.789	44.895
-Contralor Eq. Barométricos	24.400	26.957	15.404	14.418	16.033
-Traslados Frutos del País	0		0	0	
<i>Sub total</i>					74.173.501
f) POR SERVIC. DE ARQUITECTURA					
-Permiso Edif. Recedifi. Barreras					2.147.970
-Fracciones, Amanzamientos y Solares					166.242
-Actualización Catastral					76
<i>Sub total</i>					2.314.288
g) POR SERVIC. DE NECRÓPOLIS					
-Servicio Cementerio					1.744.742
<i>Sub total</i>					1.744.742
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	76.173.925	92.012.311	85.587.983	118.273.973	126.168.237
III) PRECIOS					
-VENTA TERRENOS	5.158.787	6.512.571	6.877.169	7.191.324	7.756.930
-SERV. BAROMETRICA	133.365	153.904	250.633	244.543	214.131
-LOC. ESP. PUBLICOS	1.843.132	2.011.784	1.896.496	3.989.550	2.684.639
-OTROS (Perm.de Caza y Entrad.Museos)	294.180	301.816	289.807	6.894.244	1.330.500
SUBTOTAL (BIII)	7.429.464	8.980.075	9.314.105	18.319.661	11.986.200
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BIV)	0	0	0	0	0
V) CONTRIB. DE MEJORAS	696.069	100.598	344.679	595.431	988.047
SUBTOTAL (BV)	696.069	100.598	344.679	595.431	988.047
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	4.067.654	5.921.621	4.239.826	13.816.045	36.006.636
SUBTOTAL (BVI)	4.067.654	5.921.621	4.239.826	13.816.045	36.006.636
VII) MULTAS Y RECARGOS	28.056.905	20.238.444	19.672.842	30.707.452	48.814.210
SUBTOTAL (BVII)	28.056.905	20.238.444	19.672.842	30.707.452	48.814.210
TOTAL GRAL. REC. PRES.	416.429.200	487.216.281	511.889.842	631.974.488	751.728.140

Intendencia de Durazno	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
DEXCLUSIVO					
- M.T.O.P.	9.472.974	3.795.969	10.225.756	7.400.740	21.159.371
- M.T.O.P. POM II - POM III	21.582.541	53.745.764	16.623.178	7.953.700	8.100.407
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS			0	0	2.241.866
- DI.PRO.DE.			0	0	0
SUBTOTAL (AI)	31.055.515	57.541.733	26.848.934	15.354.440	31.501.644
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	1.268.747	13.675.120	6.442.451		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	15.851.235	17.025.223	2.000.369		
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	10.714.126	10.530.911	2.100.099		
- TRANSF. LEY 12.700	22.244.853	22.163.460	4.129.033		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	0	0	0		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	12.965.400	11.113.204	1.852.204		
- ART.298 CONSTITUCION	0	0	13.327.136	13.799.140	40.466.625
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	34.954.084	38.996.583	11.576.386		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	2.927.701	3.253.236	0		
- ART. 479- LEY 17.930					179.822.398
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			120.770.445		
- ART. 214 CONSTITUCION				152.030.286	
SUBTOTAL (AII)	100.926.146	116.757.737	162.198.123	165.829.426	220.289.023
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	43.983.525	58.239.141	65.874.306	65.597.889	65.442.739
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	25.855.753	22.301.436	25.065.604	28.685.242	29.812.496
- EXTRAC. MATERIALES	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (AIII)	69.839.278	80.540.577	90.939.910	94.283.131	95.255.235
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	17.531.954	20.885.770	25.584.474	19.753.667	21.425.458
- Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	845.893	1.024.895	838.160	1.128.967	3.470.105
- Alumbrado Público					23.741.852
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	31.194.045	35.025.675	50.734.920	65.907.877	68.664.420
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos y Propaganda	186.069	81.404	126.993	90.826	98.595
SUBTOTAL (BI)	49.757.961	57.017.744	77.284.547	86.881.337	117.400.430
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	2.713.962	2.838.619	2.832.443	4.410.161	4.639.947
<i>Subtotal</i>					4.639.947
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado y Salubridad	10.850.275	12.018.097	9.625.558	32.606.232	
- Conservación Pavimento	1.516.877	1.094.620	1.306.253	1.593.407	
- Otros2	2.869.793	3.335.613	4.747.584	8.505.134	
<i>Subtotal</i>					0
c) POR SERVICIO DE TRANSITO					
- Chapas de Vehículos					1.945.305
- Libretas de chofer					3.236.367
- Transferencia de rodados					784.684
- Inspección de Vehículos					6.651.374
<i>Subtotal</i>					12.617.730
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
- Varios	4.868.592	5.520.032	6.024.209	9.095.190	0
<i>Subtotal</i>					0
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
- Salubridad	1.577.616	1.916.930	2.080.983	2.668.064	11.268.909
- General de Abasto					16.016
- Bromatológica	1.516.875	1.919.340	2.498.010	2.780.588	2.966.942

- Higiene Ambiental					1.538.524
- Carné de Salud					1.576.529
- Desarrollo urbano y M. Ambiente					2.047.040
<i>Subtotal</i>					19.413.960
f) POR SERVIC. DE ARQUITECTURA					
- Permiso de edificar					130.093
- Reconstrucción y C.Pavimentos					910.256
- Conserv. De pavimentos					1.754.446
- Fraccionamiento					53.150
- Habilitación de arrendamientos					11.894
- Actualización catastral					1.050.626
<i>Subtotal</i>					3.910.465
g) POR SERVICIO DE NECRÓPOLIS					
- Cementerio					1.492.457
<i>Subtotal</i>					1.492.457
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Rifas y sorteos					4.800
- Permiso ferias y remates					5.385
<i>Subtotal</i>					10.185
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
SUBTOTAL (BII)	25.913.990	28.643.251	29.115.040	61.658.776	42.084.744
III) PRECIOS					
- Locaciones					402.191
- Terrenos y nichos					1.866.618
- Varios	4.317.564	5.037.998	0	6.048.423	4.637.302
SUBTOTAL (BIII)	4.317.564	5.037.998	0	6.048.423	6.906.111
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.	0	0	5.265.405	0	0
SUBTOTAL (BIV)	0	0	5.265.405	0	0
V) CONTRIB. DE MEJORAS	167.173	600	1.073	0	0
SUBTOTAL (BV)	167.173	600	1.073	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS					
- Eventuales	7.440.810	2.803.570	7.442.981	18.348.665	4.789.788
- Ingresos Financieros					13.328.602
SUBTOTAL (BVI)	7.440.810	2.803.570	7.442.981	18.348.665	18.118.390
VII) MULTAS Y RECARGOS					
- Multas	259.293	370.290	241.420	794.903	8.905.558
- Recargos	29.122.477	23.402.339	28.870.505	16.635.430	21.131.550
SUBTOTAL (BVII)	29.381.770	23.772.629	29.111.925	17.430.333	30.037.108
TOTAL GRAL. REC. PRES.	318.800.207	372.115.839	428.207.938	465.834.531	561.592.685

Intendencia de Flores	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. POM II - POM III	6.978.424	15.963.437	6.986.302	9.017.323	13.180.279
- M. DE TURISMO	0	121.250	149.400		
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS			111.200	558.775	2.632.250
- DI.PRO.DE.	53.728		4.180.661		
SUBTOTAL (AI)	7.032.152	16.084.687	11.427.563	9.576.098	15.812.529
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- TRANSFERENCIAS GOB. CENTRAL					
- APORTES PATRONALES B.P.S.	6.684.544	7.163.093	856.967		
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	23.966.453	5.139.070	1.571.906		
- TRANSF. LEY 12.700	3.056.908	20.072.955	3.757.671		

-TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	723.248	1.163.346			
-COMPENSACION CONT.INM.RUR.	6.610.676	6.186.387	944.384		
-ART.298 CONSTITUCION	1.870.184	6.064.226	9.658.635	8.244.901	11.179.920
-ART.640 LIT.B-LEY 17.296	11.723.571	16.259.619	4.820.626		
-ART.640 LIT.C-LEY 17.296	2.219.899				
-ART. 480 LIT. D – LEY 17.930			65.073.927		
-ART. 214 CONSTITUCION				82.363.350	96.832.330
	56.855.483	62.048.696	86.684.116	90.608.251	108.012.250
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
-CONTRIB. INMOB. RURAL	28.684.173	33.375.671	37.114.534	34.483.964	37.814.679
-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	12.501.280	11.932.433	14.455.391	14.061.223	16.205.029
-EXTRAC. MATERIALES	0			0	0
SUBTOTAL (AIII)	41.185.453	45.308.104	51.569.925	48.545.187	54.019.708
B) DE ORIGEN DEPART.					
D) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	4.344.326	4.707.765	6.574.334	6.272.838	5.921.722
-Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	1.899	16.725	31.794	47.626	21.206
- Alumbrado y Salubridad					5.499.421
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	39.232.447	43.698.589	62.652.600	81.684.844	83.380.742
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos y Propaganda	14.779	17.170	18.479	23.949	16.887
SUBTOTAL (BI)	43.593.451	48.440.249	69.277.207	88.029.257	94.839.978
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	3.529.296	4.094.404	5.104.851	6.094.165	7.138.980
<i>Sub total</i>					7.138.980
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado y Salubridad	5.102.454	5.086.661	6.244.830	6.168.384	
-Otros2	5.139.155	6.273.095	8.979.356	14.661.353	9.418.166
-Permisos de Edificar					
-Tasa de Cementerio					
-Conservación de Pavimento					
-Exámen de Conductor					
-Chapas de Rodados					
-Libretas de Chofer					
<i>Sub total</i>					9.418.166
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					
- Libretas de conductores					
- Libretas empadronamiento					
- Transf de vehículos					
- Toque de andén					
- Inspección técnica de vehíc.					
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
-Varios	1.329.242	1.514.938	1.563.817	2.463.131	3.037.221
-Registro de Transferencias					
-Inspección de Vehículos					

-Registro de Libre Gravamen					
<i>Sub total</i>					3.037.221
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	885.531	1.116.629	1.297.962	1.587.950	1.564.684
-Otros ⁴	366.849	382.923	525.925	550.920	577.538
-Exámen Médico Conductores					
-Desinfección y Desratización					
<i>Sub total</i>					2.142.222
f) POR SERVICIO DE ARQUITEC.					
- Permiso p/edificar y otros					
- Corte y reposición de pavimento					
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVICIO DE NECROPOLIS					
- Conservación de cementerios					
- Proventos de cementerios					
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Varios					
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejercicios anteriores					
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	16.352.527	18.468.650	23.716.741	31.525.903	21.736.589
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	588.125	382.812	142.798	70.524	400.715
-SERV. VARIOS	844.489	984.326	865.596	984.300	1.091.122
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	150.624	304.478	740.628	463.722	886.828
SUBTOTAL (BIII)	1.583.238	1.671.616	1.749.022	1.518.546	2.378.665
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BIV)	0	0	0	0	0
V) CONTRIB. DE MEJORAS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	12.465.175	896.512	1.966.632	2.249.058	11.243.433
SUBTOTAL (BVI)	12.465.175	896.512	1.966.632	2.249.058	11.243.433
VII) MULTAS Y RECARGOS	22.536.225	20.952.343	16.775.062	9.091.380	12.251.087
SUBTOTAL (BVII)	22.536.225	20.952.343	16.775.062	9.091.380	12.251.087
TOTAL GRAL. REC. PRES.	201.603.704	213.870.857	263.166.268	281.143.680	320.294.239

Intendencia de Florida	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.	0		13.361.472	11.885.349	11.766.112
- M.T.O.P. POM II - POM III	6.316.414	7.214.381		1.875.000	17.663.663
- M.E.F.					
- DI.PRO.DE.	4.519.807	1.366.332	326.723		
SUBTOTAL (AI)	10.836.221	8.580.713	13.688.195	13.760.349	29.429.775
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
-APORTES PATRONALES B.P.S.	14.097.573	14.996.848	1.738.028		
-PARTICIPACION EN I.ME.SI.	5.893.388	12.518.053	4.426.222		
-TRANSF. LEY 12.700	27.890.543	23.703.799	4.437.451		

-TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	4.198.255	3.763.725	0		
-COMPENSACION CONT.INM.RUR.	12.469.212	10.687.900	1.781.320		
-ART.298 CONSTITUCION	8.979.400	5.656.200	36.693.758	20.102.972	22.177.954
-ART.640 LIT.B-LEY 17.296	24.694.286	30.259.934	10.583.131		
-ART.640 LIT.C-LEY 17.296	6.544.827	5.823.621	0		
-ART. 480 LIT. D – LEY 17.930			105.024.596		
-ART. 214 CONSTITUCION RESTO				130.793.194	154.508.880
SUBTOTAL (AII)	104.767.484	107.410.080	164.684.506	150.896.166	176.686.834
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
-CONTRIB. INMOB. RURAL	48.141.711	51.508.741	56.515.898	60.852.742	67.389.131
-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	22.098.327	25.555.708	27.243.036	28.508.234	29.150.839
-EXTRAC. MATERIALES					
SUBTOTAL (AIII)	70.240.038	77.064.449	83.758.934	89.360.976	96.539.970
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	13.693.591	15.267.089	16.600.251	18.280.949	19.344.763
-Terrenos baldíos	1.206.371	1.437.284	1.596.564	1.942.306	2.121.746
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	42.058.404	45.773.941	53.018.102	59.503.850	62.184.564
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos	48.510	60.234	77.823	80.027	88.676
-Propaganda		2.913	7.160	767	6.699
-Abasto y Faena		0		0	1
SUBTOTAL (BI)	57.006.876	62.541.461	71.299.900	79.807.899	83.746.449
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	1.497.987	1.893.514	4.359.814	2.691.095	5.282.963
<i>Sub total</i>					5.282.963
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado Público	7.491.576	8.689.992	9.284.354	10.149.213	10.748.303
-Serv.Rec. y Barrido	4.128.082	4.856.979	5.327.019	5.986.855	6.514.138
-Servicio Cementerio	1.556.760	2.010.214	1.951.304	2.434.710	3.274.706
-Derecho de Expedición	1.361.588	1.471.713	2.222.306	2.154.244	
-Libretas Chofer	547.596	682.481	263	903.128	
-Chapas Matriculas	220.204	457.751	6.819.191	1.445.592	1.129.946
-Edificación y Reedif.	126.373	224.293	302.114	502.248	370.981
-Frac.y Amanzanamiento	21.201	22.731	24.343	80.739	40.713
-Exámen de Conductor	570.198	720.996	2.977.840	882.832	1.668.241
<i>Sub total</i>					23.747.028
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
-Chapas de Rodados					
-Libretas de Conductores					
-Libretas de Empadronamiento					
-Transferencias de Vehículos					
-Toque de Andén					
-Inspección Técnica de Vehículos					
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
-Transfer. Vehículos	745.698	757.711	915.318	819.924	862.315
-Inspección Vehículos	41.577	0	606.975	838.563	945.316
-Empadronamiento Vehículos	170.585	350.527	0	0	0
-Rifas y Sorteos	0	1.988	180	0	1.800
<i>Sub total</i>					1.809.431
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Desinfección y Desratización	839.320	995.116	1.119.579	1.351.437	1.424.767
-Bromatológica	2.213.466	2.458.099	2.644.266	3.431.516	3.344.291
-Exámen Conductor	671.533	872.653	807.166	1.141.936	1.147.497
<i>Sub total</i>					5.916.555
f) POR SERVICIO DE ARQUITEC.					

-Permiso p/edificar y otros					
-Corte y reposición de pavimento					
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVICIO DE NECROPOLIS					
-Conservación de Cementerios					
-Proventos de Cementerios					
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejercicios anteriores					
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	22.203.744	26.466.758	39.362.032	34.814.032	36.755.977
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	155.337	60.120	151.483		
-SERV. BAROMETRICA	194.654	263.443	335.390	423.254	2.513.137
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	1.433.963	1.246.131	1.280.263	2.110.914	2.267.327
SUBTOTAL (BIII)	1.783.954	1.569.694	1.767.136	2.534.168	4.780.464
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.					
-ESPECTACULOS PUB. MPALES.	0	2.660	0	1.109	0
-PRODUCTO DE VIVERO	12.340	0	0	0	0
SUBTOTAL (BIV)	12.340	2.660	0	1.109	0
V) CONTRIB. DE MEJORAS	700.000	0	2.500	0	0
SUBTOTAL (BV)	700.000	0	2.500	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	25.567.495	28.061.674	23.851.795	17.476.625	18.753.956
SUBTOTAL (BVI)	25.567.495	28.061.674	23.851.795	17.476.625	18.753.956
VII) MULTAS Y RECARGOS	8.468.137	9.788.995	11.034.976	13.215.404	13.552.967
SUBTOTAL (BVII)	8.468.137	9.788.995	11.034.976	13.215.404	13.552.967
TOTAL GRAL. REC. PRES.	301.586.289	321.486.484	409.449.974	401.866.728	460.246.392

Intendencia de Lavalleja	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. POM II - POM III	15272559	8384526	22759679	35709900	29841908
- B.H.U.					
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	432166	40000	461246		1470000
- DI.PRO.DE.	10260088	642617	564231	561079	
SUBTOTAL (AI)	25964813	9067143	23785156	36270979	31311908
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
-PRODUCIDO CASINOS	5691701	10085951	8325235		
-APORTES PATRONALES B.P.S.	11232263	12064161	1417473	60686238	60778771
-PARTICIPACION EN I.ME.SI.	6642594	9486006	8681169		
-TRANSF. LEY 12.700	27396067	19189878	3600315		
-TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996		1960457	490115		
-COMPENSACION CONT.INM.RUR.	12489948	9515393	1014102		
-ART. 298 CONSTITUCION	15815462	23343255	17688460	8704706	37122210
-ART.640 LIT.B-LEY 17.296	23359450	29902695	10011073		1814861
-ART.640 LIT.C-LEY 17.296	1711425	6332991			3375484
-ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			99394773		
-ART. 214 CONSTITUCION				82993284	92555506
SUBTOTAL (AII)	104338910	121880787	150622715	152384228	195646832
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
-CONTRIB. INMOB. RURAL	35298267	36533132	39610492	40603413	47551756
-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	17440570	17786015	20453740	22417957	22775129
-EXTRAC. MATERIALES	44001	128285	1446947	1486817	1907306
SUBTOTAL (AIII)	52782838	54447432	61511179	64508187	72234191
B) DE ORIGEN DEPART.					

I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	28651982	30354951	38938804	39513288	47693612
-Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	17898	3623	0	306	0
-Adic. Contrib. Inmb. Rural			0	0	0
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	39273493	40598991	48933313	47663599	53071497
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos y C. Hípicas	200017	205952	341926	262117	229651
-Suntuarios	616006	483911	445932	1526	976
SUBTOTAL (BI)	68759396	71647428	88659975	87440836	100995736
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS					
<i>Subtotal</i>	674475	852436	1388403	7804327	8972821
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado y Salubridad	3589236	4276109	5003646	5650159	0
-Mat. Vehic. y Lib. Chofer	463852	858683	2093580	1312691	0
-Otros2	3871540	4074206	6644717	2615712	0
Derechos Necropolis					
Derechos Expedicion					
Varios					
<i>Subtotal</i>					0
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas matric. Vehículos					627967
- Libretas de chofer					1447551
- Libretas propiedad vehiculo					1165280
- Transferencias de vehiculos					830326
<i>Subtotal</i>					4071124
d) POR SEGURIDAD Y PROTECC. (A)					
- Registro de Inmuebles					4136890
- Registro de Automotores					3240798
- Control de Omnibus					1222142
- Otros	3865003	4215458	7351703	8657261	
<i>Subtotal</i>					8599830
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	3130951	4077875	5027937	6101150	4272443
- Higiene Ambiental					2435359
- Reg. Feriantes y Vend. Ambulantes					614202
- Alumbrado, Salubridad, Limpieza					6453688
- Matriculas Lecheros					29604
- Otros	1177511	1403898	1791843	1967558	59643
<i>Subtotal</i>					13864939
f) POR SERVICIO DE ARQUITEC.					
- Habilitación locales arrendados					207952
- Arquitectura -- tasas varias					460544
<i>Subtotal</i>					668496
g) POR SERVICIO DE NECROPOLIS					
- Derechos de necrópolis					1305318
- Santuario					512607
- Varios					90
<i>Subtotal</i>					1818015
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
<i>Subtotal</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejercicios anteriores					
<i>Subtotal</i>					0
SUBTOTAL (BII)	16772568	19758665	29301829	34108858	37995225
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	740725	928677	1305	1332548	1201142

-SERV. BAROMETRICA	33953	38104	47796	73552	46143
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	338682	465416	552978	2537566	3457079
-SERV. VARIOS	1939114	4078243	5380948	4325649	3842325
SUBTOTAL (BIII)	3052474	5510440	5983027	8269315	8546689
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-CAMPING AREQUITA	1084077	1178068	1364014	0	0
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	2884686	5482525	5731268	6438547	3912494
SUBTOTAL (BIV)	3968763	6660593	7095282	6438547	3912494
V) CONTRIB. DE MEJORAS					
-VIALIDAD RURAL	0	0	0	0	
-VIALIDAD URBANA	0	0	0	0	7417
SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	7417
VI) REC. EXTRAORDINARIOS					
-INTERESES COLOCACION FONDOS	910546	90794	381939	457866	695403
-INGRESOS VARIOS	12720967	13938744	13056625	13281729	17958191
SUBTOTAL (BVI)	13631513	14029538	13438564	13739595	18653594
VII) MULTAS Y RECARGOS	11968823	17577924	15010168	16667509	11502377
SUBTOTAL (BVII)	11968823	17577924	15010168	16667509	11502377
TOTAL GRAL. REC. PRES.	301240098	320579950	395407895	419828054	480806463

Intendencia de Maldonado	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. POM II-POM III-PDGM IV	14.645.703	5.609.414	16.147.895	13.599.035	34.324.614
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS		8.892.407	131.135	40.030.000	15.488.564
- DI.PRO.DE.		15.122.591			
- CASINOS PRIVADOS	61.551.230	58.650.000			
SUBTOTAL (AI)	76.196.933	88.274.412	16.279.030	53.629.035	49.813.178
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	4.151.641	118.830.157	11.131.639		2.928
- APORTES PATRONALES B.P.S.	64.270.979	69.680.605	130.765.230	181.365.749	232.438.790
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	7.958.126	8.689.666	5.779.737		1.438
- TRANSF. LEY 12.700	8.469.476	4.704.896	2.119.211		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	6.344.405	3.806.643	2.537.762		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	0	0			
- ART.298 CONSTITUCION	38.663.653	659.130		1.765.759	4.031.806
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	30.353.599	19.748.566	5.196.316		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	7.110.894	1.287.532	525.661		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			89.986.493	44.387.334	
- ART. 643 LEY 17.296				7.688.298	277.849
- ART. 480 - LEY 17.930					56.416.950
SUBTOTAL (AII)	167.322.773	227.407.195	248.042.049	235.207.140	293.169.761
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	14.311.726	19.638.512	18.529.803	20.895.076	20.841.590
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	7.690.355	6.625.488	8.174.886	9.209.916	9.308.320
- EXTRAC. MATERIALES	71.864	240.281	566.207	538.798	728.360
SUBTOTAL (AIII)	22.073.945	26.504.281	27.270.896	30.643.790	30.878.270
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	466.234.668	517.994.004	523.027.172	571.852.367	624.903.127
- Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	32.593.557	33.278.452	38.595.991	41.125.143	43.498.343
- Alumbrado Público					207.072.019
- General Municipal					133.739.128
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	259.097.262	353.310.393	381.294.477	462.704.134	488.815.571
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					

-Espect. Públicos	1.078.648	381.983	464.495	1.300.406	851.970
-Propaganda	3.752.676	2.311.773	2.515.154	2.327.583	2.214.731
-Otros I	435.372	567.878	675.437	729.322	770.093
SUBTOTAL (BI)	763.192.183	907.844.483	946.572.726	1.080.038.955	1.501.864.982
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	26.086.212	30.145.044	31.739.171	37.030.418	39.518.917
<i>Subtotal</i>					39.518.917
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado Público	125.384.503	134.358.968	145.035.688	190.074.835	
-Serv. Rec. y Barrido	93.244.998	98.645.103	110.139.223	122.867.564	
-Edificación y Recedif.	5.230.728	12.336.069	30.260.663	40.414.219	35.084.702
-Servicio Cementerio	3.204.899	4.047.760	4.032.169	4.547.530	4.986.224
-Fracc. y Amanzamiento	806.347	590.499	747.386	1.150.746	850.734
-Permisos de Circulación	11.900	12.217	73.057	32.491	59.161
-Habilitación Inmuebles	20.868	20.546	12.558	12.306	23.081
-Exámen de Planos					30.196
-Tasa Servicio de Faena	0	0	0	7.500	
-Derecho de Expedición	15.557.784	18.499.792	18.902.765	22.808.407	25.036.807
-Certificados varios	2.908	8.843	0	714	
-Chapas Matriculas	296.036	346.209	309.798	353.622	487.704
-Libretas Propiedad	130.555	173.240	152.624	273.265	219.187
-Libretas Chofer	7.166.802	7.657.969	11.067.763	13.098.331	16.141.687
-Tasa Forestal	7.009.501	7.339.490	8.842.133	9.954.702	11.351.027
-Conservación Pavimento	22.298.395	23.671.770	27.091.853	29.701.932	32.602.027
<i>Subtotal</i>					126.872.537
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					
- Libretas conductores					
- Libretas empadronamientos					
- Transferencias de vehiculos					
- Inspección técnica de vehíc.					
<i>Subtotal</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC.(A)					
-Transfer. Vehiculos	3.475.629	3.934.820	4.476.155	5.282.604	6.594.409
-Inspección Vehiculos	1.223.424	1.615.529	1.247.911	1.532.995	
-Empadronamientos y Reempadr.					1.326.695
-Contralor Omnibus	92.415	84.346	0	0	
-Ascensores	2.473.215	3.342.436	2.940.788	3.833.440	499.804
<i>Subtotal</i>					8.420.908
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Habilitación Higiénica	14.945.276	16.520.828	17.627.300	20.766.397	18.152.753
-Bromatológica	37.467.554	43.824.969	47.356.128	48.592.364	37.973.668
-Varios	11.686	0	9.907	480	540
<i>Subtotal</i>					56.126.961
f) POR SERVIC. DE ARQUITECTURA					
- Permiso p/edificar y otros					
- Corte y reposición pav.					
- Varios					
<i>Subtotal</i>					0
g) POR SERV. DE NECRÓPOLIS					
- Conservación Cementerios					
- Proventos Cementerios					
- Varios					
<i>Subtotal</i>					0
h) POR SEGUR. Y PROTECCIÓN (B)					
- Varios					
<i>Subtotal</i>					
i) OTRAS TASAS					
- Por Serv ejercicios anteriores					

<i>Subtotal</i>					0
SUBTOTAL (BII)	366.141.635	407.176.447	462.065.040	552.336.862	230.939.323
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	5.099.214	6.260.568	5.224.488	4.178.330	19.663.580
-SERV. VARIOS	1.884.495	1.202.505	1.973.027	2.113.444	2.337.063
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	20.927.205	18.887.813	22.645.737	21.756.994	19.712.418
Locaciones en Ferias					
Paradores y Quioscos					
Pastoreos					
Arrend. Equipos y Maq.					
SUBTOTAL (BIII)	27.910.914	26.350.886	29.843.252	28.048.768	41.713.061
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	539.126	272.059	288.954	313.746	340.446
-HOTEL MUNICIPAL	0	0	1.706.832	405.865	0
-CAFETERIA MUNICIPAL	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BIV)	539.126	272.059	1.995.786	719.611	340.446
V) CONTRIB. DE MEJORAS	6.777	1.924	557	0	0
SUBTOTAL (BV)	6.777	1.924	557	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS					
-PRESTAMOS	0	0	223	158	0
-INTERESES, COMISIONES y DIF. COTIZAC.	19.857.146	-6.101.919	10.313.174	16.058.531	13.093.259
-OTROS	5.363.113	11.256.848	21.177.386	18.889.105	55.722.314
SUBTOTAL (BVI)	25.220.259	5.154.929	31.490.783	34.947.794	68.815.573
VII) MULTAS Y RECARGOS	1.401.753	3.437.561	7.002.308	13.917.194	15.824.972
SUBTOTAL (BVII)	1.401.753	3.437.561	7.002.308	13.917.194	15.824.972
TOTAL GRAL. REC. PRES.	1.450.006.298	1.692.424.177	1.770.562.427	2.029.489.149	2.233.359.566

Intendencia de Paysandú	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. Integración Vial			16.147.562		
- M.T.O.P. POM II - POM III			2.766.779		7.096.173
- M.T.O.P. Mantenimiento	6.138.216	6.327.172	0	11.194.273	23.967.192
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	15.499.625	10.257.436	2.354.404		
- DI. PRO.DE.		508.576	3.118.220		
SUBTOTAL (AI)	21.637.841	17.093.184	24.386.965	11.194.273	31.063.365
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
-PRODUCIDO CASINOS	6.155.535	14.650.441	11.193.493		
-APORTES PATRONALES B.P.S.	21.277.812	24.538.944	0		
-PARTICIPACION EN I.M.E.SI.	6.974.481	11.684.878	1.779.719		
-TRANSF. LEY 12.700	27.344.535	21.922.221	4.103.856		
-COMPENSACION CONT.INM.RUR.	11.339.579	11.487.330	1.617.198		
-TRANSF.LEY 16.736 ART. 760/LEY 16.996	3.170.521	3.870.218	0		
-ART.640 LIT.B-LEY 17.296	39.068.190	47.966.819	12.294.924		
-ART. 298 CONSTITUCION	22.038.581	26.237.753	30.570.861	31.349.672	35.557.678
-ART.640 LIT.C-LEY 17.296	6.459.901	5.276.377	3.216.737		
-ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			152.203.542		
-ART. 214 CONSTITUCION				192.494.382	220.552.792
SUBTOTAL (AII)	143.829.135	167.634.981	216.980.330	223.844.054	256.110.470
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
-CONTRIB. INMOB. RURAL	60.663.318	62.316.494	68.117.883	62.485.701	75.360.437
-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	21.708.411	22.343.577	24.104.991	25.684.074	29.204.326
-EXTRAC. MATERIALES	41.755	577	0	0	
SUBTOTAL (AIII)	82.413.484	84.660.648	92.222.874	88.169.775	104.564.763
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					

-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	15.269.703	20.458.212	34.988.425	19.606.058	29.730.939
-Terrenos baldíos	1.277.748	1.233.676	2.310.348	3.078.084	2.448.437
- Alumbrado Público					21.981.918
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	73.967.263	78.175.114	93.730.832	100.555.663	114.205.516
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos y C. Hípicas	109.958	99.539	297.397	525.460	774.993
-Propaganda	83.445	130.858	95.126	138.377	151.028
-Abasto y Faena	49.704	40.161	69.132	87.639	89.945
-Otros	22.660	98.813	61.543	140.251	99.343
SUBTOTAL (BI)	90.780.481	100.236.373	131.552.803	124.131.532	169.482.119
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	325.698	492.546	793.949	1.273.003	1.464.953
<i>Sub total</i>					<i>1.464.954</i>
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado, Recol. y Barrido	28.968.822	30.981.925	35.416.965	40.402.121	
-Edificación y Reedif.	215.254	299.190	273.092	469.249	
-Inspección Técnica	1.254.441	1.224.157	1.617.975	1.782.579	
-Libretas Chofer	1.216.496	930.886	1.475.714	2.547.740	
-Chapas Matriculas	2.893.754	2.048.671	4.050.791	2.627.822	
-Servicio Cementerio	391.969	375.666	368.027	392.896	
-Conservación Pavimento	251.052	149.672	189.171	170.551	
-Toque Andén	442.478	186.412	63.637	1.588.768	
-Otros2	462.010	0	3.156.144	984.368	
Permisos					
Circulación Vehículos					
Estudios y Contralor Obras					
Otros					
<i>Sub total</i>					
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					2.775.097
- Libretas de conductores					2.321.529
- Libretas empadronamiento					1.875.737
- Transferencias de vehiculos					1.407.260
- Toque de Andén					128.152
- Inspección Técnica de Vehículos					2.024.485
<i>Sub total</i>					<i>10.532.260</i>
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (A)					
-Empadronamiento Vehiculos	1.258	811.336		0	
-Transfer. Vehículos	638.967	765.536	920.588	1.108.446	
-Libretas Empadronamiento	801.011		1.566.668	1.608.032	
-Permisos de Remates	92.080				
-Derechos Reg. Civil	162.150				
<i>Sub total</i>					<i>0</i>
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	1.572.892	2.009.033	2.534.815	4.212.069	5.711.132
-Higiene Ambiental	529.757	762.685	587.352	2.256.188	607.142
-Serv. Salubridad Pl. Pasteuriz.	388.887	633.783	529.101	1.696.473	616.787
- Servicio de Recolecc y Salubridad					23.055.698
<i>Sub total</i>					<i>29.990.759</i>
f) POR SERVICIO DE ARQUITEC.					
- Permiso p/edificar y otros					1.528.110
- Corte y reposición de pavimento					212.510
<i>Sub total</i>					<i>1.740.620</i>
g) POR SERVICIO DE NECRÓPOLIS					
- Conservación de Cementerios					265.133
- Proventos de Cementerios					218.750
<i>Sub total</i>					<i>483.883</i>
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					

<i>Sub total</i>					
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejercicios anteriores					2.437.421
<i>Sub total</i>					2.437.421
SUBTOTAL (BII)	40.608.976	41.671.498	53.543.989	63.120.305	46.649.897
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	57.116	996.196	1.172.525	57.770	1.553.736
-SERV. BAROMETRICA	477.815	591.745	612.779	455.472	328.906
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	1.133.084	359.507	524.413	683.159	540.553
-VALORADOS	4.416.378	4.299.795	4.277.234	4.052.915	4.112.321
-PLANOS VIVIENDAS ECON.	1.370	0	2.560	1.896	1.908
-SERVICIOS FUNEBRES	38.283	3.700	10.280	4.280	8.580
-OTROS PRECIOS					1.184.893
SUBTOTAL (BIII)	6.124.046	6.250.943	6.599.791	5.255.492	7.730.897
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-TERMAS	7.168.395	6.971.240	10.470.586	12.966.659	16.587.334
-ESTADIO CERRADO	0		6.640	8.330	18.000
-TEATRO MUNICIPAL	15.600	21.550	41.325	61.395	68.593
SUBTOTAL (BIV)	7.183.995	6.992.790	10.518.551	13.036.384	16.673.927
V) CONTRIB. DE MEJORAS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS					
-RENTAS VARIAS	8.912.778	2.890.791	13.129.095	4.086.507	7.696.222
-INTERESES, COMISIONES y DIF. COTIZAC.	636.310			0	0
-INGRESOS FINANCIEROS				41.500.000	0
-CON DESTINO ESPECIFICO				362.767	1.082.696
SUBTOTAL (BVI)	9.549.088	2.890.791	13.129.095	45.949.274	8.778.918
VII) MULTAS Y RECARGOS					
-INFRACCIONES TRANSITO	1.439.840	1.039.227	2.116.218	3.278.367	4.575.265
-INFRACCION ORDENANZAS MPALES.	17.513	40.591	141.578		277.601
-SANCIONES POR MORA	41.241.062	21.442.742	18.347.082	20.540.188	21.296.773
SUBTOTAL (BVII)	42.698.415	22.522.560	20.604.878	23.818.555	26.149.639
TOTAL GRAL. REC. PRES.	444.825.461	449.953.768	569.539.276	598.519.644	667.203.995

Intendencia de Río Negro	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.	8.532.005	3.721.070	9.730.444	18.315.456	45.882.247
- M. DE TURISMO	0	0	0	277.500	928.892
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	1.754.112	2.230.453	550.456	18.491.775	3.958.210
- DI.PRO.DE.	1.215.296	541.349	2.850.554	4.527.431	7.930.361
SUBTOTAL (AI)	11.501.413	6.492.872	13.131.454	41.612.162	58.699.710
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	2.364.136		0		
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	3.461.306	5.029.885	0		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	15.961.496	17.211.151	530.272		
- TRANSF. LEY 12.700	27.021.239	24.653.994	3.417.665		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	1.790.651	2.236.084	0		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	11.187.432	12.838.537	4.716.512		2.690.139
- ART.298 CONSTITUCION	8.973.678	4.310.099	15.371.141	11.348.280	25.231.833
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	21.999.465	25.496.190	8.976.963		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	3.655.999	4.308.863	0		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			102.118.783	144.176.848	
- LEY 17.930 ART. 480/481					152.032.694
SUBTOTAL (AII)	96.415.402	96.084.803	135.131.336	155.525.128	179.954.666
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	50.779.573	48.653.296	60.624.398	73.031.632	60.620.085

-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	19.179.358	19.185.971	19.111.642	21.368.081	20.067.630
-EXTRAC. MATERIALES			0	0	0
SUBTOTAL (AIII)	69.958.931	67.839.267	79.736.040	94.399.713	80.687.715
B) DE ORIGEN DEPART.					
D) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	13.047.415	14.349.301	23.613.446	22.869.097	25.069.219
-Terrenos baldíos	1.177.274	1.229.699	1.316.989	1.310.067	1.388.154
-Edif. Inaprop.	582.215	577.394	642.133	411.505	371.447
-General Municipal					8.541.077
-Alumbrado Público					14.530.023
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	32.885.317	37.642.313	40.021.822	42.909.975	50.792.048
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos	136.296	93.932	118.427	165.324	550.342
-Propaganda	95.221	168.564	231.105	426.545	0
SUBTOTAL (BI)	47.923.738	54.061.203	65.943.922	68.092.513	101.242.310
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	2.772.309	4.375.588	3.226.601	5.511.687	5.771.410
<i>Subtotal</i>					5.771.410
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado y Salubridad	17.507.934	18.532.798	16.769.895	22.753.279	
-Arquitectura y Urbanismo	595.481	745.190	1.478.507	1.776.886	3.016.031
-Servicio Cementerio	94.416	72.649	86.132	106.775	94.368
-Tránsito Público	1.127.576	1.571.741	2.478.618	2.273.869	2.267.871
Libretas Chofer					
Chapas Matriculas					
<i>Subtotal</i>					5.378.270
c) POR SERV. DE TRANSITO					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC.(A)					
-Vehículos	0	0	0	1.074.794	2.194.178
Transfer. Vehículos					
Inspeccion Vehículos					
Inspeccion Vehículos					
-Derechos Reg. Civil	130.207	124.778	171.337	214.824	230.088
-Derechos Rifas	227	580	500	532	289
<i>Subtotal</i>					2.424.555
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Higiene y Salud	188.698	301.861	817.403	348.813	726.607
-Bromatológica	1.058.643	1.427.295	2.705.807	4.094.719	3.689.989
-Contralor y Habilitaciones	11.654	0	1.020	4.646	9.642
-Inspección y Desinfección	2.478	3.047	3.373	2.797	3.257
<i>Subtotal</i>					4.429.495
f) POR SERV. DE ARQUITECTURA					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
g) POR SERV. DE NECRÓPOLIS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
SUBTOTAL (BII)	23.489.623	27.155.527	27.739.193	38.163.621	18.003.730
III) PRECIOS					

-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	841.974	683.447	0	0	24.694.606
-SERV. VARIOS	4.351.519	5.728.038	6.735.229	8.476.677	12.926.705
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	3.916.784	4.153.051	4.243.953	7.750.172	5.201.392
-REPOSICION HORMIGON Y BITUMEN	73.143	232.368	298.198	121.783	108.026
SUBTOTAL (BIII)	9.183.420	10.796.904	11.277.380	16.348.632	42.930.729
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.					
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	5.540.680	4.277.867	2.171.050	1.973.707	2.314.942
SUBTOTAL (BIV)	5.540.680	4.277.867	2.171.050	1.973.707	2.314.942
V) CONTRIB. DE MEJORAS	1.761.318	290.199	0	0	0
SUBTOTAL (BV)	1.761.318	290.199	0	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	312.110	12.191	6.043.226	7.019.398	3.540.550
SUBTOTAL (BVI)	312.110	12.191	6.043.226	7.019.398	3.540.550
VII) MULTAS Y RECARGOS	2.187.104	1.851.707	2.385.832	1.968.409	2.919.478
SUBTOTAL (BVII)	2.187.104	1.851.707	2.385.832	1.968.409	2.919.478
TOTAL GRAL. REC. PRES.	268.273.739	268.862.540	343.559.433	425.103.283	490.293.830

Intendencia de Rivera	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.	6.211.188	7.236.478	8.663.885	8.947.724	19.138.753
- POM II - POM III	22.185.481	19.987.114	19.372.820	626.743	99.094.117
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	1.033.431	1.933.988	821.463	13.458.967	22.160.649
- DI.PRO.DE.		0			
SUBTOTAL (AI)	29.430.100	29.157.580	28.858.168	23.033.434	140.393.519
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
-PRODUCIDO CASINOS	2.581.688	6.647.020	3.042.858		
-APORTES PATRONALES B.P.S.	16.312.590	17.473.369			
-PARTICIPACION EN I.M.E.SI.	9.929.655	13.206.399	3.547.338		
-TRANSF. LEY 12.700	17.821.889	15.528.298			
-TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	2.416.648	2.902.983			
-COMPENSACION CONT.INM.RUR.	7.812.514	6.891.474	1.116.072		
-ART.298 CONSTITUCION	39.621.659	34.451.145	38.095.337	30.972.901	43.581.203
-ART.640 LIT.B-LEY 17.296	27.625.736	35.990.137			
-ART.640 LIT.C-LEY 17.296	5.482.069	3.680.587	11.859.486		
-ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			125.207.964	157.658.504	184.279.068
SUBTOTAL (AII)	129.604.448	136.771.412	182.869.055	188.631.405	227.860.271
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
-CONTRIB. INMOB. RURAL	34.086.309	36.327.893	34.885.937	38.255.122	42.454.134
-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	12.600.407	14.238.999	15.196.067	15.432.463	17.630.544
-EXTRAC. MATERIALES					
SUBTOTAL (AIII)	46.686.716	50.566.892	50.082.004	53.687.585	60.084.678
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	38.866.556	46.609.682	48.666.048	51.036.894	55.199.446
-Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	5.184.067	5.655.650	6.297.734	6.156.681	7.229.313
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	34.640.771	35.307.715	41.287.459	39.508.190	52.383.778
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos y Propaganda	57.653	68.586	66.063	83.407	113.350
SUBTOTAL (BI)	78.749.047	87.641.633	96.317.304	96.785.172	114.925.887
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	1.446.567	1.614.747	3.697.898	5.432.493	9.698.148
<i>Subtotal</i>					<i>9.698.148</i>
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-Alumbrado y Salubridad	6.761.746	8.360.956	9.226.964	9.976.013	23.793.414
-Otros2	8.559.155	10.783.575	13.419.749	14.094.073	14.775.198

-Derechos de edificación					
-Proventos de cementerio					
-Conservación de pavimento					
-Serv.Fraccionamiento Inmuebles					
-Inspección y Hab. Casas Alquiler					
-Derechos exámen y lib. chofer					
-Chapas de vehículos					
-Zona Azul					
<i>Subtotal</i>					38.568.612
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC.(A)					
-Varios	4.671.363	5.794.396	12.600.776	12.160.345	13.975.625
-Permisos de caza					
-Transferencia de vehículos					
-Empadronamiento de vehículos					
-Registro de prendas y cmbargos					
-Tasa de señalización					
-Inspección de vehículos					
-Transporte colectivo					
<i>Subtotal</i>					13.975.625
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
- Varios	4.616.564	5.879.154	7.438.326	9.422.735	10.159.089
-Habilitación casas de huéspedes					
-Ficha higiénica comercial					
-Dedetización urbana					
-Dedetización rural					
-Tasa bromatológica					
<i>Subtotal</i>					10.159.089
f) POR SERVICIOS DE ARQUITEC.					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
g) POR SERVICIOS DE NECROPOLIS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Subtotal</i>					0
SUBTOTAL (BII)	26.055.395	32.432.828	46.383.713	51.085.659	72.401.474
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	471.753			82.014	
-SERV. VARIOS	1.259.605	1.655.216	1.658.196	1.735.872	1.450.877
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	658.094	515.388	282.266	324.324	1.351.577
SUBTOTAL (BIII)	2.389.452	2.170.604	1.940.462	2.142.210	2.802.454
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.					
-VARIOSI	298.918	442.737	1.953.321	2.921.667	2.903.873
ABASTECIMIENTO CARNES					
VENTA DE CAÑOS					
TEATRO MPAL.					
TERMINAL DE OMNIBUS					
CAFETERIA MPAL.					
HOTEL CASINO MPAL.					
MERCADO MPAL.					
SUBTOTAL (BIV)	298.918	442.737	1.953.321	2.921.667	2.903.873
V) CONTRIB. DE MEJORAS	0	0	0	0	0

SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BVI)	0	0	0	0	0
VII) MULTAS Y RECARGOS	13.838.481	9.285.273	14.892.160	10.559.012	12.322.353
SUBTOTAL (BVII)	13.838.481	9.285.273	14.892.160	10.559.012	12.322.353
TOTAL GRAL. REC. PRES.	327.052.557	348.468.959	423.296.187	428.846.144	633.694.509

Intendencia de Rocha	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.		766.021	8.257.862		
- M.T.O.P. POM II - POM III			3.018.448		
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	801.843	117.638			
- DI.PRO.DE.	1.619.640	6.038.910	32.148.734		
SUBTOTAL (AI)	2.421.483	6.922.569	43.425.044	0	0
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	0	0			
- APORTES PATRONALES B.P.S.	16.946.240	24.081.446	55.264.803		
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	11.158.005	13.776.895			
- TRANSF. LEY 12.700	13.419.099	16.568.689			
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	0	0			
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	9.891.685	13.195.295			
- ART.298 CONSTITUCION	0	21.594.456	27.777.286		
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	29.305.503	39.092.910			
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	1.864.186	2.486.784	18.582.948		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			23.243.743	198.352.935	223.333.683
- RESTO TRANSF.ART 214 CONST.					2.347.558
SUBTOTAL (AII)	82.584.718	130.796.475	124.868.780	198.352.935	225.681.241
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	22.971.968	21.203.608	42.968.918	36.758.581	39.271.752
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	18.266.232	18.694.884	21.264.360	21.217.629	23.531.693
- EXTRAC. MATERIALES					
SUBTOTAL (AIII)	41.238.200	39.898.492	64.233.278	57.976.210	62.803.445
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	38.013.685	50.381.089	60.650.356	66.645.772	87.564.930
- Terrenos baldios	3.492.657	6.887.607	110.065	14.733	-522
- Edif. Inaprop.	1.386	10.312	0	1.193.954	1.283.115
- Terrenos baldios Zona Balnearia			0		
- Fomento y Desarr. Act. Culturales			0	3.560.082	
- Adicional Contrib. Inmob.Urbana					
- Alumbrado Público					17.298.180
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	37.450.643	28.526.056	47.257.807	54.680.762	58.545.448
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos	82.195	96.384	203.253	610.586	847.659
- Propaganda	11.819	89.706	173.144	1.204.316	2.110.957
SUBTOTAL (BI)	79.052.385	85.991.154	108.394.625	127.910.205	167.649.767
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	17.544.376	26.769.436	23.675.916	31.906.904	40.659.477
<i>Sub total</i>					40.659.477
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado Público	7.870.608	10.078.039	11.435.138	3.779.677	
- Serv.Rec. y Barrido	10.094.343	13.226.546	17.978.014	20.483.001	24.268.463
- Servicio Cementerio	651.565	817.739	1.287.417	1.509.495	1.697.893
- Tasa Servicio de Faena	765.187	2.100.409	3.042.713		

-Mat. Vehic. y Lib. Chofer	2.273.765	3.578.701	3.623.909	5.298.231	3.862.714
-Otros2					
Fraccionamiento Terrenos	29.140	2.044	9.057	16.973.218	
Conserv. Pavimento	650.710	14.189	4.348		207.930
Permiso y Autorizaciones	1.256.023	1.571.924	2.956.648		4.905.261
Certificado y Habilitaciones	764.333	12.936	54.560		
Fomento Turismo			2.738.067		4.881.881
Producido Analisis Clinicos	5.506.980		116.151		53.746
Producido Omnibus Serv. Urbano	0				
Balsa La Quemada	1.830.038	4.128.837	652.009		
Aportes Alumnos Cultura	91.794	2.644.991	418.967		3.951
Otras Tasas					4.887.602
<i>Sub total</i>					44.769.441
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (A)					
-Transfer. Vehiculos	601.760	804.323	2.937.775	2.703.065	4.410.434
-Derechos Reg. Civil	252.232	301.330	310.249	354.818	565.098
-Contralor Omnibus	451	63	12.445	227.791	98.694
-Habilitac. Loc. Com. E Indus.					
<i>Sub total</i>					5.074.226
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Higiene Ambiental	907.100	1.522.274	2.038.265	2.327.126	2.693.836
-Bromatológica	6.086.941	7.922.780	12.554.382	13.378.385	12.189.330
-Inspección Veterinaria	660	25.364	16.358	35.070	37.545
-Otros4					
Barometrica	58.497	61.617	95.221	102.040	127.721
Desinfecciones	860	0	1.238.169	4.377.058	2.941.882
Vehiculos Dist. Alimentos	129.838	141.130	160.843	197.903	220.481
<i>Sub total</i>					18.210.795
f) POR SERVIC. DE ARQUITECTURA					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVIC. DE NECRÓPOLIS					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (B)					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	57.367.201	75.724.672	87.356.621	103.653.782	108.713.939
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	1.257.775	899.424	675.180	5.969.525	9.050.631
-SERV. VARIOS	2.306.565	960.345	2.220.451	433.870	10.260.898
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	3.200.480	3.607.451	5.612.388	4.667.241	6.346.399
Viviendas y Loc. Mpal.					
Camping Mpales.					
Cabañas Mpales.					
SUBTOTAL (BIII)	6.764.820	5.467.220	8.508.019	11.070.636	25.657.928
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-HOTEL MUNICIPAL	395.885	507.798	692.183	923.878	1.244.343
-VENTA DE CARNE A EMP.	13.366.761	11.799.305	7.495.077	432.113	6.532.361
-COMERC. ART. PRIMERA NEC.		18.395	0		
-PRODUCIDO DE VIVERO		58.257	154.578	120.093	161.176
-VENTA DE AUTOTRABANTES		1.318.571	332.331	1.389.540	2.048.527
SUBTOTAL (BIV)	13.762.646	13.702.326	8.674.169	2.865.624	9.986.407

V) CONTRIB. DE MEJORAS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BVI)	2.982.214	869.713	8.822.722	3.411.945	297.178.507
VII) MULTAS Y RECARGOS	19.903.678	53.559.339	18.750.887	26.792.881	36.208.366
SUBTOTAL (BVII)	19.903.678	53.559.339	18.750.887	26.792.881	36.208.366
VIII) OTROS					
TOTAL GRAL. REC. PRES.	306.077.345	412.931.960	473.034.145	532.034.218	933.879.600

Intendencia de Salto	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.	13.602.499	10.061.832	18.794.993	14.976.539	16.151.968
- M.T.O.P. POM II - POM III	19.306.674		12.945.924		5.109.449
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	6.400.000	9.132.868	5.577.410	1.063.041	11.788.226
- DI.PRO.DE.	0	628.788	3.355.102		
- O.P.P				16.465.765	
SUBTOTAL (AI)	39.309.173	19.823.488	40.673.429	32.505.345	33.049.643
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	3.524.847	14.684.553	6.206.022		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	25.965.592	27.621.908	3.543.530		15.783.551
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	16.237.801	16.030.255	9.343.891		
- TRANSF. LEY 12.700	20.016.199	17.357.867	3.241.543		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	12.275.683	10.828.371	1.753.670		
- TRANSF.LEY 16.736 ART. 760/LEY 16.996	0	0	0		
- ART. 298 CONSTITUCION	13.339.457	17.578.171	16.535.589	33.745.508	38.800.224
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	36.090.442	53.376.577	16.039.718		
- ART.640 LIT.C-LEY 17296	14.672.174	4.631.281	0		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			146.427.518		
- ART. 643 LEY 17.296				1.459.214	2.722.823
- ART. 479 - LEY 17.930				227.150.915	236.204.747
SUBTOTAL (AII)	142.122.195	162.108.983	203.091.481	262.355.637	293.511.345
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	64.160.133	64.696.875	63.691.704	61.489.339	100.751.964
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	19.234.520	18.844.255	20.552.447	19.546.764	22.226.737
- EXTRAC. MATERIALES	0				
SUBTOTAL (AIII)	83.394.653	83.541.130	84.244.151	81.036.103	122.978.701
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	45.174.519	54.406.389	71.575.040	67.295.012	65.446.112
- Terrenos baldíos	3.903.991	4.347.829	4.208.029	4.994.091	4.943.177
- Recolección y Barrido					34.477.040
- Alumbrado Público					33.806.749
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	65.792.024	72.231.216	84.357.525	90.819.749	99.292.810
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos	0	0	0	0	0
- Propaganda	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BI)	114.870.534	130.985.434	160.140.594	163.108.852	237.965.888
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	6.658.283	8.282.032	11.826.634	10.737.406	10.910.908
<i>Sub total</i>					10.910.908
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado Público	16.997.959	19.774.942	20.364.013	29.392.538	
- Edificación y Reedif.	1.054.091	1.438.436	1.526.711	2.268.064	2.733.170
- Fracc.y Amanzamiento	221.583	200.528	188.618	1.638.074	507.761
- Permisos de Circulación	24.639	48.973	45.975	108.905	538.027

-Mat. Vehic. y Lib. Chofer	3.603.930	5.834.433	6.962.019	4.765.149	4.849.530
-Servicio Cementerio	658.348	732.986	781.144	1.002.601	987.722
-Conservación Pavimento	332.895	3.187.963	322.120	7.435.628	3.413.361
-Adicional Recolección y Barrido	23.816.664	26.131.776	28.777.081	32.132.220	
-Tasa Autos Otros Dept.	0	0	0	0	
<i>Sub total</i>					13.029.571
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					
- Libretas de conductores					
- Libretas empadronamiento					
- Transferencias de vehículos					
- Toque de Andén					
- Inspección técnica de vehículos					
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
-Inscripción Vehículos	455.350	883.433	1.332.302	1.627.255	1.708.577
-Transfer. Vehículos	1.198.232	1.596.009	1.586.450	1.763.088	2.151.663
-Otros3	92.677	626.807	979.699	951.253	862.873
Contralor Remates					
Inspec. Vehículos y Gravamen					
Fiscalización Omnibus Interdep.					
Estacionamiento Controlado					
Registro Titulos Definitivos					
<i>Sub total</i>					4.723.113
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	23.438	31.904	75.290	32.617	9.504
- Higiene Ambiental					
- Serv. Salub.					
- Servicio de Recolec y Salub.					
-Otros4	4.265.203	5.376.401	6.665.886	6.866.819	7.409.871
Habilit. Casa Huespedes					
Inspec. Salubr. Vta. Frutas					
Examen Medico Conductores					
Carne Salud					
Mesas en Via Publica					
<i>Sub total</i>					7.419.375
f) POR SERVICIO DE ARQUITECTURA					
- Permiso p/edificar y otros					
- Corte y reposición de pavimento					
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVICIO DE NECRÓPOLIS					
- Conservación de Cementerios					
- Proventos de cementerios					
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (B)					
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejercicios anteriores					
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	59.403.292	74.146.623	81.433.942	100.721.617	36.082.967
III) PRECIOS					
-VENTA TERRENOS	495.903	434.114	563.639	696.098	832.310
-VENTAS VARIAS	1.690.021	2.512.117	2.355.841	4.665.131	3.035.603
-SERV. BAROMETRICA	582.652	673.515	794.879	1.014.734	1.146.883
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	744.979	2.299.737	2.294.855	856.361	2.339.703
SUBTOTAL (BIII)	3.513.555	5.919.483	6.009.214	7.232.324	7.354.499
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.					
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	634.658	25.558	246.457	331.614	2.557
-SERVICIO DE OMNIBUS	29.209.192	31.436.840	36.821.216	48.302.161	41.765.563

-TURISMO	21.615.085	22.585.209	25.989.830	27.841.109	36.180.959
Termas Dayman					
Termas Arapcy					
Zoologico					
Hotel Quiroga					
SUBTOTAL (BIV)	51.458.935	54.047.607	63.057.503	76.474.884	77.949.079
V) CONTRIB. DE MEJORAS	189.144	190.542	91.716	53.458	32.004
SUBTOTAL (BV)	189.144	190.542	91.716	53.458	32.004
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	0	307	0	0	9.891.477
SUBTOTAL (BVI)	0	307	0	0	9.891.477
VII) MULTAS Y RECARGOS	976.417	2.182.773	3.155.448	3.031.806	2.767.200
SUBTOTAL (BVII)	976.417	2.182.773	3.155.448	3.031.806	2.767.200
TOTAL GRAL. REC. PRES.	495.237.898	532.946.370	641.897.478	726.520.026	821.582.803

Intendencia de San José	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
D) EXCLUSIVO					
- M.T.O.P.					
- M.T.O.P. POM II - POM III	21.614.597	11.997.058			2.019.810
- M.T.O.P. Mantenimiento	11.127.001	8.153.220	12.909.843		13.668.813
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS					8.496.272
- DI.PRO.DE.	1.768.095	2.223.230			
SUBTOTAL (AI)	34.509.693	22.373.508	12.909.843	0	24.184.895
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	1.202.423	6.310.570	7.952.958		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	12.349.352	13.228.124	0		
- PARTICIPACION EN J.ME.SI.	7.210.546	7.968.761	8.392.383		
- TRANSF. LEY 12.700	17.085.235	14.558.776	2.725.413		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	5.530.889	2.453.120	0		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	13.151.248	11.307.281	1.857.501		
- ART.298 CONSTITUCION	3.252.298	18.104.258	19.489.560	18.088.954	15.601.505
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	20.894.007	28.725.031	8.998.962	12.419.960	
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	3.623.840	3.053.138	0		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			99.112.300	124.380.204	134.450.931
SUBTOTAL (AII)	84.299.838	105.709.059	148.529.077	154.889.118	150.052.436
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	43.985.437	52.398.743	52.416.260	54.958.867	58.874.879
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	13.825.836	13.671.693	15.345.934	16.952.312	16.776.803
- EXTRAC. MATERIALES	155.545	417.808	89.506	227.579	212.368
SUBTOTAL (AIII)	57.966.818	66.488.244	67.851.700	72.138.758	75.864.050
B) DE ORIGEN DEPART.					
D) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	15.851.891	21.027.149	21.623.780	22.106.256	23.255.639
- Terrenos baldíos	27.112	29.634	13.007	13.297	13.988
- Edif. Inaprop.	361.499	628.063	617.822	631.607	664.447
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	79.045.335	115.075.488	148.829.372	189.613.026	198.170.009
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos	324.794	271.930	251.873	208.673	240.246
- Propaganda	51.067	95.034	97.399	112.103	125.790
SUBTOTAL (BI)	95.661.698	137.127.298	171.433.253	212.684.962	222.470.119
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	8.451.909	12.590.653	10.690.592	11.649.537	12.456.989
<i>Sub total</i>					12.456.989
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado y Salubridad	24.428.327	33.577.189	36.334.454	37.145.159	39.076.468

-Arquitectura y Urbanismo	307.762	308.476	749.129	1.141.677	2.088.745
-Fracc.y Amanzanamiento	55.960	65.167	58.248	64.286	92.132
-Conservación Pavimento	1.337.548	1.784.962	1.925.004	1.967.955	2.070.276
-Libretas Chofer	1.651.113	554.695	582.465	691.533	263.148
-Servicio Cementerio	3.131.881	3.266.239	3.508.411	3.116.474	3.537.479
-Permisos de Circulación	273.482	703.082	742.014	363.916	850.254
-Emisión Mecanizada	3.920.672	5.016.653	4.751.541	5.198.812	5.472.499
-Chapas Matriculas	1.191.089	2.811.933	10.480.322	4.027.172	2.209.513
-Tasa Servicio de Faena	8.024	29.746	43.635	0	
-Toque Andén y venta ambulante	955.920	806.210	805.741	1.361.400	903.443
<i>Sub total</i>					56.563.957
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					
-Relevam. Bienes Inmue.	409.098	584.110	627.184	644.490	680.553
-Transfer. Vehículos	81.723	3.645	0		
-Inspección Vehiculos	957.908	1.335.052	1.773.782	2.256.584	2.358.421
-Derechos Firma Testim.	112.939	106.704	114.222	131.775	159.956
<i>Sub total</i>					3.198.930
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	2.975.230	3.806.203	4.406.455	3.671.812	5.328.869
-Exámen Carné Salud	64.218	75.991	76.603	97.770	111.706
<i>Sub total</i>					5.440.575
f) POR SERV. DE ARQUITECTURA					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERV. DE NECRÓPOLIS					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (B)					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	50.314.803	67.426.710	77.669.802	73.530.352	77.660.451
III) PRECIOS					
-VENTA TERRENOS	843.211	800.341	729.412	1.359.225	3.003.723
-SERV. BAROMETRICA			0		
-DERECHOS DE CONCESION	1.209.369	1.062.915	1.023.404	1.361.817	1.131.122
-ESPECTACULOS PUBLICOS	56.427		71.407		130.921
-VENTAS VARIAS	539.134	350.676	1.090.528	13.331.872	31.682
SUBTOTAL (BIII)	2.648.141	2.213.932	2.914.751	16.052.914	4.297.448
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.	0	307.262	198.172	304.939	226.704
SUBTOTAL (BIV)	0	307.262	198.172	304.939	226.704
V) CONTRIB. DE MEJORAS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	1.682.234	2.180.739	3.467.004	2.569.115	7.251.409
SUBTOTAL (BVI)	1.682.234	2.180.739	3.467.004	2.569.115	7.251.409
VII) MULTAS Y RECARGOS	226.624	354.828	526.184	688.017	992.834
SUBTOTAL (BVII)	226.624	354.828	526.184	688.017	992.834
TOTAL GRAL. REC. PRES.	327.309.849	404.181.580	485.499.786	532.858.175	563.000.346

Intendencia de Soriano	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					

- M.T.O.P.	8.962.233	6.006.327	12.756.173	- 10.773.056	21.364.847
- M.T.O.P. POM II - POM III	12.687.036				
- B.H.U. - M.V.O.T.M.A.	13.300.464			-	
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	18.147.064	6.222.385			2.968.688
- DI.PRO.DE.	412.726	1.701.878			
SUBTOTAL (AI)	53.509.523	13.930.590	12.756.173	10.773.056	24.333.535
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	1.559.502	9.366.996			
- PARTICIPACION EN I.ME.SI.	8.497.513	9.391.057			
- APORTES PATRONALES B.P.S.	7.664.309	19.449.269			
- TRANSF. LEY 12.700	31.422.053	26.932.056			
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	2.076.791	2.595.988			
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	13.470.176	11.545.869			
- ART.298 CONSTITUCION	6.396.612	6.826.879	22.943.319	12.264.267	8.053.381
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	22.783.042	30.322.839			
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	1.387.640	555.059			
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930			162.343.064		
- TRANSFERENCIAS GOB. CENTRAL				157.796.365	185.248.090
SUBTOTAL (AII)	95.257.638	116.986.012	185.286.383	170.060.632	193.301.471
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	48.304.782	43.949.277	68.499.710	72.043.002	76.479.807
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	23.731.587	24.489.443	30.528.448	24.611.102	29.994.409
- RECAUDACION EJ. ANTERIORES	25.711.120	27.126.884			
SUBTOTAL (AIII)	97.747.489	95.565.604	99.028.158	96.654.104	106.474.216
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	12.283.408	10.556.566	35.304.979	21.193.090	33.101.886
- Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	1.148.658	1.157.168	832.830	929.759	1.073.461
- Recaudación Ej. Anteriores 1					
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	39.412.551	40.435.908	68.727.534	86.008.166	77.237.074
- Recaudación Ej. Anteriores 2					
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Espect. Públicos y C. Hípicas	501.702	487.451	507.675	535.623	564.082
- Propaganda	10.248	9.445	9.317	7.002	6.165
- Abasto y Faena	470.052	7.417	7.575	4.952	57.023
SUBTOTAL (BI)	53.826.619	52.653.955	105.389.910	108.678.592	112.039.691
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	3.583.676	3.571.238	5.314.592	5.999.475	6.256.139
<i>Sub total</i>					6.256.139
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado Público	4.131.677	4.224.100	8.324.353	11.095.914	
- Salubridad y Limpieza	4.569.086	4.688.470	6.144.418	9.091.250	
- Edificación y Reedif.	290.132	405.916	430.444	630.421	
- Libretas Chofer	1.575.725	1.989.902	2.467.462	2.684.099	
- Chapas Matriculas	597.787	795.613	1.025.416	9.599.707	
<i>Sub total</i>					0
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Chapas de rodados					3.920.021
- Libretas de conductores					3.197.159
- Libretas empadronamiento					1.695.845
- Transferencia de vehiculos					1.586.523
- Toque de Andén					
- Inspección téc.de vehiculos					2.863.808
<i>Sub total</i>					13.263.356
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC (A)					

- Transferencia de vehículos	68.617	111.961	520.258	1.526.149	
- Empadronamiento Vehículos	0	0	182.756	6.458.042	
- Libretas circulación vehículos	476.292	589.637	784.485	3.076.332	
- Derechos de rifa	50.867	153.369	147.874	117.509	
<i>Sub total</i>					0
e) HIGIENE Y SALUD					
-Salubridad y Limpieza					11.693.132
-Higiene Ambiental	345.234	25.163	534.279	423.591	469.988
-Bromatológica	399.452	497.467	648.825	718.297	601.617
<i>Sub total</i>					12.764.737
f) POR SERVICIOS DE ARQUITECTURA					
- Permisos p/edificación					478.808
<i>Sub total</i>					478.808
g) POR SERVICIO DE NECROPOLIS					
- Conservación de cementerios					
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
- Alumbrado Público					13.669.993
<i>Sub total</i>					13.669.993
i) OTRAS TASAS					
- Permisos de rifas					96.671
<i>Sub total</i>					96.671
SUBTOTAL (BII)	16.088.545	17.052.836	26.525.162	51.420.786	46.529.704
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.		44.911	11.733	1.434	0
-SERV. VARIOS	3.235.943	3.325.267	2.503.048	2.430.844	2.779.506
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	881.729	955.468	2.392.187	2.318.257	4.430.403
SUBTOTAL (BIII)	4.117.672	4.325.646	4.906.968	4.750.535	7.209.909
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-MATADERO Y ABASTO MUNICIPAL	0	0	13.851.646		0
-CARNICERIA Y EXPEND. MUNICIPAL	24.448.481	22.103.740	30.165	15.770.778	15.422.727
-BODEGA MAUA	1.695.406	1.829.757	2.313.817	3.098.699	3.611.777
-PARADOR PALMAR	1.590.967	1.686.062	2.148.783	3.026.885	3.800.132
SUBTOTAL (BIV)	27.734.854	25.619.559	18.344.411	21.896.362	22.834.636
V) CONTRIB. DE MEJORAS	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (BV)	0	0	0	0	0
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	780.612	1.846.150	2.339.897	3.347.180	10.666.633
SUBTOTAL (BVI)	780.612	1.846.150	2.339.897	3.347.180	10.666.633
VII) MULTAS Y RECARGOS	21.927.770	16.451.653	18.313.563	15.768.708	21.216.703
SUBTOTAL (BVII)	21.927.770	16.451.653	18.313.563	15.768.708	21.216.703
TOTAL GRAL. REC. PRES.	370.990.722	344.432.005	472.890.625	483.349.955	544.606.498

Intendencia de Tacuarembó	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
D)EXCLUSIVO					
- M.T.O.P. Integración Vial	4.223.159	6.991.864	13.041.625	0	0
- M.T.O.P.	1.602.429				
- M.T.O.P. POM II - POM III Y PDGM IV	2.218.350	18.062.877	28.494.657	0	0
- RENTAS GRALES. Tbó.-Rivera					
- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS		9.971.927		0	0
- DI.PRO.DE.					
SUBTOTAL (AI)	8.043.938	35.026.668	41.536.282	0	0
II)CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
-PRODUCIDO CASINOS	4.052.193	9.196.154	5.645.202		

-APORTES PATRONALES B.P.S.	16.333.948	17.543.685		-	
-PARTICIPACION EN I.M.E.S.I.	15.794.231	13.610.260	4.448.300		
-RETIRO FUNCIONARIOS (LEY 16.127)		0		-	
-TRANSF. LEY 12.700	30.001.863	25.554.505			
-TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	2.912.678	3.640.847			
-COMPENSACION CONT.INM.RUR.	11.988.313	10.275.701			
-ART.640 LIT.B-LEY 17.296	41.604.366	42.527.466	11.789.179		
-ART.640 LIT.C-LEY 17.296	3.744.864	1.113.201			244.706.648
-ART. 480 LIT. D – LEY 17.930			160.059.564		
-ART. 214 LIT.C CONSTITUCION (DIPRODE)				203.353.957	
SUBTOTAL (AII)	126.432.456	123.461.819	181.942.245	203.353.957	244.706.648
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
-CONTRIB. INMOB. RURAL	51.297.120	54.473.081	49.603.415	49.812.788	54.868.042
-REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	24.039.811	25.118.763	26.368.901	31.525.082	31.110.339
-EXTRAC. MATERIALES	0				
SUBTOTAL (AIII)	75.336.931	79.591.844	75.972.316	81.337.870	85.978.381
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
-Contr. Inmb. Urb. y Sub.	26.420.217	27.649.941	33.172.292	31.633.404	32.657.652
-Terrenos baldíos y Edif. inaprop.	1.588.081	1.522.837	1.639.340	1.511.866	1.519.791
b) SOBRE VEHICULOS					
-Patente de Rodados	47.609.153	49.665.959	59.365.773	62.984.452	73.096.751
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
-Espect. Públicos	291.285	362.498	423.259	425.944	561.390
-Propaganda	260.205	307.840	81.855	30.292	0
-Abasto y Faena	1.294.513	1.347.266	1.614.550	1.546.397	2.265.888
SUBTOTAL (BI)	77.463.454	80.856.341	96.297.069	98.132.355	110.101.472
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS	6.947.571	7.320.504	8.766.068	8.004.911	9.866.208
<i>Sub total</i>					9.866.208
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
-General de Servicios	16.726.393	16.505.063	15.858.292	16.994.135	18.176.375
-Alumbrado Público	7.423.033	6.315.457	6.187.065	5.839.940	6.142.997
-Conservación Pavimento	4.377.095	4.340.598	4.240.238	4.506.599	4.790.438
-Frac.y Amanzanamiento	0	0	0	0	-1.660
-Libretas Chofer y Autos	1.619.554	2.001.486	6.443.027	4.089.078	4.465.150
-Servicio Cementerio	2.223.439	2.676.411	3.057.430	3.311.275	3.438.658
-Chapas Matrículas	2.252.735	2.255.295	14.444.114	6.494.007	6.577.679
-MTOPE vales	0				0
<i>Sub total</i>					43.589.637
c) POR SERVICIOS DE TRÁNSITO					
- Chapas de rodados					
- Libretas de conductores					
- Libretas empadronamiento	0		7.865	34.370	26.485
- Transferencias de vehículos	781.624	922.928	1.333.965	1.241.135	1.394.090
- Toque de Andén					
- Inspección Técnica de Vehículos					
<i>Sub total</i>					1.420.575
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (A)					
-Empadronamiento Vehículos					
-Transfer. Vehículos					

-Libretas Empadronamiento					-
-Permisos de Remates					
-Derechos Reg. Civil					-
<i>Sub total</i>					0
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	58.363	39.936	37.457	10.680	30.909
-Higiene Ambiental	2.580.938	2.633.980	4.003.225	4.611.752	4.134.379
-Desinfección y Desratización	733.563	699.064	674.543	703.613	749.697
-Inspección Sanitaria	20.188	22.164	30.363	34.436	22.640
<i>Sub total</i>					4.937.625
f) POR SERVICIO DE ARQUITEC.					
- Permiso p/edificar y otros					
- Corte y reposición de pavimento					
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVICIO DE NECRÓPOLIS					
- Conservación de Cementerios					
- Proventos de Cementerios					
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC. (B)					
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
- Por servicio de ejercicios anteriores					
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	45.744.496	45.732.886	65.083.652	55.875.931	59.814.045
III) PRECIOS					
-ENAJ. BIENES MUEBLES E INM.	265.308	273.865	9.493	4.483.540	36.833
-SERV. BAROMETRICA	95.506	126.692	178.507	230.471	253.280
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	406.061	2.062.646	286.933	2.749.654	4.132.348
-DERECHOS OCUPACION SUBSUELO	2.134.595	2.080.967	2.001.141	2.125.506	2.271.910
-OTROS (Perm.de Caza y Entrad.Museos)	1.720.173	63.947	2.050.150	0	0
SUBTOTAL (BIII)	4.621.643	4.608.117	4.526.224	9.589.171	6.694.371
IV) RESULT. ACT. COM. E IND.					
-PLANTA TRITURADORA	62.891	155.089	0	0	2.998
-D A P I			0	0	0
-FAB. PROD. HORMIGON	118.060	207.792	142.652	199.983	270.934
-TIOSAC	197.778	204.928	233.785	300.249	570.289
-ASERRADERO MUNICIPAL	0	0	0	0	0
-TURISMO	554.743	576.190	1.274.228	1.739.602	2.037.169
-EXPENDIOS MUNICIPALES	2.471.887	2.640.301	2.156.904	1.683.134	1.133.436
SUBTOTAL (BIV)	3.405.359	3.784.300	3.807.569	3.922.968	4.014.826
V) CONTRIB. DE MEJORAS	-240	-775	420.483	680.985	624.965
SUBTOTAL (BV)	-240	-775	420.483	680.985	624.965
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	2.472.691	8.253.656	3.722.751	9.427.383	9.038.586
SUBTOTAL (BVI)	2.472.691	8.253.656	3.722.751	9.427.383	9.038.586
VII) MULTAS Y RECARGOS	15.279.163	20.964.381	28.112.455	21.995.904	22.727.733
SUBTOTAL (BVII)	15.279.163	20.964.381	28.112.455	21.995.904	22.727.733
TOTAL GRAL. REC. PRES.	358.799.891	402.279.237	501.421.046	484.316.524	543.701.027

Intendencia de Treinta y Tres	2004	2005	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL					
I) EXCLUSIVO					
-M.T.O.P.	6.609.357	3.514.786	11.459.904		1.836.349

- OTROS ORGANISMOS PUBLICOS	925.381	30.369.092	2.449.814	1.514.050	14.571.023
- M.T.O.P. POM II - POM III	5.318.054	1.946.016			
- DI.PRO.DE.	3.696.767	2.328.516	2.103.246		
SUBTOTAL (AI)	16.549.559	38.158.410	16.012.964	1.514.050	16.407.372
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL					
- PRODUCIDO CASINOS	3.000.842	8.682.097	4.923.547		
- APORTES PATRONALES B.P.S.	8.621.692	9.175.985	1.074.517		
- PARTICIPACION EN I.M.E.SI.	5.743.938	7.982.861	1.819.297		
- TRANSF. LEY 12.700	14.124.718	15.382.216	2.372.935		
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996	1.833.783	1.762.257	0		
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	7.004.229	6.003.629	1.000.609		
- ART.298 CONSTITUCION	17.263.213	21.323.807	8.328.852	21.637.182	26.931.342
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296	25.682.493	2.510.548	604.236		
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	1.706.323	166.799	8.168.227		
- ART. 480 LIT. D - LEY 17.930 ¹			96.641.212	81.113.539	92.634.992
- ART. 480 LIT. B - LEY 17.930				11.155.953	18.025.537
- ART. 480 LIT. C - LEY 17.930				5.915.827	
- ART. 481 LIT. A - LEY 17.930				1.957.630	
- ART. 481 LIT. B - LEY 17.930				33.806.494	39.988.968
- ART. 481 LIT. C - LEY 17.930				13.393.064	16.362.216
SUBTOTAL (AII)	84.981.231	72.990.199	124.933.432	168.979.689	193.943.055
III) IMP.NAC. REC. DEPART.					
- CONTRIB. INMOB. RURAL	30.397.244	31.138.386	33.503.842	37.481.501	38.620.698
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES	11.100.678	13.554.400	13.505.332	15.043.763	16.402.955
- EXTRAC. MATERIALES	0				
SUBTOTAL (AIII)	41.497.922	44.692.786	47.009.174	52.525.264	55.023.653
B) DE ORIGEN DEPART.					
I) IMPUESTOS					
a) SOBRE INMUEBLES					
- Contr. Inmb. Urb. y Sub. (Incluye Baldíos y Ed. Inaprop.)	13.846.078	19.833.412	20.127.544	31.796.906	10.781.795
b) SOBRE VEHICULOS					
- Patente de Rodados	29.244.169	30.485.365	33.127.186	34.535.716	34.411.091
c) SOBRE ACT. COM. E IND.					
- Comp. Hípicas y Carreras	1.360	1.359	9.760	6.580	160
- Abasto y Faena	0	147.419	87.279	106.117	82.939
SUBTOTAL (BI)	43.091.607	50.467.555	53.351.769	66.445.319	45.275.985
II) TASAS					
a) ADMINISTRATIVAS					
<i>Sub total</i>	4.915.969	4.967.917	303.224	396.819	571.474
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.					
- Alumbrado y Salubridad	10.137.905	9.172.411	11.680.648	5.170.086	15.352.414
- Tasa Servicio de Faena	242.307	236.116	345.509	517.043	382.009
- Conservación Pavimento	1.309.536	824.590	1.139.483	166.170	2.991.019
- Mat. Vehic. y Lib. Chofer	4.874.265	2.718.811	2.527.831	3.011.456	4.069.456
- Otros2	1.110.057	1.814.517	9.467.631	10.019.792	2.011.425
Permisos Edificación					
Derechos Necropolis					
Conserv. Limpieza Nichos					
Conserv. Pavimento					
Fraccionamiento y Amanz.					
Estudio y Construc. Obras					
Habilit. Inmb. Arrend.					
Libretas					
<i>Sub total</i>					24.806.323
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC.(A)					

-Transfer. Vehiculos	917.831	816.308	731.240	684.405	884.103
-Otros3	64.001	56.577	16.106	65.215	18.484
Inscripcion Vehiculos					
Inspeccion Vehiculos					
Fiscalizacion Omnibus					
Inspeccion Obras Sanitarias					
<i>Sub total</i>					902.587
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD					
-Bromatológica	1.456.172	1.884.216	2.422.230	2.708.241	3.365.177
-Otros4	295.378	256.937	340.431	261.566	-217.366
Salubridad Ambiental					
Examen Medico Conductores					
Cont. Higiene Carniceria					
<i>Sub total</i>					3.147.811
f) POR SERVICIOS DE ARQUITECTURA					
- Varios					0
<i>Sub total</i>					0
g) POR SERVICIO DE NECRÓPOLIS					
-Varios					0
<i>Sub total</i>					0
h) POR SEGURIDAD Y PROTEC (B)					
-Varios					0
<i>Sub total</i>					0
i) OTRAS TASAS					
-Varios					0
<i>Sub total</i>					0
SUBTOTAL (BII)	25.323.421	22.748.400	28.974.333	23.000.793	29.428.195
III) PRECIOS					
-VENTA DE B.MUEBLES E INMUEB.	759.477	965.678	1.249.975	2.385.264	530.504
-SERV. VARIOS	4.965.889	5.383.458	367.967	414.484	9.520.778
-ARRENDAMIENTOS Y ALQ.	334.056	340.412	544.160	659.107	831.574
SUBTOTAL (BIII)	6.059.422	6.689.548	2.162.102	3.458.855	10.882.856
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.					
-EXPLOTACION CARNICERIA	5.025.510	4.329.541	4.163.480	106.174	55.567
-TEATRO MUNICIPAL	9.395		4.366.189	3.723.520	306.264
-OTROS ABASTEC. Y SERVICIOS					3.435.397
SUBTOTAL (BIV)	5.034.905	4.329.541	8.529.669	3.829.694	3.797.228
V) CONTRIB. DE MEJORAS	614.475	293.647	93.098	8.077	64.840
SUBTOTAL (BV)	614.475	293.647	93.098	8.077	64.840
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	3.931.800	1.390.025	3.139.381	9.286.116	11.612.076
SUBTOTAL (BVI)	3.931.800	1.390.025	3.139.381	9.286.116	11.612.076
VII) MULTAS Y RECARGOS	2.420.181	1.547.192	4.755.287	7.020.112	8.389.592
SUBTOTAL (BVII)	2.420.181	1.547.192	4.755.287	7.020.112	8.389.592
TOTAL GRAL. REC. PRES.	229.504.523	243.307.303	288.961.209	336.067.969	374.824.852

¹ Comprende Art. 480 lit.d 60.293.396 Art. 481 lit.b 29.078.707 Art. 481 lit.c 7.269.109 (p/año 2006)

Intendencia de Montevideo	2006	2007	2008
A) DE ORIGEN NACIONAL			
I) EXCLUSIVO			
- M.T.O.P. - Camineria Rural	9.229.808	6.264.211	6.601.744
- B.H.U.			
- M.E.C.			
- M.E.F.			
- TRANSF. GOB. CENTRAL			76.465.191
- DI.PRO.DE.			
SUBTOTAL (AI)	9.229.808	6.264.211	83.066.935
II) CON DESTINO DEPARTAMENTAL			
- PRODUCIDO CASINOS	147.283.548		
- PARTICIPACION EN I.M.E.SI.			
- APORTES PATRONALES B.P.S.			
- TRANSF. LEY 12.700			
- TRANSF. LEY 16.736 ART.760/LEY 16.996			
- COMPENSACION CONT.INM.RUR.	1.069.756		
- ART.298 CONSTITUCION			
- ART.640 LIT.B-LEY 17.296			
- ART.640 LIT.C-LEY 17.296	57.824.062		
- ART. 480 y 481 - LEY 17.930	434.608.969	495.621.463	545.234.547
SUBTOTAL (AII)	640.786.335	495.621.463	545.234.547
III) IMP.NAC. REC. DEPART.			
- CONTRIB. INMOB. RURAL	11.348.227	12.591.459	14.025.390
- REMATES Y VTA. SEMOVIENTES			
- EXTRAC. MATERIALES			
SUBTOTAL (AIII)	11.348.227	12.591.459	14.025.390
B) DE ORIGEN DEPART.			
I) IMPUESTOS			
a) SOBRE INMUEBLES			
- Contr. Inmb. Urb. y Sub.	1.331.075.005	1.545.687.838	1.815.587.386
- Terrenos baldios	27.059.653	27.808.426	53.503.162
- Edif. Inapropiados	6.447.936	7.001.439	14.563.333
- Adic.p/Fin. Fdo. Perm. Inv. Pav y Sancam.	139.154.174	792.079.765	170.400.566
- Convenios de Ingresos Territoriales	223.471.319	75.717.373	137.642.600
- Créditos a cuenta ing. Territoriales			1.998.578
- Otros Ingresos Territoriales	9.204.384	1.550.591	748.654
b) SOBRE VEHICULOS			
- Patente de Rodados	1.329.472.437	1.390.645.561	1.341.375.249
- Otros ingresos vehiculares			11.321.220
- Convenios de ingresos vehiculares			73.933.916
- Créditos a cuenta ing.vehiculares			2.105.828
c) SOBRE ACT. COM. E IND.			
- Espect. Públicos	13.431.881	15.278.141	17.552.427
- Avisos y Propaganda	12.086.790	14.488.853	29.375.442
SUBTOTAL (BI)	3.091.403.579	3.870.257.987	3.670.108.361
II) TASAS			
a) ADMINISTRATIVAS			
<i>Subtotal</i>	2.870.003	3.089.103	4.752.533
b) POR SERV. REMUN. Y AUT.			
- General Municipal y Adicional	874.318.508	952.955.037	954.449.537
- Retiro de Residuos no Domic.	5.134.938	6.015.602	7.645.008
- Permisos Varios	260.246	270.067	975.360
- Servic. Fúnebre y Necrópolis	56.409.199	66.417.999	65.931.888
- Placas de Matric.de Vehículos	5.897.750	3.772.851	3.924.372
- Permiso Const. Est.planos hab.final.Valor Real etc.	28.191.030	30.808.995	69.802.530
- Habilit.de estab.comerc. E indust. Y trám. Previos	6.645.546	6.711.035	7.406.423
- Para conserv. de Red afirmado y reg cont inmoibil	47.998.958	52.049.358	57.932.253

-Convenios de ingresos domiciliarios			43.734.076
-Créditos a cuenta ing.domiciliarios			1.726.288
-Otras	211.564	10.792.375	1.937.320
<i>Subtotal</i>			1.215.465.055
c) POR SERVICIOS DE TRANSITO			
- Varios			
<i>Subtotal</i>			
d) POR SEGURIDAD Y PROTEC.(A)			
-Contralor Cond. Secur. Vehic. Transp Inflam.	232.620.732	173.186.940	244.880.606
-Transferencias Varias	24.019.507	22.358.720	23.156.716
-Exped.Duplic y Renov Lib de Empadronam	6.044.667		0
-Inspecciones Técnicas	2.014.746	5.713.639	7.766.496
-Habilitac. Varias (ascens, garrafas, surtidores)	9.118.247	8.971.198	10.504.244
-Registro Civil	2.129.837	2.701.438	6.061.654
-Derechos Rifas y Sorteos	5.555.762	5.022.221	5.350.663
<i>Subtotal</i>			297.720.379
e) HIGIENE Y SALUBRIDAD			
-Exam.Sufici.p/concucir vehic. Ex. Médico	30.420.440	32.255.077	40.754.325
-Bromatológica	252.274.941	227.213.141	10.924.430
-Expedic. Carné Salud	1.288.112	1.466.541	1.622.264
-Introd.Produc en Mercados y Hab. Vehic. Transp Alim.	10.285.276	2.837.374	3.832.166
-Habil. Y Contralor Casa Huéspedes	10.037.890	11.306.236	12.165.700
-Contralor Higiene Ambiental	47.991.726	53.236.768	57.040.802
-Otros Ingresos Div. Salud			2.323.474
-Exoneraciones y Bonif. Ing. Varios			-79.475.639
<i>Subtotal</i>			49.187.522
f) POR SERV. DE ARQUITECTURA			
- Varios			
<i>Subtotal</i>			
g) POR SERV. DE NECROPOLIS			
- Varios			
<i>Subtotal</i>			
h) POR SEG. Y PROTEC. (B)			
- Varios			
<i>Subtotal</i>			
i) OTRAS TASAS			
- Varios			
<i>Subtotal</i>			
SUBTOTAL (BII)	1.661.739.625	1.679.151.715	1.567.125.489
III) PRECIOS			
-VENTA MUEBLES E INMUEBLES	9.180.147	48.847.748	18.632.027
-VENTAS VARIAS	19.956.930	36.234.869	155.592.264
-LOCACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS	2.536.698	94.279.048	3.148.112
-REPOSICIÓN HORMIGÓN Y BITUMEN	0	0	0
-TARIFA DE SANEAMIENTO			570.381.069
OTROS INGRESOS COMERCIALES			24.888.298
SUBTOTAL (BIII)	31.673.775	179.361.665	772.641.770
IV) RESUL. ACT. COM. E IND.			
-ESCUELA DE JARDINERIA	495.113	421.134	440.940
-MERCADO MODELO	49.309.808	54.739.074	61.335.020
-CASINOS MAQ.TRAGAMON.HOTELES,QUIOSC.AMB	405.126.740	408.394.889	343.949.389
-ENTRADAS TEATROS Y OTROS ING.DEP.CULTURA	9.888.699	10.709.459	17.713.512
SUBTOTAL (BIV)	464.820.360	474.264.556	423.438.861
V) CONTRIB. DE MEJORAS	1.187.051	955.036	595.592
SUBTOTAL (BV)	1.187.051	955.036	595.592
VI) CONCESIONES			6.733.991
SUBTOTAL (BVI)			6.733.991
VII) REC. EXTRAORDINARIOS			

-INTERESES	103.411.198	95.810.316	
-OTROS INGRESOS	166.163.540	255.391.771	187.415.478
-SANEAMIENTO URBANO III	400.530.399	0	0
<i>SUBTOTAL (BVII)</i>	670.105.137	351.202.087	187.415.478
VIII) REC. FINANCIEROS			
-INTERESES			110.406.596
-DIFERENCIAS DE CAMBIO			26.013.812
-DESC. PRONTO PAGO			15.202.557
<i>SUBTOTAL (BVIII)</i>			151.622.965
IX) MULTAS Y RECARGOS	368.748.243	500.085.931	590.072.025
<i>SUBTOTAL (B IX)</i>	368.748.243	500.085.931	590.072.025
TOTAL GRAL. REC. PRES.	6.951.042.140	7.569.756.110	8.012.081.404

II. Listado de instituciones gubernamentales donde se realizaron entrevistas a informantes calificados

La estrategia de entrevistas consistió en la consulta a personal técnico y político correspondiente a las siguientes instituciones:

- **Oficina de Planeamiento y Presupuesto**
 - Área de Políticas Territoriales
 - Área de Inversiones y Desarrollo
- **Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial**
- **Congreso de Intendentes**
- **Intendencia de Artigas**
- **Intendencia de Cerro Largo**
- **Intendencia de Colonia**
- **Intendencia de Lavalleja**
- **Intendencia de Maldonado**
- **Intendencia de Soriano**
- **Intendencia de Treinta y Tres**