

Tesis final

Maestría en Políticas Públicas – UAM-Xochimilco

Generación 2010-2012

Alumno: Lic. Martín Freigedo Peláez

Asesor: Dra. Myriam Cardozo

TÍTULO

**Las capacidades institucionales en el marco de la
descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en
Uruguay.**

Un análisis de tres gobiernos frenteamplistas



Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a mi asesora de tesis, la Dra. Myriam Cardozo. Su dedicación, compromiso, paciencia y capacidad de trabajo hicieron posible esta investigación, fue un verdadero placer trabajar con ella. Más allá de ser mi asesora, ha sido un referente y una compañía en México.

También quiero agradecer al Mtro. Rodolfo Vergara, coordinador de la maestría, por su entera disposición en su rol. Pero sobre todo por sus consejos y las disfrutables conversaciones, que de seguro vamos a seguir teniendo, que me han servido mucho para entender sobre México y su política.

A mi madre y a mi abuela, solo ellas saben lo que tuvieron que pasar para que mis hermanos y yo estemos haciendo lo que nos gusta y disfrutamos.

A Katia, por todos estos años de amor y compañía, por ser mi compañera incondicional en esta aventura que emprendimos juntos.

A mis hermanos, Gastón y Guzmán.

A mis tíos y a mis primos, a Tati y Lolo, a Yaya, a Blanca y Dani.

Para mi sobrino Francisco. Espero conocerlo pronto.

A Mina, nuestra "mamá" mexicana, por estar siempre con nosotros.

A los amigos de "Contigo... América", por abrirnos las puertas desde el primer día que llegamos a México, un especial recuerdo para Raquel Seoane.

A mis amigos y al amarillo, por las mañanas de fútbol, las noches de Olímpicos y los veranos de Capao. Por estar en las buenas y las malas.

A Guille, Chelo, Ale, Martín y Alvarito, colegas y amigos.

A Ignacio Dávalos y Guillermo Carlomagno, por su ayuda técnica en esta investigación.

A todos los que alguna vez cometieron el error de preguntar: ¿de qué es tu tesis?, porque gracias a los monólogos que les ofrecía, me fueron surgiendo ideas nuevas para este trabajo.

A mi padre, este logro es también de él. Sé que estaría orgulloso y feliz.

Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

7

Capítulo 1: EL PROBLEMA DE LA CENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

10

1.1 El problema de la centralización y la insuficiente gestión de políticas en el nivel local

10

1.1.a. La debilidad de los niveles locales de gobierno a la hora de gestionar políticas

12

1.1.b. La crisis de identidad local y el escaso conocimiento de la realidad local

13

1.2 La composición de la agenda en relación al problema de la centralización en Uruguay

18

1.2.a. El concepto de agenda

19

1.2.b. El problema de la centralización y el ingreso a la agenda en el caso uruguayo

22

1.3 Antecedentes de la descentralización y estructura de gobierno en Uruguay

26

1.3.a. La descentralización en Uruguay

26

1.3.b. La estructura del gobierno uruguayo

28

1.4 La estructura financiera de los Gobiernos Departamentales

31

1.4.a. Los ingresos directos: impuestos y tasas.

32

1.4.b. Las transferencias y su estructura formal

36

1.5 Las características geográficas, económicas, políticas y sociales de los departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha.

40

1.5.a. Canelones

41

1.5.b. Maldonado

42

1.5.c. Rocha

43

1.5.d. La diferencia en el punto de partida

45

Capítulo 2: MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO

50

2.1 Los pactos fundacionales

50

2.2 Concepto de descentralización

51

2.3 Descentralización fiscal

53

2.3.a. Beneficios y costos de la descentralización fiscal

58

2.4 Nuevo institucionalismo y capacidades institucionales para la descentralización fiscal	59
2.5 Capacidades institucionales: un elemento fundamental para lograr la descentralización fiscal	60
2.5.a. Buscando un acercamiento al concepto de las capacidades institucionales	60
2.5.b. Dimensiones de la capacidad institucional	63
2.5.c. Capacidades administrativas	66
2.5.d. Capacidades políticas	68
2.5.e. Niveles para el análisis de la capacidad institucional	69
2.6. Marco metodológico y capacidades institucionales en los GDs	71
2.6.a. Capacidades institucionales en los GDs: análisis de los factores determinantes seleccionados	73
2.6.b. Estructura interna de funcionamiento e innovación de la gestión	75
2.6.c. Recursos humanos	76
2.6.d. Relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal.	77
2.6.e. Intensidad democrática	81
Capítulo 3: LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES: análisis para el caso uruguayo	85
3.1. Los cambios en la estructura y los mecanismos que modificaron la gestión	85
3.1.a. Estructura interna y objetivos.	86
3.1.b. Herramientas de innovación	90
3.2. Los escasos recursos humanos a nivel fiscal	97
3.2.a. Las características formales de los recursos humanos	98
3.2.b. Aspectos informales de las relaciones humanas	108
3.2.c. Los problemas en la gestión de recursos humanos en los GDs.	110
3.3 Relaciones intergubernamentales en la gestión fiscal: falta de canales formales	111
3.3.a. Formales y verticales	111
3.3.b. Informales y verticales	115
3.3.c. Formales y horizontales	116

3.3.d. Informales y horizontales	117
3.3.e. Las falta de canales formales de interacción	119
3.4. Intensidad democrática: viejas y nuevas prácticas en la rendición de cuentas	120
3.4.a. Los mecanismos tradicionales de participación	120
3.4.b. Gobierno electrónico	128
3.4.c. Demanda ciudadana ante los cambios en la contribución inmobiliaria: los "indignados de la Costa"	131
3.4.d. La falta de políticas de comunicación	132
3.5. El marco normativo como condicionante y la interrelación entre los factores determinantes	133
3.5.a. El marco normativo y su relación con los factores determinantes	133
3.5.b. Interrelación y peso relativo de los factores determinantes	136
<u>Capítulo 4: CONCLUSIONES</u>	142
4.1. Avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales	142
4.2. Debilidades de los GDs en materia fiscal y recomendaciones	144
4.3. Desempeño fiscal de los GDs: análisis de los dos tributos fundamentales	146
4.4. Los problemas de los GDs en materia fiscal y las diferencias en las trayectorias institucionales	149
4.5. La importancia del crecimiento económico para el análisis del comportamiento fiscal	152
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	154
<u>ANEXOS</u>	161

INTRODUCCIÓN.

Las elecciones del 2005 significaron un cambio radical en la historia política del Uruguay. Luego de casi dos siglos de ser gobernados por partidos tradicionales¹, los uruguayos eligieron a una fuerza política de izquierda, el Frente Amplio (FA), para tomar las riendas del gobierno nacional. Sin embargo, este cambio no sólo se dio en el nivel central, sino que también se presentaron transformaciones electorales muy importantes en los niveles sub nacionales de gobierno. En 1990 el FA ganó por primera vez el gobierno en la Intendencia de Montevideo, y luego de veinte años se mantiene aún en el poder; sin embargo le era esquivo vencer en otros departamentos hasta el 2005. Así, como resultado de las elecciones de mayo de ese año, ocho de los diecinueve Gobiernos Departamentales (GDs) pasaron a manos frenteamplistas.

Tanto a nivel nacional como departamental, estos cambios también se expresaron en nuevas formas de acción política. De esta forma, las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales frenteamplistas se volvieron una incógnita. Sobre todo en referencia a las capacidades que pudieran asumir en algunos temas fundamentales para la gestión local de las políticas públicas. Uno de estos temas es la gestión en materia fiscal. En este sentido, esta investigación busca responder a una pregunta básica: *¿Qué capacidades institucionales tienen los gobiernos sub nacionales uruguayos en el marco de la descentralización fiscal?*

Por eso, esta investigación tiene como cometido fundamental analizar las capacidades institucionales de tres gobiernos sub nacionales gobernados por el Frente Amplio: Rocha, Canelones y Maldonado, en relación a un tema específico: la descentralización fiscal; en donde se busca identificar las principales debilidades de las capacidades institucionales de los GDs, así como los avances para fortalecer las mismas que se han desarrollado desde el 2005 en adelante.

El debate político sobre la descentralización ocupa desde hace dos décadas un lugar privilegiado en la agenda sobre la Reforma del Estado y las nuevas formas de gestión de políticas públicas. Existe una gran proporción de actores políticos y sociales que advierten

¹ Por partidos tradicionales se entiende al Partido Colorado (PC) y al Partido Nacional (PN).

sobre la importancia que asume este mecanismo como instrumento para profundizar la democracia y mejorar la gestión; pero sobre todo para superar las principales carencias que presentan los sistemas políticos latinoamericanos y su fuerte centralización de poder.

En este sentido, uno de los temas más importantes, y a su vez más problemáticos a la hora de analizar los procesos descentralizadores, tiene que ver con la distribución de los recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno. La discusión sobre qué tantas responsabilidades pueden asumir los gobiernos sub nacionales a la hora de cumplir con su función fiscal es muy variada. Algunos asumen una postura radical al creer que la gran mayoría de los recursos financieros deben estar en manos de los gobiernos locales, mientras que otros adoptan una postura centralista, en donde la responsabilidad fiscal debe estar en manos de los gobiernos centrales.

Sin embargo, estos planteos tienden a ser normativos. Para entender qué tantas funciones puede o debe asumir un gobierno sub nacional, es necesario conocer primero sus capacidades para hacer frente a ciertas responsabilidades fiscales.

Con este cometido, es que esta investigación se divide en cinco apartados. En el **primer capítulo** se plantea el problema de la centralización del poder como un problema público en Uruguay a la hora de pensar en la gestión de políticas públicas a nivel local, y cómo este problema es parte de la agenda pública. Así, también se recuperan algunos antecedentes del proceso descentralizador en Uruguay, intentando observar los avances, tanto formales como informales, que se han dado en este sentido.

Por otro lado, en este mismo capítulo se realiza un breve recorrido por las principales características de la estructura de gobierno uruguaya, tratando de aclarar al lector cómo se componen políticamente y qué atribuciones tienen los Gobiernos Departamentales.

Luego, se definen las fuentes de financiamiento con los que cuenta este nivel de gobierno, tratando de diferenciar entre ingresos directos y transferencias, y analizando cómo ha evolucionado en los últimos años esta relación.

La última sección de este primer capítulo presenta las características principales de los tres casos de estudio: Canelones, Rocha y Maldonado, con el fin de acercar al lector algunos

aspectos económicos, sociales y políticos que permitan luego entender sus capacidades de gestión. Así también, se busca analizar la situación institucional en la que se encontraban las tres intendencias en el 2005, año en el que asumen las nuevas autoridades frenteamplistas.

Por su parte, el **segundo capítulo** está centrado en el marco teórico-metodológico que guiará el trabajo. Así, en un primer momento se busca un acercamiento al concepto de descentralización y sus tipos; haciendo hincapié fundamentalmente en el componente principal de esta investigación: la descentralización fiscal. Más adelante se trata sobre el concepto de capacidades institucionales, sus dimensiones y niveles, así como el abordaje desde la teoría del nuevo institucionalismo que esta investigación retoma. Luego, se muestran los aspectos metodológicos de la misma, en donde se plantea la justificación del tema a investigar, los objetivos y la hipótesis que guía este trabajo, y también el diseño de investigación seleccionado. Por último, se seleccionan los factores determinantes de las capacidades institucionales que se analizarán, tomando en cuenta las características del objeto de estudio.

El **tercer capítulo** refiere al análisis de las capacidades institucionales, de acuerdo a los factores determinantes seleccionados. Así se indagará sobre la estructura interna y la innovación de la gestión, los recursos humanos, las relaciones intergubernamentales y la intensidad democrática. Además, se intentará analizar las relaciones entre dichos factores.

Por último, en el **cuarto capítulo** se realizan una serie de conclusiones sobre la investigación. En las mismas, se confirma la importancia de las trayectorias institucionales y cómo las mismas condicionan las capacidades de los GDs en materia fiscal. Por otro lado, se buscará mostrar de forma resumida, los avances en las capacidades institucionales, así como cuáles son las debilidades que aún quedan por mejorar. También se analizará si las mejoras en dichas capacidades se vieron reflejadas en la recaudación real de los GDs, sobre todo en base a los dos impuestos fundamentales: la contribución inmobiliaria y la patente de rodados.

Capítulo 1: EL PROBLEMA DE LA CENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

El presente capítulo tiene como cometido fundamental mostrar cómo se presenta el problema de la centralización en Uruguay y establecer el marco institucional que condiciona el mismo. Para esto, el capítulo se divide en cinco apartados fundamentales: el primero recoge cómo se ha presentado el problema de la centralización en Uruguay y cómo éste ha dificultado la implementación de políticas a nivel local. Un segundo apartado analiza el modo en que se ha incorporado este problema en la agenda pública nacional.

El tercer apartado presenta algunos antecedentes de la descentralización en Uruguay, tratando a su vez de identificar cómo está compuesta la estructura de gobierno del país.

Por su parte, en el cuarto apartado se analiza la composición de la estructura financiera de los GDs en Uruguay; de esta forma se intenta mostrar, por un lado, la estructura fiscal con la que cuentan los gobiernos sub nacionales, y por otro, la dependencia existente hacia las transferencias nacionales.

Por último, el quinto apartado hace alusión a los tres casos de estudio. Presenta brevemente su composición económica, geográfica, política y social; para luego analizar cuál era el punto de partida de cada una de las Intendencias Departamentales en el 2005, año en el que asumen funciones los tres gobiernos frenteamplistas; con el fin de mostrar la forma en que la centralización ha impactado en la gestión a nivel local en estos casos.

1.1 El problema de la centralización y la insuficiente gestión de políticas en el nivel local.

Para definir un problema como público, el asunto debe presentar ciertas características. No todos los problemas son públicos, existen otros muchos, la mayoría, que se deben catalogar como problemas no públicos, o en su defecto problemas privados.

Generalmente definir un problema como público no es nada sencillo, puesto que se presentan complejos, de gran escala y conflictivos. A su vez, estos problemas están interrelacionados en muchas ocasiones, lo que hace más difícil aún su tratamiento. En esta complejidad, mucho tienen que ver los actores privados, ya que éstos...suelen convertir

justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos” (Aguilar, 1992:55).

Una característica fundamental es que todo problema público debe tener una solución, o al menos si no la tiene, se puede hacer algo para aliviarlo. Es decir, los problemas se plantean con el fin de resolverlos, sino no es posible plantear un problema. Por tanto, los analistas de políticas públicas deben esbozar los problemas tomando en cuenta que se tiene que tener los tiempos, las herramientas, los recursos y las capacidades institucionales para encontrar la mejor solución posible.

Es en este sentido que la investigación tratará de abordar un problema público muy complejo, que muchas veces es esquivo y poco entendido por la sociedad en general, pero que sin embargo ha estado siempre presente en la agenda política.

La discusión sobre descentralización y centralización del Estado no es nueva. Es necesario remontarse a comienzos del siglo XIX para encontrar los primeros antecedentes en donde, por un lado, las tendencias descentralizadoras “intentaban articular las diferentes regiones de los antiguos virreinos españoles, en grandes Estados federales que se construirían sobre la base de una relativa autonomía local. Esta concepción fue defendida por ideólogos, jefes militares y caudillos rurales.” (Arocena, 2001:3) Por otro lado, las corrientes centralizadoras y unitarias pregonaban por un Estado que fuera controlado fuertemente desde el centro sin oportunidad de crear autonomías locales que dividieran el Estado - nación que se estaba creando.

Ambas corrientes fueron fuertemente influenciadas por las teorías liberales de la época, pero se expresa en cada caso como dos enfoques diferenciados. Por un lado la concepción centralista se aferra a un orden en donde sus funciones son restringidas, con un fuerte monopolio del Estado - nación como único garante de las libertades y los derechos individuales, ambos conceptos fundamentales para la época. Por otro lado, el liberalismo contractualista, se inspira en una concepción descentralizadora que, siguiendo a Tocqueville, asume la idea central de que la democracia sólo es posible en territorios pequeños.

El resultado es conocido en América Latina, la corriente centralista primó sobre la segunda. Paulatinamente las élites urbanas fueron imponiendo el centralismo del poder de los Estados - nación, convirtiendo a las instituciones locales en simples brazos administrativos. Señala Arocena: “El resultado de estos procesos (*centralizadores*) fue la balcanización de América Latina y la implantación de un modelo de organización del territorio que fue anulando toda pretensión de autonomía local.” (Arocena, 2001:3)

Sin dudas, esta situación ha generado una gran cantidad de deficiencias a la hora de pensar en la gestión de políticas a nivel local. Se intentará plasmar algunas de las carencias de esta fuerte centralización.

Vale aclarar que las mismas se presentan en todos los casos de países fuertemente centralizados aunque el grado de profundidad del problema varía de acuerdo a la realidad de cada uno de estos. Sin dudas, estas dimensiones están presentes en el caso uruguayo y de forma muy marcada.

1.1.a. La debilidad de los niveles locales de gobierno a la hora de gestionar políticas.

La consecuencia directa de esta “*balcanización*” planteada por Arocena (2001) es la debilidad de los gobiernos sub nacionales a la hora de atender las demandas locales. En este sentido, se presentan algunos indicadores que muestran este problema de las autoridades locales.

Un primer indicador está dado por el modo de funcionamiento y gestión de los gobiernos sub nacionales. La falta de información y de organización hace que las instituciones locales pregonen métodos tradicionales de gestión que muchas veces van en sentido contrario con el modelo político - institucional desarrollado desde las autoridades centrales.

En cuanto a los recursos humanos y las políticas de personal, las instituciones locales suelen estar fuertemente influenciadas por el clientelismo político. Esto deriva en la falta de personal capacitado y la no existencia, por lo general, de políticas orientadas a la formación de recursos. Por lo tanto, esta falta de recursos calificados tiene como consecuencia que las políticas públicas se diseñen en base a datos mal contruidos y poco fiables. Los resultados

son sabidos, si falla el diseño de la política, es muy probable que también el efecto no sea el buscado.

Así mismo, Arocena (2008) señala como otro indicador de la debilidad de los gobiernos sub nacionales, las deficiencias en la prestación de los servicios urbanos que caracterizan la gestión local.

Por último, la fuerte centralización en cuanto a la recaudación impositiva del Estado, hace que los gobiernos locales cuenten con escasos recursos financieros para hacer frente a las demandas de la sociedad local. Esta situación hace a las autoridades locales dependientes de los recursos centrales, los cuales, por lo general, son destinados a sueldos de los funcionarios y al arreglo de máquinas, pero poco alcanzan para invertir en infraestructura e innovación.

Evidentemente todos estos problemas se presentan de manera diferenciada de acuerdo a cada país y a cada localidad, pero no por eso es extraño encontrar en las Intendencias las debilidades señaladas. Específicamente sobre este último punto, que hace al sistema fiscal que afecta la gestión de los gobiernos sub nacionales, es sobre el cual esta investigación está enfocada, y en las próximas páginas se analizará cómo este problema se presenta en el caso Uruguayo.

1.1.b. La crisis de identidad local y el escaso conocimiento de la realidad local.

Sin embargo, los problemas de la centralización sobrepasan a la cuestión de los recursos financieros necesarios para gestionar políticas públicas a nivel local. Por tanto, es necesario plantear otros dos puntos trascendentales del problema de la centralización: la crisis de identidad local y el escaso conocimiento de la realidad local.

En este sentido, una pujante centralización genera la pérdida de identidad de los ciudadanos que forman parte de los territorios locales. La necesidad de tener que acudir constantemente al gobierno central a la hora de plantear sus demandas y, a su vez, saber que las iniciativas locales pocas veces logran tener relevancia por la falta de autoridad y autonomía de gestión, ha generado a las sociedades locales no tener fuertes iniciativas de intervención sobre las cuestiones que los afectan.

Como bien señala Arocena “Nuestras sociedades están enfermas de centralismo y muestran esta patología en la falta de iniciativa local, en la actitud de espera del "maná" que vendrá del "centro" para calmar las necesidades más elementales.” (2001:2) Sin dudas, esta falta de iniciativa también afecta a la hora de hablar de políticas públicas locales, ya que la participación es escasa y genera que las decisiones sean tomadas por un pequeño grupo que está interviniendo constantemente en la política. Esta situación hace que muchas veces las políticas locales respondan a clientelismos políticos más que a necesidades de la sociedad.

Ante esta situación, se pueden buscar dos caminos: “a) desarrollar un discurso de defensa de la identidad y llamar a la resistencia contra el Estado programador y centralizador, en nombre de una suerte de “nacionalismo local”; b) buscar en la historia colectiva elementos constitutivos de identidad capaces de impulsar otro modo de organización social y de desarrollo.”(Arocena, 2008:26)

Otro de los problemas que surge como consecuencia de la fuerte centralización de los Estados latinoamericanos, es que la gestión de las políticas pocas veces pone en consideración la realidad local a la hora de atender las cuestiones problemáticas que se presentan en los territorios. El accionar de los gobiernos centrales pasa por decisiones verticales que dejan poca capacidad de operar a las autoridades locales, las cuales simplemente funcionan, muchas veces, como brazos administrativos de las decisiones y políticas definidas en el nivel superior.

El poco conocimiento de la realidad local a la hora de implementar políticas que afectan directamente en el territorio, trae como consecuencia que generalmente se esté actuando sobre un problema que no es el que realmente está afectando a los ciudadanos que viven en ese territorio, o por lo menos no es el tema prioritario.

Como ya se dijo, este trabajo se enfoca esencialmente sobre la descentralización fiscal, y sobre las mismas es que se buscará analizar las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales. No se va a trabajar aquí sobre la problemática específica de la pérdida de la identidad local, ni sobre cómo el gobierno central interviene sobre cuestiones que muchas veces no son prioridades de los ciudadanos de la localidad. Sin embargo, es importante para entender cómo se presenta un problema complejo como la centralización en el caso

específico de Uruguay mostrar, aunque sea de manera sintética, algunas referencias concretas de estos dos últimos puntos.

En este sentido, encontrar valores que permitan demostrar la pérdida de identidad local a causa del fuerte centralismo del Estado, es mucho más abstracto y complejo que poder conocer los recursos financieros y humanos. Así, para demostrar aunque sea en parte, esta realidad es necesario basarse en un análisis de tipo cualitativo, sobre todo referido a entrevistas realizadas en el territorio con actores que muestren esta pérdida de identidad.

Por tanto, existen algunos trabajos que han recogido la opinión de los actores locales, y en este sentido se citarán algunos fragmentos de entrevistas realizadas por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (ICP) en el marco del proyecto: "Principios en movimientos: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Los casos de Canelones, Florida y Maldonado".²

Teniendo en cuenta estas advertencias, algunas voces desde la sociedad civil muestran los problemas de identidad local: "El tema es que nosotros no participamos, nos limitamos a votar y a pedir. Esto es, sin dudas, por la forma de hacer política que hay en nuestro país, que las decisiones siempre se toman en otro lado. Esta desmotivación hace que se pierda la cohesión social y la gente no se siente parte de la localidad".³

Pero esa percepción también es concebida desde las autoridades locales, en este sentido desde una de las autoridades de la Dirección de Descentralización de la Intendencia de Florida, se mencionó que: "Nosotros intentamos desde este lugar promover la participación, pero es muy difícil. Yo creo que últimamente existe una relación diferente entre el gobierno y la sociedad que es positiva y lo que hace más factible la participación. Buscamos convocar a los vecinos básicamente para rendir cuentas y escuchar y además para tratar ciertos temas específicos. Pienso que estamos dando pasos grandes, y eso se ve en la gente que se empieza a sentir muy lentamente más cerca de su propia comunidad y de su

² Proyecto realizado por Magri, Tejera y Freigedo, 2009. Financiado por la Fundación Bertol Brecht en Uruguay

³ Entrevista realizada a un actor de la sociedad civil del Departamento de Maldonado para el proyecto: "Principios en movimientos: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Los casos de Canelones, Florida y Maldonado". ICP-UDELAR, 2009

gobierno, pero todavía estamos muy lejos de lograr que todos nuestros ciudadanos se identifiquen con su territorio y con su gobierno. Ese es un problema histórico en el interior de nuestro país”⁴

Sin dudas, estas reflexiones de actores locales muestran, de alguna forma, la pérdida de identidad local por el fuerte centralismo del país. Los ciudadanos no se sienten parte de su localidad, ni están cercanos de los gobiernos departamentales.

Por otro lado, como se dijo, la fuerte centralización hace que las prácticas políticas sean verticales y jerárquicas, en donde las decisiones del nivel central desembocan directamente en el territorio sin un conocimiento específico de la realidad local. La pregunta que surge es la siguiente: ¿Cómo encontrar un indicador que demuestre el poco conocimiento que existe sobre la localidad a la hora de diseñar e implementar políticas públicas? Una posible solución está en verificar cómo se descentraliza el gobierno central, es decir observar qué y cuántas iniciativas descentralizadas se pueden encontrar desde el centro hacia el territorio.

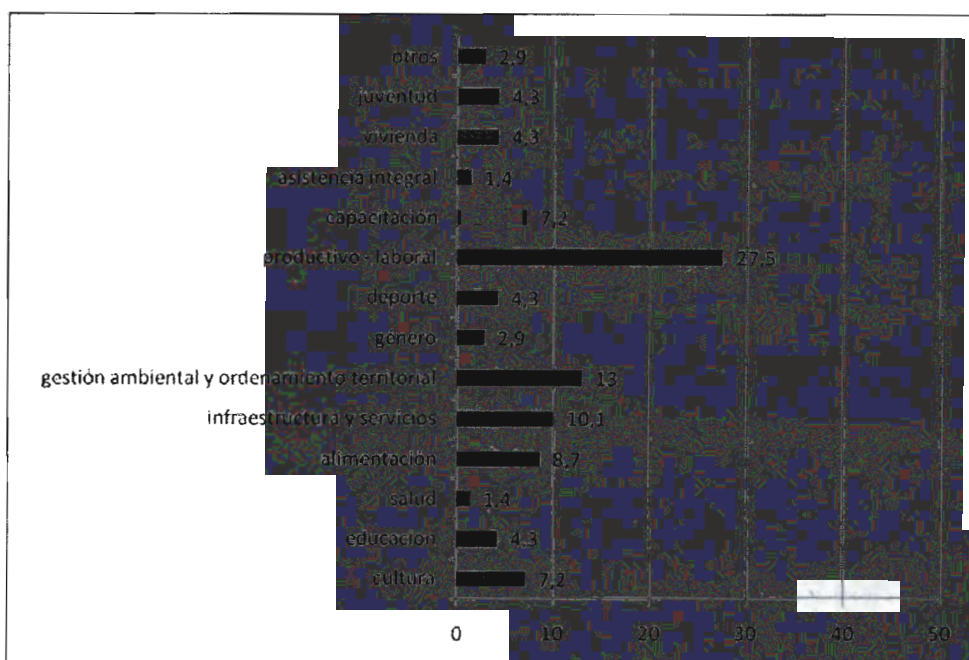
En este sentido, el trabajo realizado desde el ICP (Midaglia, Castillo & Freigedo, 2011) en el que se relevan las iniciativas descentralizadas del nivel central permite conocer esta realidad.

Así, este trabajo muestra que existen para el 2009, un total 69 iniciativas descentralizadas.

En relación al área de intervención de estas iniciativas, preponderantemente se trata de arenas de políticas productivo - laborales, políticas asociadas a la gestión ambiental y al ordenamiento territorial, infraestructuras y servicios de bienes sociales, el siguiente cuadro resume dicha información:

⁴ Entrevista realizada para el proyecto: “Principios en movimientos: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Los casos de Canelones, Florida y Maldonado”. ICP-UDELAR, 2009

Gráfico nº1: Objetivos generales de las iniciativas descentralizadas y desconcentradas (en porcentaje)



Fuente: Relevamiento de iniciativas descentralizadas y desconcentradas de la Administración central. ICP-UDELAR (2009)

En todos los casos existe descentralización administrativa, una mínima autonomía de gestión, nula transferencia de poder y muy baja participación ciudadana.

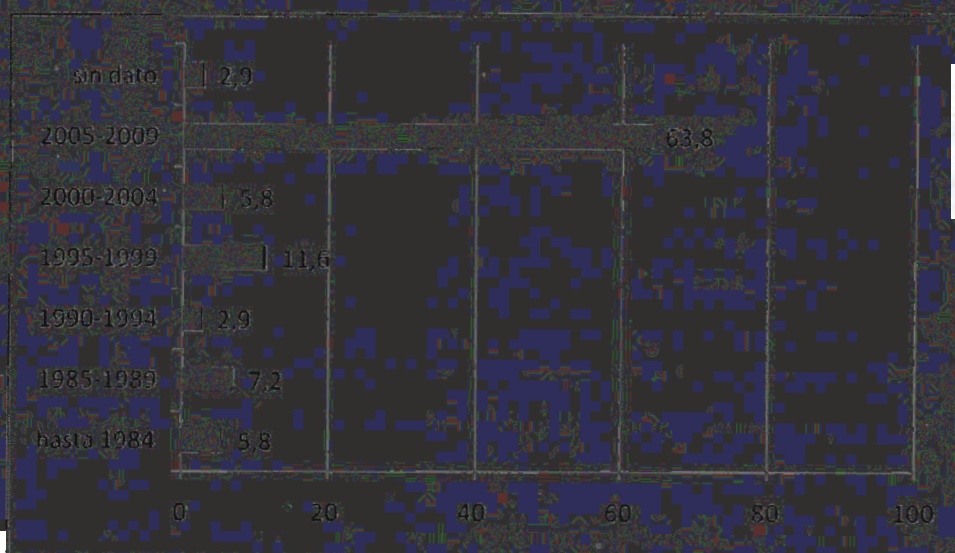
Ahora, si bien es muy escaso el número de iniciativas desconcentradas, a su vez el estudio revela un problema aún mayor: la capacidad local de decisión sobre estas iniciativas es realmente muy baja, de las 69 iniciativas relevadas, solamente en 25 casos existen autoridades locales con capacidad de decidir sobre los rumbos a seguir del programa (esto refiere a manejo de recursos y dirección estratégica).

A su vez, la modalidad de supervisión centralizada está presente en el 95.7% de los programas. Por lo que la gran mayoría de estas iniciativas responden a la lógica vertical y jerárquica que caracteriza la gestión de políticas en el Uruguay.

Por tanto, estos datos demuestran que el gobierno sigue actuando en el territorio pero desde el centro, no hay transferencia real de responsabilidades a las autoridades locales y así, se actúa sobre una realidad que es poco conocida.

Si bien, como se mencionó, este escaso número de programas muestra las pocas iniciativas descentralizadas del gobierno central, es importante destacar que si se observan las mismas con una perspectiva histórica la gran mayoría han sido puestas en marcha desde el 2005 en adelante, lo que en parte alienta a creer posible en el futuro una descentralización más profunda del Estado.

Gráfica n°2: Creación de programas descentralizados según periodos históricos de gobierno (en porcentaje)



Fuente: Relevamiento de iniciativas descentralizadas y desconcentradas de la Administración central. ICP-UDELAR (2009).

1.2 La composición de la agenda en relación al problema de la centralización en Uruguay.

El siguiente apartado tiene como cometido desarrollar una breve conceptualización y categorización de los componentes teóricos que forman parte de la estructuración de la agenda; para luego profundizar en cómo los mismos se han presentado en el caso de la centralización en Uruguay. Estas dimensiones permitirán comprender cómo, dónde y por qué el problema de la centralización ha ocupado un espacio en la agenda de gobierno uruguayo, para poder entender también las razones por las cuales su contraparte, la descentralización, ha sido vista como una posible solución.

1.2.a. El concepto de agenda.

Entre la sociedad y el Estado existen relaciones que se basan en "problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores" (Aguilar, 1992:23), es así que el Estado debe resolver algunos de los problemas que entre privados no pueden o no han sabido solucionar.

Sin embargo, no todos estos problemas van a ser parte de las acciones que lleve adelante el gobierno. Algunos temas sí van a despertar el interés del gobierno por solucionarlos, mientras que otros muchos serán descartados, o ni siquiera descartados, sino que nunca alcanzarán la calidad de cuestión pública. Como bien señala Aguilar: "no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, agenda de gobierno" (Aguilar, 1992:24). En este sentido, el problema de la centralización ha ocupado un lugar en la agenda de gobierno, por tanto se debe de entender como un problema público al cual se le busca una solución posible.

Así, se debe entender por agenda de gobierno todos los problemas, asuntos, cuestiones que los gobernantes han decidido serán objeto de su acción, es decir sobre las cuestiones que el gobierno actuará para mejorar esa situación. En este sentido, Meny y Thoenig, citando a Padioleau definen agenda como "el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades legítimas" (1992:114).

Una definición alternativa, pero complementaria la dan Cobb y Elder al referirse a la agenda como "un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político" (1986:26). Siguiendo con estos autores, también se debe llamar formación de la agenda "... al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas" (1986:47). En efecto, solamente forman parte de la agenda aquellos asuntos, cuestiones, problemas que son tomados en cuenta por el gobierno.

Las diferentes agendas: institucional y sistémica

Parece ser una clasificación aceptada por gran parte de los teóricos de políticas públicas la establecida por Cobb y Elder en la cual se diferencia entre dos tipos de agendas básicas. Por un lado, la agenda *sistémica* y por otro la agenda *institucional*.

La primera está integrada por cuestiones que todos los actores entienden que están “dentro de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (Cobb y Elder, cit. Aguilar, 1992:31). Esta agenda tiene la característica de ser compuesta por asuntos que pueden ser catalogados como abstractos, generales, globales y que presentan una formulación genérica como la pobreza extrema, contaminación, seguridad. Estos temas son tratados pero no de forma directa, sino que están englobados dentro de las acciones concretas que emprenden los gobiernos. Por tanto, la agenda “sistémica de controversia” consiste en “el rango completo de conflictos o áreas de problemas que son sobresalientes para una comunidad política comúnmente como temas legítimos de interés gubernamental” (Cobb y Elder, 1986:204).

Existe una segunda agenda denominada “institucional” que está integrada por los temas que el gobierno (en cualquiera de sus niveles) ha aceptado dentro de su agenda, es decir, “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones” (Cobb y Elder; cit. Aguilar, 1992:32). Esta agenda “institucional” toma temas mucho más específicos y concretos, tratando de actuar sobre problemas precisos.

Los requisitos para que un problema entre en la agenda

Se pueden identificar por lo menos tres requisitos para que un tema tenga acceso a la agenda, es decir, para que reúna las condiciones necesarias para ser incluido en una agenda gubernamental (Cobb y Elder, 1986):

- a) En primer lugar, el tema o la cuestión debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública en particular. Es necesario que el público, es decir la ciudadanía, identifique ese problema como parte de la acción

que entra dentro de la esfera del gobierno. Esto quiere decir que cuando se define un problema se tiene que identificar si el mismo es competencia de la autoridad pública, y esta competencia es extensible o limitable.

- b) En segundo lugar, buena parte del público debe considerar importante actuar sobre esa cuestión. Es necesario que el tema se identifique como un problema que requiere de la atención del sistema político; como bien señalan Meny y Thoenig: “otra condición de inclusión en la agenda nos lleva nuevamente a recordar que un “desafío” es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la atención pública” (1992:124)
- c) Por último, los problemas tiene que ser abordables en términos de la atención pública. En otras palabras: “...toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. En cierta manera se politiza publicitándose” (Meny y Thoenig, 1992:124). Es necesario entonces presentar la demanda en términos de acción política y pública, lo que significa sin dudas una ventaja sustancial entre los actores que tienen la capacidad de saber hablar el “leguaje” político y los que no. Esto es, tener la capacidad de saber a dónde presentar la demanda, con quién, en qué tiempo político, bajo qué circunstancias, etc.

Por otro lado, la definición del asunto o problema tiene una relevancia sustancial a la hora de incorporarse en la agenda. Así, Cobb y Elder (1986) identifican cinco características de los asuntos: 1) el grado de especificidad, 2) el panorama de significado social, 3) la extensión de relevancia temporal, 4) el grado de complejidad y 5) el grado de procedencia categórica.

Brevemente se resumirán estas cinco características. En cuanto a la especificidad un asunto se definirá como abstracto o concreto. Por otro lado, el significado social determina si un asunto es importante para los “disputadores inmediatos” o tiene un significado más general. En tercer lugar hay que considerar la relevancia temporal, en el sentido de que un asunto puede tener relevancia a corto plazo o puede ser de largo plazo, así “los asuntos que tendrán

implicaciones sobre y más allá de la resolución del asunto particular en un momento y en un nivel del gobierno son temporalmente relevantes” (Cobb y Elder, 1986:130). La cuarta característica tiene que ver con la complejidad, un asunto puede ser altamente complejo de comprender y requiere un abordaje técnico importante o puede ser fácilmente comprendido. Por último, la quinta característica refiere a la precedencia categórica, lo que “indica la extensión en la cual un punto en disputa es un asunto rutinario con precedentes más o menos claros... o, por el contrario la extensión en que es extraordinario” (Cobb y Elder, 1986:132).

1.2.b. El problema de la centralización y el ingreso a la agenda en el caso uruguayo.

Problema como parte de la agenda sistémica e institucional.

Siguiendo a Cobb y Elder (1986), se puede concluir que el problema de la centralización y como consecuencia la descentralización como alternativa, es un tema que ha tenido un lugar preponderante en la agenda *sistémica*. Como se mencionó anteriormente, el tema de la fuerte centralización de poder y especialmente de recursos financieros han sido debatidos desde la propia constitución del país, por lo tanto es un tema que lleva largo tiempo en la agenda. A su vez, este tema no ha perdido vigencia alguna, sino todo lo contrario, la coyuntura política del 2005 a la fecha, ha puesto en la agenda los problemas de la centralización de manera muy fuerte. De hecho, la distribución de recursos entre las esferas centrales y los gobiernos sub nacionales tuvo en este último período de gobierno un lugar preponderante, influenciado fuertemente por el nuevo mapa político.

Por otro lado, el fuerte papel que se le ha dado a la descentralización en la agenda desde el propio gobierno central, específicamente desde la Presidencia de la República, arrojó como consecuencia la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en el año 2009.

La centralización y los requisitos para entender al problema como parte de la agenda.

Analizando los requisitos que plantean los teóricos de la estructuración de la agenda (Cobb & Elder; Mény & Thoenig) es posible afirmar que el tema de la centralización cumple con los mismos.

El primero de los requisitos pasa por comprender el problema como parte de las competencias de las autoridades públicas. En este sentido, es evidente que la redistribución del poder, de recursos humanos y financieros, y el dotar de mayor capacidad de acción a las esferas locales de gobierno, es un cometido de la autoridad pública. Si no es por parte de la acción del gobierno es extremadamente difícil pensar en superar los problemas de la centralización.

En segundo lugar, se plantea que buena parte del público considere importante actuar sobre la cuestión. Como se mencionó, las fisuras del sistema centralista han sido marcadas en reiteradas ocasiones por diferentes actores, no sólo políticos sino también sociales. Todos los problemas que se definieron en el apartado destinado a caracterizar el asunto de la centralización, llevan a afirmar que este tema ha sido considerado como relevante por los ciudadanos, sobre todo en las localidades pequeñas que no tienen acceso a los servicios fundamentales del Estado.

Sin embargo, estos problemas se manifiestan de manera particular y muchas veces es difícil dimensionar que la poca presencia del Estado o la ineficiente presencia del mismo, tengan que ver con un problema mucho más abstracto y poco palpable como es el de la centralización del poder y los recursos. Este es, sin dudas, un punto relevante sobre el que hay que tomar especial atención, sobre todo cuando se analice por qué es muy escaso y especializado el público que interviene para solucionarlo.

En tercer lugar, se debe plantear el tema desde un “lenguaje” político que sea entendido para poder ocupar un lugar en la agenda. En este sentido, esta forma de lenguaje está explícita desde la propia definición del tema. La discusión sobre centralización vs. descentralización tiene un trasfondo político debido a que la problemática en discusión es en torno a la distribución de poder y de recursos, que hace que el tema sea claramente comprensible para los actores políticos. Sin embargo, quizás la mayor carencia es que esta discusión muchas veces es reducida a un tema político y no supera esa esfera. Como se mencionaba en el párrafo anterior, la discusión y la relevancia de la temática solamente acapara la atención de un público vinculado a la vida política local.

Las características del problema de la centralización en Uruguay.

Ya analizados los requisitos, es necesario centrarse en el análisis de las características de la centralización en base a las cinco dimensiones planteadas por Cobb y Elder (1986).

En primer lugar, es sumamente difícil poder realizar un diagnóstico en relación al grado de complejidad que presenta la centralización. Sin lugar a dudas, este tema abarca e incorpora una gran cantidad de aristas que interfieren con problemas mucho más específicos y concretos. Como se analizó en el apartado sobre las principales consecuencias del asunto, la centralización asume problemas como identidad local, gestión de políticas públicas y desarrollo económico y social. Sin dudas, todos estos grandes problemas hacen a la centralización un tema que sobrepasa lo específico y se presenta como un asunto sumamente complicado en la realidad local.

En segundo lugar, cuando se debe clasificar “el significado social” de la centralización nos encontramos ante un dilema. Las fallas de la centralización afectan directamente a una proporción importante de la sociedad, pero como se dijo, no es un tema palpable y fácilmente reconocible por todos los ciudadanos. Esto deriva en que sean pocos los actores interesados en la solución del mismo, y en consecuencia hace que el problema sea únicamente importante para los disputadores inmediatos.

En tercer lugar, el problema es sin dudas de larga duración. En la propia definición en relación a qué tipo de Estado se iba a establecer en el territorio uruguayo, se ha desarrollado el debate en torno a esta cuestión. A su vez, la realidad política y social del país hace pensar que el tema va a permanecer en la agenda sistémica, sin un tiempo concreto de finalización.

En cuarto lugar, la centralización requiere de un análisis complejo y difícil de entender por actores que estén fuera del ámbito de la discusión técnica sobre la temática. La distribución de poder, y del entramado fiscal que este tema acapara, hace que la cuestión requiera de un análisis complejo.

Por último, en cuanto a la precedencia categórica, este asunto asume todas las características de ser un tema tratado recurrentemente, que hace años es rutinario en su discusión, por lo menos para los actores interesados.

Los diferentes públicos: mapa de actores y alcance del problema.

Como ya se mencionó, el problema de la centralización es prácticamente un tema de discusión exclusivo de los actores políticos y de unos pocos actores sociales interesados expresamente en el mismo. Algunos de estos actores de la sociedad están vinculados a fomentar la participación ciudadana, mientras otros vinculados a la academia, los cuales constantemente están intentando, desde diferentes interpretaciones, profundizar en la investigación sobre la cuestión.

En este sentido, Cobb y Elder (1986) hablan de públicos relevantes cuando se hace referencia a “los espectadores de un conflicto (personas que subsecuentemente formarán parte del conflicto)” (1986:137). Así, en el asunto de la centralización, el público relevante está caracterizado por ser un público específico denominado grupos de identificación.

Otros actores como los partidos políticos también cumplen un papel importante. En este sentido, importa mucho la postura ideológica en torno a descentralizar o no el Estado.

Estos grupos son los que están más involucrados con el problema. Tienden a ser grupos que se caracterizan por una relación estable y duradera, “los miembros de esa agrupación tenderán a ser el segmento más sensible de la población si llegase a surgir un conflicto que involucre a cualquiera de los grupos miembros.” (Cobb y Elder, 1986:138)

Es muy difícil pensar que el tema supere esta categoría, son muy pocos los actores que se sienten involucrados e interesados en la temática. El siguiente cuadro busca crear un mapa de actores involucrados para el caso uruguayo:

Cuadro n°1: Mapa de actores identificados en la solución del problema de la centralización

Actores	Formas de intervenir sobre el problema
Gobierno Nacional	Descentralización de políticas desde los Ministerios, transferencias de recursos a los GDs
Gobierno Departamental	Descentralización de políticas desde las Direcciones Departamentales hacia las entidades locales.
Organizaciones No Gubernamentales	Fomentar la creación de canales de participación (formales e informales)
Instituciones Académicas	Aportes académicos para el fomento de la discusión sobre los problemas de la centralización
Organismos Internacionales	Inversión de recursos (humanos y financieros) para superar los problemas de la centralización
Partidos políticos	Ideologías partidarias sobre centralización vs descentralización

Fuente: elaboración propia

1.3 Antecedentes de la descentralización y estructura de gobierno en Uruguay.

Este apartado tiene dos cometidos, por un lado se intenta realizar un breve recorrido de los antecedentes más significativos del proceso de descentralización en Uruguay; para luego exponer algunas de las principales características que hacen a la composición del gobierno Uruguayo.

1.3.a. La descentralización en Uruguay.

El artículo 50° de la Constitución de la República establece que “... el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”, sin embargo la realidad política uruguaya ha sido marcada históricamente por un fuerte centralismo.

La tendencia a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales es recurrente en el Uruguay: el Estado y el sistema político nacieron y se consolidaron bajo un centralismo manifiesto que se vio reflejado en la cultura política de los ciudadanos. En palabras de Arocena “... vivimos en una sociedad centralista, los sistemas locales de

actores son débiles y las mentalidades están conformadas en esa realidad que desconoce las particularidades” (2008:17).

En este sentido, la decisión sobre cómo, dónde y cuándo implementar políticas se encuentra también fuertemente centralizada. El Estado uruguayo funciona por medio de canales verticales que derivan en que las políticas desemboquen directamente en el territorio. Existe una sectorialización de las mismas en donde cada organismo actúa sin buscar una verdadera coordinación entre los actores, y esta fragmentación en muchas ocasiones genera superposición de competencias. Esto implica gastos de recursos innecesarios y conflicto de intereses entre actores. Esta situación se acentuó con las reformas de los gobiernos batllistas⁵ de principio de siglo y se vieron agudizadas con el predominio de las corrientes desarrollistas de las décadas del '50' y '60 del siglo XX (Veneziano; 2005).

La década del 70' marca un quiebre en este modelo. Las fisuras y carencias que mostraba el modelo centralista uruguayo dejaron abierto un espacio para que tomara fuerza el debate sobre la descentralización y la capacidad de gestión de los gobiernos locales. De hecho, desde el retorno de la democracia en 1985, los GDs comenzaron a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de las políticas, debido a las carencias para intervenir localmente que ha tenido el gobierno central. Sin embargo, esta transferencia de responsabilidades se dio por la vía de los hechos y no como consecuencia de un marco normativo y jurídico que regulara esta nueva forma de gestión. (Midaglia/ Castillo/ Freigedo, 2011).

El fin de la ola dictatorial que vivió la región latinoamericana en la década de los 70 y 80, propició que se recurriera discursiva o pragmáticamente a los instrumentos de descentralización como un medio privilegiado de fortalecer las débiles democracias, buscando así construir un nuevo tipo de relacionamiento entre Estado y sociedad: “Los logros de la descentralización se unieron al destino de las democracias. No en balde, las cronologías se yuxtaponen y los discursos se entremezclan, sin separar la paja del grano” (Mascareño, 2009: 67).

⁵ Se debe entender por gobiernos batllistas los gobiernos del Partido Colorado en donde el Presidente de la República fue José Batlle (1903-1907 / 1911-1915).

Sin embargo, recién en 1996 se consolidan institucionalmente algunas de estas nuevas atribuciones por medio de la reforma constitucional de dicho año, la cual buscó profundizar el proceso descentralizador en el Uruguay. El cambio más relevante que ha significado la "Reforma de 1996" está asociado a la incorporación del concepto de descentralización en la materia constitucional.

Por otro lado, se incorpora la Comisión Sectorial de Descentralización al entramado institucional, ámbito decisorio desde el punto de vista político pero sin intervención directa sobre el territorio. Este organismo está compuesto por algunos Intendentes⁶ que representan al Congreso que los integra y por los Ministerios que tienen competencia en la materia. El funcionamiento de esta comisión presenta ciertas trabas, particularmente por ser un ámbito paritario donde todas las partes tienen el mismo peso y muchas veces los intereses departamentales (de las Intendencias) se contraponen con los intereses nacionales (de los Ministerios). Sin embargo, vale destacar la importancia de este organismo para la construcción de una agenda de descentralización común del nivel nacional y departamental.

Más adelante se analizará su funcionamiento como espacio de coordinación intergubernamental a la hora de definir los recursos financieros.

Así, los alcances reales de la reforma del '96 se vieron plasmados principalmente en la norma pero no se llevaron a cabo en la práctica, por lo menos al grado que en su momento se previó. Desde 1996 hasta la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en el 2009, los avances en materia de descentralización han sido escasos.

1.3.b. La estructura del gobierno uruguayo.

Como ya se mencionó, el Estado uruguayo es unitario, por lo tanto la estructura de gobierno tiene en primer lugar un nivel central, y luego un nivel departamental. Estos dos han sido históricamente los dos niveles de gobierno en el Uruguay, sin embargo en el 2009 con la novel Ley de Descentralización y Participación Ciudadana se crea un nuevo nivel de gobierno, los Municipios.

⁶ Los Intendentes son el Poder Ejecutivo de los Departamentos, equivalente al segundo nivel de gobierno en Uruguay. Más adelante se profundizará sobre la estructura del Estado previo a la aprobación de la Ley de DyPC

Específicamente en estas páginas se desarrollan las principales características de los dos principales niveles: Nacional y Departamental. Así, se buscará identificar de manera muy escueta la estructura de ambos niveles.

En cuanto al Gobierno Nacional la Constitución establece que, *“La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución, todo conforme a las reglas expresadas en la misma.”* (Art. 82). El gobierno nacional está compuesto por los clásicos tres poderes de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En cuanto al Gobierno Departamental, según el art. 262 de la Constitución *“El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.”*

En relación a la integración de los Gobiernos Departamentales, los mismos están conformados por dos órganos, uno ejecutivo (Intendente) y otro legislativo (Junta Departamental). A su vez, este órgano legislativo está compuesto por 31 Ediles Departamentales que son electos junto al Intendente por voto popular. A diferencia del Intendente, los ediles ocupan cargos no remunerados.

Es importante destacar que el partido que resulte victorioso en los comicios departamentales por mayoría simple, no solo obtendrá el ejecutivo del Gobierno Departamental, sino que también la mitad más uno de los Ediles Departamentales, por tanto tendrá la posibilidad de conseguir mayorías absolutas dentro de la Junta Departamental. Esto define a los GD como presidencialistas.

En cuanto a los cometidos de los GD, se puede diferenciar tres tipos: los que son cometidos esenciales, los cometidos funcionales y los cometidos funcionales sustantivos (Aguilar, 2009).

Los *cometidos esenciales* están vinculados a las atribuciones y facultades que tiene los GD para la administración formal de su jurisdicción. Entre los principales cometidos se encuentra: “dictar resoluciones, proyectar y aprobar un presupuesto, fijar impuestos, tasas y otras contribuciones, otorgar concesiones o nombrar y destituir funcionarios” (Aguilar, 2009:9). Estas atribuciones están definidas por la Constitución de la República y por la Ley Orgánica Municipal de 1935.

De los *cometidos funcionales*, se debe destacar que los mismos están relacionados con la provisión de servicios públicos que las Intendencias Departamentales deben brindar a la ciudadanía. Estos servicios están definidos en su mayoría en la Ley Orgánica Municipal y los cometidos están vinculados con “las responsabilidades específicas de los GDs para la regulación y control de las actividades económicas, comerciales y sociales de su jurisdicción, como pueden ser la autorización para la construcción de nuevas edificaciones, la conservación de la servidumbre y los bienes en posesión de la comunidad, o la inspección y el análisis de toda clase de sustancias alimenticias y bebidas.” (Aguilar, 2009:9).

Por último, los *cometidos funcionales sustantivos* están orientados a ciertas áreas de políticas relacionadas con la provisión de servicios de educación, salud pública, saneamiento básico y vialidad. Sin embargo, si bien está presente la participación de los GDs, estos funcionan de manera coordinada con el Gobierno Central (GC). El gran problema pasa porque ésta coordinación no siempre es eficiente y en consecuencia se presentan sendos problemas de superposición entre los diferentes niveles de gobierno.

El siguiente cuadro, elaborado por Aguilar (2009), pretende graficar la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno en el Uruguay. Estas funciones se refieren a la determinación de los montos a gastar, la estructura que tendrá dicho gasto, su ejecución y la supervisión para que éste sea realizado de acuerdo a lo contratado.

Cuadro n° 2: Cometidos de los GDs

Cometido	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Policía	GN	GN	GN	GN	GN
Educación	GN	GN	GN(+)/GD	GN	GN
Salud Pública	GN(+)/GD	GN(+)/GD	GN(+)/GD	GN(+)/GD	GN
Programas Alimentación	GN	GN	GN(+)/GD	GN	GN
Vivienda	GN	GN	GN(+)/GD	GN	GN/GD(+)
Agua potable	GN	GN	GN	GN	GN
Saneamiento	GN/GD	GN/GD	GN/GD	GN/GD	GN/GD
Recolección Residuos	GD	GD	GD	GD	GD
Electricidad	GN	GN	GN	GN	GN
Riego	GN	GN	GN	GN	GN
Carreteras (visidad)	GN/GD	GN/GD	GN/GD	GN(+)/GD	GN/GD
Telecomunicaciones	GN	GN	GN	GN	GN
Puertos y Vías Navegables	GN	GN	GN	GN	GN
Aeropuertos	GN	GN	GN	GN	GN
Ferrocarriles	GN	GN	GN	GN	GN
Transporte Departamental				GD	GD
Transporte Urbano				GD	GD

Fuente: Aguilar, 2009.

Nota: el signo (+) indica predominancia del nivel institucional en la responsabilidad.

1.4 La estructura financiera de los Gobiernos Departamentales.

Como ya se hizo referencia, uno de los grandes problemas que tienen los gobiernos subnacionales para llevar adelante procesos de políticas públicas a nivel local, es la falta de recursos financieros. El caso uruguayo no escapa a esta realidad.

En este sentido, las posibilidades que tienen las Intendencias Departamentales para obtener recursos pasan por dos vías fundamentales: los ingresos directos por medio de una estructura impositiva existente y las transferencias que puedan obtener del GC y de los organismos internacionales. Las próximas páginas intentan analizar cómo se componen estas dos fuentes de financiamiento, y detectar algunos de los principales problemas que presentan dichas fuentes de los GD.

1.4.a. Los ingresos directos: impuestos y tasas.

Impuestos.

Los GD tienen potestades tributarias definidas fundamentalmente en la Constitución de la República; aunque también se contempla la posibilidad de crear leyes tributarias que se originan en la potestad constitucional del Poder Ejecutivo con el fin de promover la gestión pública de los gobiernos sub nacionales.

Entre los tributos más importantes de los GD se puede destacar el de la contribución inmobiliaria urbana y suburbana, el mismo se grava mediante una alícuota definida por los gobiernos departamentales de forma autónoma e independiente en su jurisdicción sobre los inmuebles urbanos y suburbanos. Si bien el valor catastral es proporcionado por la Dirección Nacional de Catastro (DNC) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, los GD tienen la potestad de tomar o no este valor, más adelante se observará que dependiendo del caso, la relación entre la DNC y los GDs varía de manera significativa.

Cuadro nº 3: Impuesto a la contribución inmueble urbana y sub urbana.

Hecto Responsable	Sujeto Responsable	Base imponible	Alícuota	Base Jurídica
Bienes inmuebles urbanos y suburbanos	Propietario del bien inmueble urbano y suburbanos	Valor real fijado por la DNC o en caso de tenerlo, por el propio catastro Departamental	No es fija, en el período 2006-2010 osciló entre el 0,4 y el 1,5	Tributo fijado por el GD según el Art. 297 numeral 1 de la Constitución

Puente: Aguilar, 2009

Un segundo impuesto es la contribución inmobiliaria rural, a diferencia del anterior impuesto urbano, el valor catastral de la tierra rural es fijado por Ley en el Poder Legislativo. Por tanto, si bien los GD son los que reciben lo recaudado por el tributo, no tienen potestades de fijar las alícuotas.

Cuadro n°4: Impuesto a la contribución inmobiliaria rural.

Hecho imponible	Sujeto	Base imponible	Tasa	Tributo fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 1 de la Constitución
Bienes inmuebles rurales	Propietario del bien inmueble rural	Valor real fijado por la DNC	Para el período 2006-2010 fue de 0,25%	

Fuente: Aguilar, 2009

El tercer gran tributo de la estructura fiscal correspondiente a los GDs es el de la *patente de rodados*. Antes de explicar el funcionamiento de este tributo es necesario realizar una aclaración fundamental. En el 2011, por medio del Congreso de Intendentes, y en coordinación con el Poder Ejecutivo, se logró un acuerdo para que todos los GDs fijaran un aforo único para la patente de rodados y lo recaudado fuese repartido proporcionalmente de acuerdo a algunos parámetros a los que luego se hará referencia. Esto no siempre funcionó de esta forma, sino que antes de este acuerdo las Intendencias Departamentales tenían la potestad de fijar de manera autónoma e independiente el valor de aforo de los vehículos privados *matriculados en la jurisdicción*. El aforo se establecía mediante lista publicada en función del año, marca y estado del vehículo.

Más adelante se analizará brevemente el proceso de negociación y los resultados del mismo, cuando se expliquen los canales de relaciones intergubernamentales. El siguiente cuadro no menciona los cambios expuestos, sino que hace referencia al período 2006-2010.

Cuadro n°5: Impuesto patente de rodados.

Hecho imponible	Sujeto	Base imponible	Tasa	Tributo fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 1 de la Constitución
Propiedad del Vehículo	Propietario del vehículo o titulares de los vehículos en los registros municipales	Valor de aforo de la comisión intermunicipal de aforos del Congreso de Intendentes	Alícuotas que en promedio son las siguientes: - autos y camionetas 4% - camiones 1.2% - camionetas y otros utilitarios con carga mayor a 1500 Kg. 1.5% - camionetas con carga menor a 1500 Kg. 3% - motos y ciclo--motores 2.5% - taxis y vehículos de	

			alquiler 1.5% - Ómnibus, casas rodantes y maquinaria vial 1.5%
--	--	--	---

Fuente: Aguilar, 2009

La contribución inmobiliaria urbana, sub urbana y rural, así como la patente de rodados, son los ingresos tributarios más importantes con los que cuentan los GD, y especialmente en los tres casos a analizar. Sin embargo existen otros tributos departamentales menores que se mencionan a continuación.

En algunos casos del interior del país, en donde su estructura productiva está vinculada principalmente con la producción ganadera, el impuesto a *remates y ventas de semovientes* también adquiere cierta importancia. Este impuesto se establece mediante Ley N° 12.700, de 4 de febrero de 1960, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 15.903 de 10 de noviembre de 1987 y la Ley N° 16.694, de 22 de febrero de 1995, que se grava mediante una alícuota definida por el Poder Legislativo (1% en la actualidad) sobre el producto de la venta y remate de ganado en pie (semovientes).

Cuadro n°5: Impuesto remates y ventas de semovientes

Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota	Base Jurídica
Remate o venta de bienes o semovientes	El vendedor	La venta producida por el remate	1%	Tributo fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 3 de la Constitución

Fuente: Aguilar, 2009

Por otro lado, el siguiente cuadro (n° 6, referido a otros impuestos) muestra el resto de los impuestos de menor jerarquía que componen la estructura fiscal de los GD.

Extracción de materiales	La extracción de minerales y otros materiales del subsuelo	Empresas mineras dedicadas a la extracción	Valor ficto por tonelada de materiales extraídos fijado por la Dirección Nacional de Minería y Geología	Canon minero: Alícuota 3%	<i>Tributo fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 3 de la Constitución</i>
Terrenos Baldíos	Inmuebles que no contengan ninguna edificación en la que se excluya la existencia de veredas y marcos en las áreas urbanas	Propietarios de los inmuebles	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal	Alícuota según localidades de cada departamento y zonas de estos que varía en un rango entre 5% y 25%	Tributo fijado por el GD según el Art. 297 numeral 2 de la Constitución
Edificación Inapropiada	Las construcciones existentes en zonas urbanas y suburbanas de las distintas localidades de cada departamento que incumplan con las ordenanzas de construcción y las que incumplan con alguna condiciones	Propietarios de los inmuebles	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal	Alícuotas diferenciales en las distintas localidades de cada departamento que varían un rango entre 2,5% y 1,55% por cada hecho generador.	Tributo fijado por el GD según el Art. 297 numeral 2 de la Constitución
Avisos y Propaganda	Propaganda o avisos de toda clase efectuados por entidades o empresas mediante anuncio, afiches, murales o similares expuestos en vía pública y visibles desde cualquier sitio público	Las empresas o entidades que realizan la propaganda. Son responsables del pago los representantes locales de los productos o servicios que se publiciten así como también los propietarios y ocupantes a cualquier título de los inmuebles en los que se instale la propaganda	Metro cuadrado o fracción, por año, del anuncio o afiche	Cuantía fija descendente por cantidad de metros cuadrados en un rango entre \$60 y \$800 por año	<i>Tributo fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 7 de la Constitución</i>

Tasas

Otra de las fuentes de ingresos directos de los GD está en las tasas que cobran por brindar ciertos servicios públicos. Se pueden diferenciar cuatro categorías⁷:

- tasas administrativas: se cobran por trámites realizados ante las diferentes reparticiones del GD por medio de la emisión de timbres y sellados.
- tasas por servicios remunerados y autorizaciones: se cobran principalmente por servicios de recolección de desechos sólidos y alumbrado público, pero también por la emisión de permisos de edificación y reedificación, corte y reconstrucción de pavimento, fraccionamiento de lotes, habilitaciones de establecimientos comerciales, habilitación de conductores, placas de matriculación de vehículos, registro civil y servicios funerarios (necrópolis).
- tasas por higiene y salubridad: refiere a los pagos que realizan los contribuyentes por la expedición de registros de salud, exámenes de suficiencia médica para la expedición de la licencia de conducir, registros y licencias bromatológicas para bebidas y productos alimenticios, control de higiene en establecimientos públicos y control de higiene ambiental.
- tasas por seguridad y protección: se cobran por inspecciones técnicas, habilitaciones de ascensores, garrafas de gas y surtidores, así como por habilitaciones de vehículos de transporte de líquidos inflamables.

1.4.b. Las transferencias y su estructura formal.

Este apartado está dedicado a mostrar la dependencia que los gobiernos sub nacionales presentan en relación a las transferencias del gobierno central y cómo éstas son un problema a la hora de pensar en la autonomía financiera de los GD. Esto se ve reflejado en que cuanto mayores sean las transferencias, mayor será la dependencia y en consecuencia menores capacidades institucionales tendrán los gobiernos sub nacionales en materia fiscal.

⁷ En los anexos se pueden observar detalladamente la composición de cada una de las tasas.

Pese a este punto negativo, es de destacar que las transferencias intergubernamentales son una de las herramientas más importantes para reducir la brecha de externalidades entre los gobiernos sub nacionales. Incluso, las transferencias pueden mejorar la equidad fiscal intermunicipal, y así ser beneficiosas para el sistema tributario general (Oates, 1999).

Sin embargo, también pueden generar efectos negativos como se ha desarrollado en los párrafos anteriores. En este sentido, el efecto negativo sucede cuando las transferencias ejercen un impacto perverso sobre la recaudación de los ingresos propios a nivel local. En estos casos, para los gobiernos locales es más sencillo depender de las transferencias y así no tener que crear mecanismos para aumentar su propia autonomía.

A su vez, se presentan diversos tipos de transferencias. En ellas se encuentran dos tipos fundamentales: condicionadas e incondicionadas. Las primeras tienen que ver con aquellas que restringen la utilización de los recursos transferidos a los gobiernos receptores. Es decir que los recursos ya tienen un destino específico y están “etiquetados”. Por lo general estos recursos están vinculados a convenios específicos que los gobiernos locales realizan con esferas del gobierno central, vinculados a llevar adelante proyectos conjuntos en ciertas arenas de políticas.

El segundo tipo de transferencias, las que no son condicionadas, son las que no limitan a los gobiernos receptores en su uso. Es decir que éstos tienen la potestad de decidir cómo y cuándo harán uso de los mismos. De esta forma, se utilizan de acuerdo a las necesidades y prioridades de las autoridades locales.

Las transferencias en Uruguay.

Si se analizan las transferencias en el caso uruguayo, se puede encontrar un escenario heterogéneo. En primer lugar porque la dependencia no siempre fue igual, se han ido incrementando paulatinamente. Y en segundo lugar, porque si bien la mayoría de las transferencias son incondicionadas, también se dan ciertas transferencias condicionadas que pasan, como se mencionó, por convenios entre Ministerios e Intendencias Departamentales, pero también por parte del presupuesto nacional. A su vez, algunas transferencias condicionadas tienen que ver con convenios con Organismos Internacionales.

En cuanto a las *transferencias no condicionadas*, el principal aporte surge del artículo 479 de la Ley 17.930. En este sentido, esta norma establece que se le otorgará a los GDs un total del 3,3% del total de los recursos del presupuesto nacional. A su vez, el monto no deberá ser inferior a \$3.400.000.000 (tres mil cuatrocientos millones de pesos uruguayos)⁸.

Por otro lado, estará sujeto posteriormente a las siguientes deducciones:

- 12,9% del total que se destina al GD de Montevideo,
- el total de recursos ejecutados en los GDs del interior por el Programa de Mantenimiento de Caminería Rural del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)
- los recursos ejecutados por el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Luego de estas deducciones, los recursos que quedan se distribuyen entre los 18 Departamentos restantes, por medio de una fórmula que toma en cuenta la población, la pobreza y la extensión territorial. Concluida esta distribución, se hace a su vez una deducción en cada uno de los Departamentos: partidas ejecutadas por caminería rural, aportes patronales y personales que debe realizar cada GD a la Seguridad Social y al Fondo Nacional de Vivienda. Por último, un monto máximo de 11% de la asignación departamental para el pago de las obligaciones corrientes, contraídas con proveedores estatales, especialmente las telecomunicaciones, energía eléctrica, saneamiento básico y seguros.

Un punto importante a destacar, es que si bien estas transferencias no son condicionadas, y cada gobierno sub nacional puede realizar con esos recursos lo que estime necesario, de todas formas se establecieron ciertos “compromisos de gestión” entre los GDs y el GC. En estos compromisos se establece:

- la remisión de información financiera regular, para integrarla al conjunto de estadísticas del sector público,
- la homogeneización de criterios contables,

⁸ En dólares equivale a U\$S 170.000.000. A su vez, este número fue ampliamente superado, estas transferencias fueron de 5.000.000.000. (cinco mil millones de pesos)

- la incorporación de información institucional y tributaria básica en los portales informáticos de los GDs,
- la reglamentación y habilitación del Certificado Único Departamental, que documenta el cumplimiento del contribuyente con los dos principales tributos: la contribución urbana y la patente de rodados.

En cuanto a la real utilización de los compromisos de gestión, uno de los entrevistados manifestaba: ‘se dieron en los papeles, se cumplieron en el 2006, pero después fue perdiendo vigencia y quedaron olvidados.’⁹

Otro punto al que se debe hacer mención es que la transferencia del 3,3% del presupuesto nacional se realizó solamente por iniciativa del gobierno de Tabaré Vázquez para el período 2006-2010, y se repite para el período 2011-2015. Sin embargo, antes el funcionamiento de las transferencias se daba por medio de partidas diferentes en cuanto al monto y al tiempo en que se otorgaban, y esto no permitía a los GDs tener claro el monto total que se iba a transferir y así poder planificar el quinquenio.

Por otro lado, también existen ciertas *transferencias condicionadas*, que surgen de los tributos de origen nacional. Según el artículo 485 de la Ley 17.930, el 11% de los tributos recaudados fuera del Departamento de Montevideo serán utilizados para la implementación de políticas públicas en el nivel local. Este fondo se divide de la siguiente manera: el 75% de estos ingresos serán administrados por instituciones del GC para desarrollar políticas tendientes a la descentralización y en donde los GDs serán parte del proceso de implementación, pero la decisión sigue estando en el GC.

Así, el 25% restante será destinado para el programa denominado Fondo de Desarrollo del Interior, dependiente de la OPP, específicamente del Área de Políticas Territoriales. Este programa surge a partir de la reforma constitucional de 1996 (art. 298) y tiene como objetivo fomentar la coordinación y el trabajo conjunto entre el GC y los GDs. Para eso, financia proyectos que se elaboran en conjunto entre los niveles de gobierno y basándose en diversas temáticas.

⁹ Entrevista realizada a Asesor del Congreso de Intendentes. Todas las fechas de las entrevistas realizadas en esta investigación se pueden consultar en los anexos.

Estos proyectos serán presentados por los GDs, y desde la OPP se definirá, de acuerdo a una serie de criterios predeterminados, si el mismo será o no financiado. Si es aprobado se transfieren a los GDs los recursos financieros para su implementación y se controla desde el GC el desarrollo del proyecto.

Otra tipo de *transferencias condicionadas*, pasa por la posibilidad de acceder a fondos provenientes de organismos internacionales. En este sentido, los GDs pueden alcanzar dichos fondos de dos formas: una tratando directamente con estos organismos y llegando a acuerdos para la implementación de políticas locales; y por otro lado, existe la posibilidad de involucrarse en procesos de cooperación internacional que promueva el GC.

Un último punto a tratar es la importancia que estas transferencias han implicado para los GDs. En este sentido, hay que destacar que la relevancia de las mismas no ha sido siempre igual. De hecho, en la década de los 80' el promedio de las transferencias equivalían entre el 1 y el 1,5% de los ingresos departamentales. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando paulatinamente, hasta llegar a una dependencia cada vez mayor, que tiene que ver con la asunción de hecho y no de derecho, de nuevas funciones por parte de los GDs. El siguiente cuadro resume brevemente la importancia que asumen las transferencias en los ingresos departamentales en los últimos años.

Cuadro n°7: Evolución de los recursos financieros de los GDs

Fuente / Año	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
Transferencias	30,6	31,2	33,1	34,2	33,6	32,6
Impuestos	44,3	42,7	41,5	43,2	41,9	42,7
Tasas	16,1	15,8	17,5	15,9	16,4	16,3
Otros	9	10,3	7,9	6,7	8,1	8,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Aguilar, 2009.

1.5 Las características geográficas, económicas, políticas y sociales de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha.

Cada uno de los Departamentos a analizar aquí, posee su propia fisonomía tanto económica y política como social; por tanto en las siguientes páginas se intentará introducir brevemente algunas de dichas características. Por eso este apartado tiene dos cometidos: en el primero se intenta acercar al lector a una primera aproximación a los tres casos de

estudio, tratando de definir las características demográficas, territoriales, económicas y políticas de los mismos. Una segunda sección está orientada a analizar, en base a la percepción de los actores entrevistados, cuál es el punto de partida en el que se encontraban las tres Intendencias en el 2005. La finalidad de este análisis es demostrar que las características institucionales de los casos de estudio tienen rasgos muy disímiles; mientras que Canelones y Rocha enfrentaban una crisis institucional de dimensiones importantes, el caso de Maldonado es totalmente diferente.

1.5.a. Canelones.

Luego de Montevideo¹⁰, Canelones es el Departamento con más habitantes. Esto lo hace un punto estratégico no solo desde una perspectiva geo-política sino también económica. Su población asciende a 518.154¹¹, lo que representa un 15,9% del total de la población uruguaya.

En cuanto a lo económico, éste es uno de los Departamentos que cuenta con una diversidad importante de fuentes de ingresos. Por un lado, la cercanía a Montevideo permite que sea un lugar estratégico para recibir grandes inversiones. A su vez, también la agricultura es uno de los rubros fuertes en la economía, sobre todo con el cultivo de vid y de maíz. Así también, es un centro de turismo muy importante, ofreciendo principalmente su extensa costa a los veraneantes.

Por último, desde el punto de vista político Canelones ha sido históricamente un bastión del Partido Colorado (PC), junto al Partido Nacional (PN), los dos partidos políticos tradicionales en el país. Sin embargo, desde las elecciones del 2005 el Frente Amplio ha sido vencedor en dos ocasiones. El desplome del PC en dichas elecciones a nivel nacional, se ha visto reflejado también en las elecciones departamentales de Canelones. Desde el retorno de la democracia en 1985, el PC había ganado en cuatro elecciones departamentales de forma consecutiva, sin embargo en el 2005 obtuvo solamente el 6,35% de los votos, quedando incluso por debajo del PN que alcanzó el 26,45%. En estas elecciones, el Frente

¹⁰ Capital del país, con más del 50% de la población total habitando en ella.

¹¹ Todos las cifras manejadas sobre población son en base a los datos preliminares del Censo 2011, en: www.ine.gub.uy

Amplio obtuvo un triunfo arrollador obteniendo el 61,20% de los votos, porcentaje record para este partido político.

Este triunfo holgado le permitió alcanzar a nivel de la Junta Departamental (órgano legislativo a nivel departamental) ciertas mayorías especiales que se volvieron importantes a la hora de gobernar. (Oroño, 2011)

Para las elecciones del 2010, el resultado no varió de forma significativa a lo sucedido en el 2005. En este sentido, el Frente Amplio vuelve a estar por encima del 60% y el PN obtiene el 26,34%. El PC logra un leve mejoría (10,9%), aunque aún lejos de los otros dos partidos.

1.5.b. Maldonado.

El Departamento de Maldonado ha sido históricamente reconocido por ser el centro turístico más importante del país. En este Departamento habita el 4,96% de la población, siendo uno de los Departamentos más poblados. A su vez, la importancia que asume el turismo hace que Maldonado sea un polo estratégico para los habitantes de los Departamentos aledaños, y durante la temporada estival la migración hacia Maldonado es muy alta; siendo luego de Montevideo y Canelones, el Departamento que recibe la mayor migración interna (ART, 2010).

En cuanto a la estructura económica, como se mencionó, el turismo es la principal fuente de ingresos del Departamento. A su vez, se debe destacar también la actividad agrícola y ganadera. Gracias a esta estructura productiva, basada en los servicios del turismo, Maldonado es uno de los Departamentos con mayor índice de desarrollo humano del país (ART, 2010).

Por su parte, si se analiza la realidad política del Departamento es posible identificar algunas características llamativas. En primer lugar, es uno de los pocos territorios en donde luego de la dictadura en 1984 y hasta el 2005 existió un escenario de un pluralismo moderado con los tres partidos principales compitiendo por el gobierno (PN, PC y FA). Sin embargo, con la caída antes mencionada del PC, el sistema de partidos pasó a ser más de tipo bipartidista en donde el FA obtiene la victoria en los comicios del 2005 (Vairo & Pereyra, 2011). A diferencia de otros departamentos, en Maldonado se da un hecho

particular, la disputa por el gobierno departamental tanto en el 2005 como en el 2010, se dio entre dos candidatos frenteamplistas, con duras acusaciones entre los mismos. Así, el apoyo que recibió el hoy Intendente Enrique De Los Santos fue significativamente mayor al de su compañero de partido Darío Pérez, en ambas campañas electorales.

Así, en las elecciones de 2005, el partido de izquierda alcanzó poco menos de la mitad de los votos (48,7%), obteniendo por primera vez la victoria en el Departamento y repitiendo la performance ganadora en el año 2010 (52,7%).

1.5.c. Rocha.

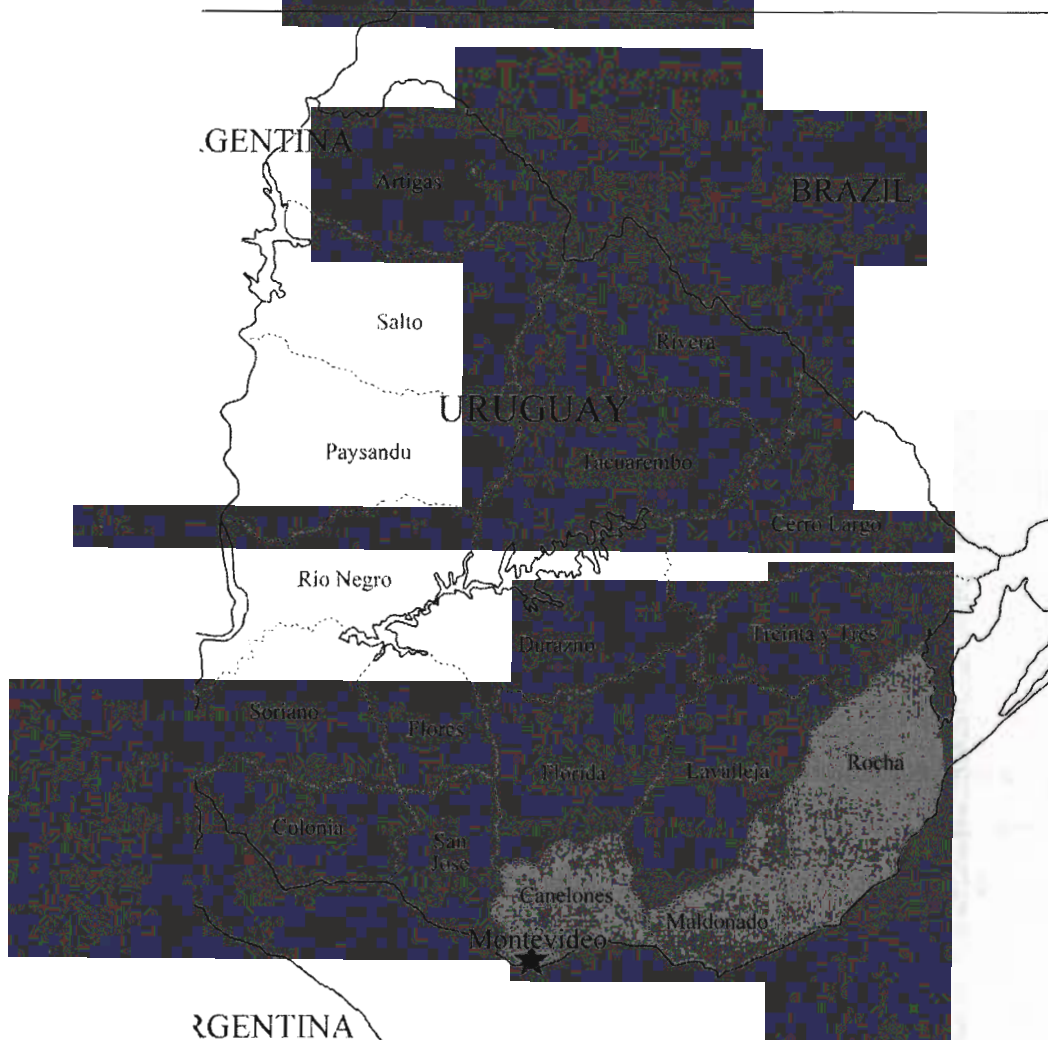
De los tres casos a analizar, Rocha es el Departamento que cuenta con menor desarrollo humano y económico. Desde el punto de vista demográfico, habita el 2,0% de la población, siendo uno de los Departamentos menos poblados del Uruguay. En cuanto a lo económico, al igual que Canelones y Maldonado, cuenta con una extensa franja marítima, lo que le permite la explotación del turismo. Por otro lado, se desarrolla producción ganadera y agrícola, así como también una parte de su territorio está destinada a la forestación. Por su parte, se prevé que en el corto plazo se consolide el proyecto de construir un puerto de aguas profundas en La Paloma (balneario rochense). Por último, muchos pobladores también viven de la pesca.

La estructura política de Rocha ha mostrado hasta las elecciones del 2005 un escenario bipartidista compuesto por el PN y PC, alcanzando guarismos muy altos que llegaron al 97,6% de los votos en 1966 y luego fue decayendo hasta el 2000 donde ambos partidos alcanzaron el 83% de los votos (Gabito, 2011).

Las elecciones del 2005 estuvieron marcadas, al igual que en los dos casos anteriores, por una estrepitosa caída del PC que no alcanzó el 10% de los votos; pero también por la pésima administración del Intendente saliente Riet Cortea, perteneciente al PN. La situación fue compleja, al punto de ser denunciado por no cumplir con la Constitución, y en consecuencia se le presentó una solicitud de Juicio Político ante el Poder Legislativo (Gabito, 2011).

Ante este escenario, con ambos partidos tradicionales golpeados, el triunfo del FA se dio de forma categórica con el 52%, mostrando un brusco ascenso si se lo compara con el 16% que obtuvo en las elecciones del 2000. En las elecciones del 2010 vuelve a obtener el gobierno Departamental. Una cuestión a destacar en los tres Departamentos es que en todos los casos, además de vencer por segunda vez consecutiva el FA, también se repite el Intendente electo; así, Marcos Carámbula en Canelones, Oscar De los Santos en Maldonado y Artigas Barrios en Rocha han sido electos tanto para el período 2005-2009, como para el período 2010-2014.

El siguiente mapa identifica geográficamente los tres casos de estudio:



1.5.d. La diferencia en el punto de partida: crisis institucional de Canelones y Rocha vs estabilidad y continuidad de Maldonado.

No todos los casos son iguales, y esas diferencias es lo que hace atractivo su análisis. En Uruguay se tiende a pensar con una visión centralista en donde las realidades departamentales suelen identificarse como similares, sin embargo el funcionamiento de los GDs depende de muchos factores que los hace muy disímiles. En este sentido, cuando se analiza la realidad institucional de Canelones, Maldonado y Rocha antes del 2005, es posible encontrar bien marcadas estas diferencias. Mientras que Canelones y Rocha se encontraban insertos en una crisis institucional significativa, la realidad del gobierno de Maldonado se presentaba totalmente diferente, era una institución estable que contaba con estructuras financieras y administrativas bien definidas que hacían posible dicha estabilidad.

La situación fiscal en Rocha, Canelones y Maldonado.

La primera gran diferencia se encuentra en que tanto Canelones como Rocha tenían un fuerte déficit fiscal mientras que en Maldonado la situación fiscal era equilibrada. En los casos de Canelones y Rocha las deudas eran muy grandes, y comprometían seriamente su capacidad de gasto durante el quinquenio, así por ejemplo, en el caso de Rocha “se debían 1000.000.000 (mil millones de pesos)¹² pero se recaudaban promediamente entre 200 y 250 millones anuales. Es decir que teníamos comprometidos en el endeudamiento la recaudación de prácticamente todo el quinquenio. Además, teníamos trancado todo tipo de crédito, tanto público como privado, entonces ¿cómo hacíamos para gestionar políticas si prácticamente no teníamos recursos?”¹³

La situación de Canelones no es diferente, el “pasivo era de 120 millones de dólares que son en gran parte con una empresa constructora que tiene que ver con las obras que se

¹² Equivale a 50 millones de dólares

¹³ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

hicieron en la administración anterior y a la que nunca se le pagó. Eso equivale a un año de nuestro presupuesto.”¹⁴

En cambio, Maldonado presenta una situación totalmente diferente: “Acá nos dejaron prácticamente con la caja vacía, pero eso es normal. La realidad es que no tenemos deudas importantes, ni con el sector privado, ni con el Gobierno Central; pero fundamentalmente no tenemos deudas con nuestros funcionarios”¹⁵

Prácticas informales en materia fiscal y gestión de recursos humanos.

Esta situación financiera también se refleja en otros problemas que se presentaron a nivel de la gestión. En primer lugar hay que destacar el atraso salarial y el tipo de relacionamiento que se desarrollaba entre las autoridades políticas de la Intendencia de Canelones y Rocha con sus funcionarios.

En ambos casos el atraso salarial era un común denominador de la gestión de estos dos GDs, a tal punto que se llegaron a desarrollar ciertas prácticas que demuestran la fuerte crisis institucional de las Intendencias.

En Canelones el atraso salarial llevó a que el cobro se diera por medio de mecanismos informales en donde los funcionarios pedían adelantos constates en caja por pedidos específicos, y de acuerdo a la voluntad política de los cargos de confianza se pagaba o no. Según uno de los entrevistados existía una especie de “cultura que yo le llamaba “*la cultura del vale*”. Un día llegó y había unos 30 funcionarios en mi oficina y se me acercó uno y me dice: “*no me da un vale, porque necesito pagar la luz*”. Nosotros asumimos el 9 de julio de 2005 y era el quinto día hábil de la semana y los salarios estaban sin pagar. En ese momento la suma rondaba los 25 millones de pesos¹⁶ y teníamos 2 millones¹⁷. Entonces decidimos no darle vale a nadie. Eso era ilegal. A cambio de eso me comprometí a que la otra semana les iba a pagar los suelos. No sabía de dónde iba a conseguir el dinero, pero lo iba a hacer. No podía seguir fomentando más esa cultura, se tenía que cortar como

¹⁴ Entrevista al Director de Recursos Financieros de la IDC

¹⁵ Entrevista al Director de Hacienda de la IDM

¹⁶ Equivale a U\$S 1.250.000

¹⁷ Equivale a U\$S 100.000

fuese.”¹⁸ Este es un ejemplo del tipo de relacionamiento de la Intendencia de Canelones con sus funcionarios, lo que ha generado desconfianza entre las autoridades políticas y los funcionarios.

La situación en Rocha fue aún más informal y extrema, al punto que se llegó a llevar a juicio político al ex Intendente Departamental Riet Correa¹⁹. El problema del atraso de los salarios de los funcionarios está directamente vinculado con un problema mayor.

La crisis institucional en la que se encontraba la Intendencia de Rocha hacía que la estructura recaudatoria, es decir la capacidad de generar recursos directos, estuviera inactiva. En consecuencia, el gobierno local no cobraba los impuestos por los canales formales. A tal punto era la falta de capacidad de gestión, que los propios actores privados eran los recaudadores. Así, mientras agentes privados prestaban servicios a la Intendencia, los mismos lo cobraban gestionando directamente los tributos departamentales. El siguiente ejemplo es gráfico de la situación: “a la institución médica que atendía a los funcionarios de la Intendencia Departamental de Rocha (IDR) no se le estaba pagando. Entonces para poder cobrar parte de esa deuda, montó una oficina con funcionarios propios que se dedicaban a cobrar patentes de rodados, contribución inmobiliaria, etc. Luego legitimaban esos pagos en la Intendencia como parte de la deuda y los contribuyentes que abonaron en la institución médica quedaban al día.”²⁰

Algo similar sucedía a nivel de los funcionarios de la Intendencia. El déficit fiscal en el que se encontraba la IDR hacía que los salarios no se pagaran. Ante esta situación, se permitió a los funcionarios cobrar por sus propios medios impuestos departamentales, y que los ingresos fueran tomados como parte de la deuda que mantenía la institución: “utilizaban el mismo mecanismo para cobrar su sueldo. Para atraer “clientes” se le ofrecía un descuento del 10% o el 15% a la persona que debía tributos. Entonces, el funcionario perdía algo de dinero de su sueldo pero por lo menos se garantizaba un ingreso. Era una cosa

¹⁸ Entrevista al ex Director de Hacienda de la IDC

¹⁹ Fue Intendente de Rocha en el período 1999-2004.

²⁰ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

disparatada. Estaban los funcionarios afuera de la Intendencia esperando que llegara alguien a pagar sus tributos y se le abalanzaban ofreciéndoles descuentos.”

Si bien estos ejemplos demuestran la informalidad y la crisis institucional de la IDR, quizás el caso más interesante es el que se dio en La Paloma²¹. Como consecuencia de la fuerte caída del turismo debido a la crisis económica que afectó al país en el 2002 y a la inacción de la IDR para fomentar el mismo, los residentes en el balneario crearon una ONG denominada “S.O.S. La Paloma”. Esta ONG buscaba crear mecanismos para potenciar el turismo por medio de la participación ciudadana, en este sentido son variados los logros que alcanzaron. Pero lo interesante a destacar, es que una de las formas por la cual la ONG gestionaba las obras era en base a recursos públicos municipales.

En una primera instancia la ONG se promovió un proyecto de reconstrucción vial con el financiamiento de la IDR por medio de tributos. Para llevar adelante este proyecto la ONG abrió una caja de ahorros donde los residentes y veraneantes depositaban el dinero que se utilizaba para hacer efectivas las obras. Los aportes que se hacen a esta caja de ahorro son posteriormente canjeados por los tributos municipales que debían pagarse en la Intendencia. La cuenta bancaria logró acumular una buena cantidad de recursos (U\$S 35.000) los cuales fueron administrados enteramente por la ONG durante el 2003 y el 2004.

Por tanto, sucede algo similar que en los dos casos anteriormente analizados; pero a diferencia de éstos, en el caso de la ONG la Intendencia no tenía ninguna deuda económica, sino que lo hicieron como resultado de la presión que ejercieron sobre la inacción de las autoridades departamentales. Ante esto queda en evidencia la falta de confianza que existía en la IDR por parte de los contribuyentes.

La desconfianza a la Intendencia Departamental como institución.

La consecuencia directa de la crisis institucional fue una desconfianza a nivel de la población que afectó evidentemente la capacidad de recaudación de los gobiernos locales. Tanto en Rocha como en Canelones, queda en evidencia que la situación de desconfianza

²¹ Localidad del Departamento de Rocha, es el centro turístico más importante del Departamento.

se vio reflejada luego en los resultados electorales antes analizados, según un entrevistado en Rocha “lo que se vivía era como un remate del presupuesto. Estábamos muy cerca de que la Intendencia como institución desapareciera, la desconfianza de la población era extrema y cuando llegamos de alguna manera teníamos que cambiar esa imagen.”²² La desconfianza y la crisis institucional era también percibida desde el gobierno central: “La rendición de cuentas que presentó la IDR era imposible de auditar. ¿Se puede hablar de institución cuando no cumplís ni con tu principio básico que es el manejo de los fondos públicos?”²³

La situación de Canelones era similar: “la gente misma expresaba el sentimiento de que pagar los impuestos era prácticamente meter la plata en una bolsa negra, en consecuencia la capacidad de recaudación era muy baja. El razonamiento del contribuyente era lógico, para qué pagar impuestos si no era nada claro cómo se devolvían los mismos en servicios públicos. El problema era también de falta de transparencia”²⁴

Evidentemente esta situación no se asemeja a la vivida en Maldonado, en donde la estabilidad antes mencionada le permitió mantener una cierta estructura recaudatoria durante la crisis económica del país, y aunque su capacidad de gestión se vio afectada en ese período, no se llegó a situaciones en donde la confianza institucional se pusiera en juego.

Por tanto, este breve análisis trata de mostrar que la situación en la que se encontraban los tres casos era muy disímil. Lo que de aquí en más se intentará demostrar, serán cuáles fueron las acciones de gobierno tomadas por los tres GDs desde el 2005 en adelante para modificar la situación presentada, especialmente en los dos casos donde la crisis institucional era evidente.

²² Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

²³ Entrevista a jerarca del Tribunal de Cuentas

²⁴ Entrevista al Director de Recursos Financieros de la IDC

Capítulo 2: MARCO TEÓRICO - METODOLÓGICO.

2.1 Los pactos fundacionales.

No existe una forma pura de Estado, cada nación establece ciertos pactos fundacionales que son la base para establecer su cohesión interna y sus patrones de convivencia. Estos pactos se pueden dividir en tres arenas fundamentales: pacto de dominación o de gobernabilidad, pacto funcional o de división del trabajo y pacto distributivo (Oszlak, 2006; Oszlak y Serafinoff, 2011).

El primero de los pactos hace referencia a las reglas de juego que se establecen para determinar el tipo de relación entre el Estado y sus diferentes niveles de gobierno. Este es uno de los puntos centrales para entender un proceso descentralizador “porque con la transferencia de competencias hacia otras jurisdicciones menores se está modificando una situación de poder y de eso hay que tener conciencia más allá de su significado formal.” (Oszlak y Serafinoff, 2011:4).

El segundo pacto es el funcional, que define quién es el responsable de hacer qué, y cómo se dividen las tareas. Este punto es fundamental para la descentralización, porque delimita las funciones que van a tener los diferentes niveles de gobierno.

Por último, el pacto distributivo establece quiénes son los beneficiarios o perdedores en la distribución de la riqueza en un Estado, “existen recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras; las competencias están desigualmente distribuidas, las capacidades recaudatorias o de endeudamiento son diferentes.” (Oszlak y Serafinoff, 2011:4).

La idea de plantear estos pactos desarrollados por Oszlak y Serafinoff en este marco para entender la descentralización, se basa en que son muy útiles para delimitar el campo de análisis de esta investigación. El análisis del sistema fiscal descentralizado se enmarca dentro del tercero de los pactos, y sobre ese pacto es que se desarrollará este trabajo, porque como bien se señala: “En cada uno de los tres pactos existe un elemento que denota su particular esencia: el poder como elemento constitutivo del pacto de dominación, las funciones o competencias de los distintos agentes sociales en el pacto funcional o de la

división social del trabajo, y los recursos materiales, en el caso del pacto distributivo.” (Oszlak y Serafinoff, 2011:6) De todas formas, siempre entran en juego algunos componentes de los pactos de gobernabilidad y funcionalidad que no son posibles de dejar de lado y se entremezclan constantemente, por tanto, tampoco se descarta la alusión constante a los mismos.

2.2 Concepto de descentralización.

Para entender la descentralización se tomará, en primer lugar, la definición que brinda Arocena (2008) quien afirma que la misma supone el traspaso de atribuciones y responsabilidades de los órganos estatales del nivel central a los subnacionales, dotándolos de mayor autonomía de gestión, de recursos y de capacidad en la toma de decisiones.

Hay que tener en cuenta que la descentralización debe ser comprendida como un proceso, en donde no todos son iguales y hay diferentes tipos que marcan el grado de descentralización que se logre alcanzar. Son muchas y muy variadas las categorizaciones de descentralización, por tanto se tomará una clasificación que puede servir de introducción al tema.

Así, una tipificación sobre los diferentes procesos de descentralización la dan Manor (1999) y Falletti (2003), que retomando autores previos como Denis Rondinelli, distinguen la descentralización en tres tipos: (i) desconcentración o descentralización administrativa, (ii) descentralización fiscal, (iii) descentralización o devolución democrática.

La primera categoría refiere a la cesión de atribuciones en materia de gestión de líneas de acción pública desde esferas centrales a los niveles de gobierno jerárquicamente subordinados o de menor alcance. Para algunos analistas, este tipo de descentralización adquiere un carácter exclusivamente operativo ya que se corresponde al traspaso de actividades específicas asociadas sobre todo a la implementación de un determinado programa.

La segunda remite a las posibilidades que brinda el gobierno nacional de intervenir en la definición y ejecución del presupuesto o en las decisiones financieras a los ámbitos sub

nacionales. En otras palabras, la administración nacional abre espacios para que los agentes locales influyan en la discusión sobre cómo y dónde utilizar los recursos financieros.

Por último, el tercer campo de descentralización supone el traslado de recursos financieros y poder de decisión, ya sea de una política pública y/o de una serie de funciones públicas estratégicas para el desarrollo socioeconómico y político a los gobiernos sub nacionales, promoviendo grados específicos de autonomía de las esferas locales. A su vez, también implica la promoción de la participación de la ciudadanía, por medio de la devolución o la ejecución de las acciones públicas.

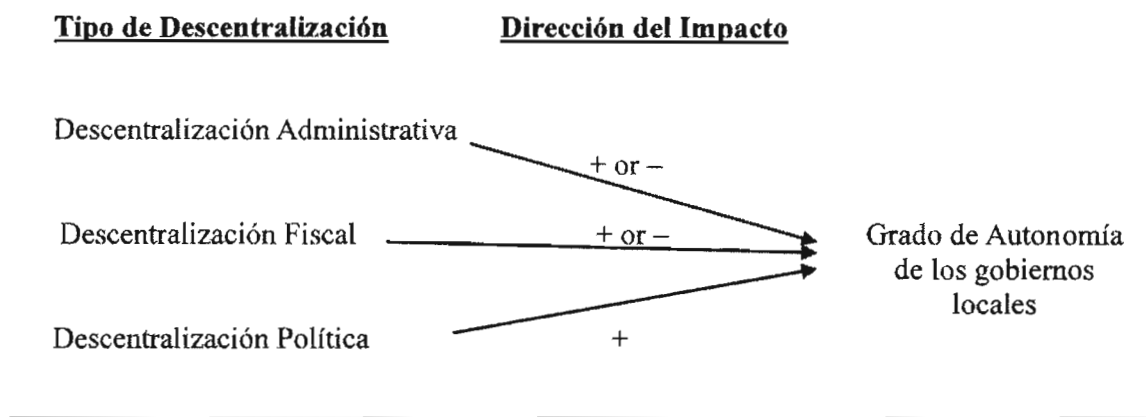
Cuadro n° 8: Tipos de descentralización

Tipo de descentralización	Atribuciones
Administrativa	Cesión de atribuciones en materia de gestión.
Fiscal	Definición y ejecución del presupuesto o en las decisiones financieras a los ámbitos sub nacionales.
Democrática	Participación de la ciudadanía, por medio de la devolución o la ejecución de las acciones públicas.

Fuente: elaboración propia en base a Manor (1999) y Falletti (2003)

Como se mencionó, existen diferentes tipos de descentralización pero sin embargo no todas las atribuciones transferidas, según el tipo del que se trate, garantizan la autonomía real de los actores locales en el territorio, de hecho el único tipo de descentralización que tiene un impacto directo en el grado de autonomía es la descentralización política (Falletti, G., 2003).

Figura n° 1: Grado de autonomía local según tipo de descentralización



Fuente: Falletti, G. (2003)

Sobre el segundo tipo de descentralización planteado por estos autores (Manor, 1999; Falletti, 2003) es que se centrará el desarrollo de la discusión teórica de las próximas páginas, que están destinadas a trabajar el concepto de descentralización fiscal, para luego centrarnos en definir las capacidades institucionales que pueden influir en los procesos que aluden a la cuestión fiscal.

2.3 Descentralización fiscal.

La distribución de competencias en materia fiscal (ingreso y gasto) entre diferentes niveles de gobierno es una de las cuestiones más importantes y problemáticas de los procesos de descentralización, ya que determinar cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo, suscita muchas controversias.

Según se analizó, la descentralización debe ser entendida como la transferencia de competencias y recursos de un órgano de gobierno central o nacional a otro ámbito de gobierno. Por tanto, cuando se quiere establecer un sistema fiscal descentralizado lo primero es contar con estructuras de gobierno territorial, jerárquicamente divididas a su interior que permitan, no sólo tener un órgano central que defina de manera centralizada el rumbo de las políticas públicas y los recursos, sino también niveles de gobierno subnacionales.

A groso modo, cuantos mayores sean las transferencias de competencia, mayor será el grado de descentralización alcanzado, y en este sentido entra en juego, y desde un lugar

fundamental, el sistema fiscal que se establezca para determinar el manejo de recursos financieros de las estructuras locales. Así, “la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub nacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central.” (Aghón y Krause-Junk, 1993:8).

Cuando se busca analizar la composición de un sistema fiscal y qué grado de descentralización puede alcanzar el mismo, toman partido una gran cantidad de factores políticos, sociales y económicos que establecen qué tan conveniente o no para el funcionamiento del sistema de gobierno es la transferencia de competencias y recursos. Cada caso es particular y no se puede establecer ciertamente un patrón común, sin embargo la división del sistema fiscal en la clásica categorización de Musgrave (1991): estabilización, distribución y asignación; ayuda por lo menos a tener un panorama generalizado de qué rol cumplen en la mayoría de los casos el gobierno central y los gobiernos sub nacionales.

Generalmente se establece que las funciones de estabilización y distribución están en manos de los gobiernos centrales; y la asignación en los gobiernos sub nacionales.

Estabilización: “Consiste fundamentalmente en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos” (Díaz, 2002:394). En este sentido, las decisiones macroeconómicas de un sistema fiscal están en manos del gobierno central, debido a que son estas políticas las que guían el curso de acción de una nación.

Distribución: Como se mencionó, todo sistema fiscal está compuesto de ingresos y gastos, y se debe tener un orden de cómo se va a recaudar y de cómo se van a gastar esos recursos. Es así que “en este caso se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central, ya que la transferencia de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres crearía distorsiones y provocaría desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida.” (Díaz,

2002:394). Por tanto, la existencia de las decisiones del gobierno central para establecer un criterio equitativo que no genere distorsiones es fundamental.

Asignación: Por último, la única función que generalmente la literatura establece como parte de los gobiernos sub nacionales es la de asignación, entendida como la forma de ordenar y establecer de manera adecuada los recursos para garantizar la oferta y la accesibilidad a los bienes y servicios públicos. La tesis general es que dentro de cada país las necesidades son heterogéneas, y cada localidad tiene sus propias preferencias, y en este sentido “para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones” (Oates, cit. en Aghón y Krause-Junk, 1993:9).

Otro de los autores clásicos que defiende la tesis de la descentralización fiscal es Samuelson (1954), tomando como punto de partida la satisfacción de los individuos a la hora de adquirir servicios públicos. Este autor pone énfasis en separar por un lado los bienes privados de los públicos. En relación a los primeros, plantea que responden a los intereses individuales por medio del sistema de mercado, ya sea tanto en grandes metrópolis como en pequeñas comunidades. Sin embargo, en el caso de los servicios públicos, responden a preferencias agregadas, a los intereses de una comunidad y no los de un individuo, esto tiene como consecuencia la insatisfacción de los individuos con los servicios públicos cuando se brindan en grandes dimensiones territoriales porque priman intereses individuales y no colectivos.

En este sentido, Finot (2001) señala que: “parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de comunidades sub nacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada

servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades (positivas para uno y negativas para otro) que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto (o la articulación entre varios niveles) constituiría "el problema teórico fundamental" del federalismo fiscal." (Finot, 2001:29)

Como queda claro, parece que la asignación es la principal función de los gobiernos subnacionales, sin embargo existen diferentes formas de transferencias de competencias y responsabilidades en los ingresos y gastos, desde el nivel central al local, para poder cumplir con esta función. En este sentido Aghón y Krause-Junk establecen tres formas:

- 1) La primera forma "consiste en dejar que el nivel sub nacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará" (Aghón y Krause-Junk, 1993:9). Esta forma le deja la posibilidad a los gobiernos subnacionales de establecer sus propias prioridades tanto en gastos como en ingresos. El principal problema radica en las asimetrías entre los territorios que se pueda generar. Además, como se señaló anteriormente, se pierde la posibilidad de que el gobierno central sea el controlador de la estabilidad fiscal del país.
- 2) En la segunda forma, el gobierno central adquiere "cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional" (Aghón y Krause-Junk, 1993:9). Los gobiernos de menor jerarquía logran actuar como deseen siempre que se encuentren dentro de los límites fijados, en estos términos el gobierno central asume mayor control sobre las

acciones fiscales de los gobiernos subnacionales, aunque sigue existiendo un alto grado de decisión sobre qué temas actuar de parte de los niveles locales.

- 3) La tercer forma adquiere una connotación de carácter centralista en donde la intervención de los gobiernos sub nacionales en la definición y el manejo de los recursos está fuertemente restringida. Así, haciendo referencia a los gobiernos centrales, “además de defender los esquemas centralistas de la gestión pública ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales” (Aghón y Krause-Junk, 1993:10). Progresivamente se va perdiendo la capacidad de gestión de los gobiernos sub nacionales en materia fiscal al punto que “la competencia fiscal del nivel inferior o subnacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior, simplemente en lo referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación” (Aghón y Krause-Junk, 1993:10).

Por tanto, si se analizan las diferentes formas de capacidad de decisión que tienen los gobiernos sub nacionales sobre los ingresos y gastos, que están directamente vinculados con las limitaciones y restricciones que el gobierno central impone; se pueden observar una amplia gama de procesos de descentralización fiscal. En el capítulo anterior se analizó cómo está conformado el sistema fiscal descentralizado en Uruguay.

Por otro lado, para definir el tipo de sistema fiscal de un país entran en juego, como se mencionó, una gran cantidad de componentes que inciden directamente. Sin embargo, y tomando en cuenta los cometidos de esta investigación, es que en las siguientes secciones se hará referencia a una de las principales variables para entender dichos procesos: las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales.

Por último, es necesario tomar en cuenta cuáles pueden ser los beneficios y costos de la descentralización fiscal.



2.3.a. Beneficios y costos de la descentralización fiscal.

Existen diferentes posiciones en cuanto a los beneficios o costos que puede tener como consecuencia el hecho de dotar de mayores potestades fiscales a los gobiernos de nivel inferior. En este sentido, si se plantean los posibles beneficios, el primero tiene que ver con la eficiencia económica, así Cabrero plantea que: “los servicios públicos son más eficientes si se relacionan con las necesidades y preferencias de la población que los demanda, dado que el proveerlos en el espacio local permite ofrecerlos a menor costo, se aprovechan mejor las economías de escala, y se fortalecen las responsabilidades fiscales de los gobiernos subnacionales” (Cabrero, 2006:2).

Por tanto, además de ser eficiente desde el punto de vista económico, el hecho de que los recursos financieros sean utilizados por los gobiernos sub nacionales también tiene como consecuencia, en principio, la posibilidad de que las acciones que se lleven adelante con los recursos públicos tienden a cubrir las demandas de los ciudadanos locales debido a que la cercanía con el gobierno permite conocer las preferencias de los mismos.

Por otro lado, uno de los argumentos más citados para referirse a las bondades de la descentralización fiscal, pasa por la transparencia a la hora de utilizar los recursos públicos. El hecho de que los ciudadanos se encuentren más cercanos a las autoridades públicas y a los funcionarios de la burocracia, hace que se presenten mayores espacios de rendición de cuentas.

Por último, otra de las posibles ventajas, es que la cercanía anteriormente mencionada también favorece a la recaudación de impuestos y tasas. En síntesis, “la descentralización de las facultades en materia de gastos e ingresos puede mejorar la eficacia en la asignación de los recursos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos” (Aghón y Krause-Junk, 1993:21).

Sin embargo, estas posturas no son aceptadas por todos los estudios y autores, sino que se han desarrollado argumentos que explican las posibles desventajas o costos de la descentralización fiscal. Así, uno de los argumentos más fuertes es el hecho de que estos mecanismos de distribución de recursos pueden generar problemas macroeconómicos, que

pongan en riesgo la estabilidad económica de un país, en el sentido de que las decisiones pueden estar en diversos actores, lo que dificulta establecer un patrón de comportamiento macroeconómico a nivel nacional.

Así, otro de los argumentos va en el sentido de las desventajas que se generan al interior de cada Estado-nación, creando disparidades en términos de ingresos. Para esto, se sugiere la puesta en marcha de sistemas de transferencias a los más desfavorecidos por la descentralización (Oates, 1972).

2.4 Nuevo institucionalismo y capacidades institucionales para la descentralización fiscal.

El contexto en el que se desenvuelven los GDs, es decir el marco institucional, es determinante para comprender sus capacidades institucionales en materia fiscal. Esta idea se nutre principalmente de la teoría del nuevo institucionalismo, la cual surge básicamente como un enfoque teórico que busca revertir los enfoques racionales dominantes en las ciencias sociales hasta la década de los 90', teoría que presta poca atención al contexto en donde se desenvuelven los actores.

Para entender el concepto de institución, una primer definición y a su vez posiblemente la más recurrente cuando se cita esta teoría, es la planteada por North: "the rules of the game in society, or more formally, are the humanly devised constraints that have human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange whether political, social or economic" (1990:3).

Guy Peters (2003) establece cuatro características principales para definir una institución. La más importante es que debe ser un rasgo estructural de la sociedad y de la forma de gobierno, es decir que las instituciones trascienden a los individuos. En segundo lugar, las instituciones deben prevalecer en el tiempo, en este sentido las reglas que no perduren no llegarían a establecer una institución. En tercer lugar deben afectar al comportamiento individual; en otras palabras, para que se trate de una institución, las restricciones formales o informales deben existir. Por último entre los miembros pertenecientes a una determinada institución debe existir cierto sentido de valores compartidos.

En un sentido político, para la teoría neo institucionalista, las instituciones son las que condicionan el resultado político, son las que establecen las normas del juego y a ella se deben acoplar los actores que son parte del mismo. Las instituciones condicionan el comportamiento de los actores que están limitados a actuar dentro de un marco institucional determinado y establecen sus estrategias en base a las normas.

En cierta forma, el nuevo institucionalismo pretende analizar el comportamiento sin descuidar el contexto institucional donde se desenvuelve, o bien, analizar a las instituciones sin olvidar que son producto de la invención humana.

Por tanto, desde esta investigación se refuerza la idea de que no es posible entender las capacidades institucionales de los gobiernos departamentales en materia fiscal sin comprender el marco institucional en donde se desenvuelve. A su vez, esta afirmación se puede extender para el análisis de todo el proceso descentralizador desarrollado en el país. Es así que el siguiente capítulo busca retomar la definición de la capacidad institucional, para luego centrar el trabajo en las dimensiones de análisis que esta investigación tomará en cuenta.

2.5 Capacidades institucionales: un elemento fundamental para lograr la descentralización fiscal.

Los elementos discutidos hasta aquí son de suma utilidad para establecer una categorización de la descentralización fiscal existente en Uruguay; sin embargo, el hecho de analizar la estructura del sistema fiscal descentralizado brinda simplemente un panorama general de cómo se da el proceso, pero no ayuda a entender por qué se configura de esta manera. En este sentido, analizar las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales permite abordar ciertos aspectos para entender esta configuración y su funcionamiento.

2.5.a. Buscando un acercamiento al concepto de las capacidades institucionales.

La importancia que asumen las capacidades institucionales a la hora de hablar de políticas públicas nadie lo pone en duda. Por esto, ha sido uno de los conceptos más trabajados

desde las diferentes perspectivas de la gestión pública. En este capítulo se busca realizar un breve recorrido del mismo, para luego identificar las dimensiones de las capacidades institucionales que serán de utilidad para demostrar la situación en la que se encuentran los gobiernos sub nacionales en Uruguay en el marco de la descentralización fiscal.

En primer lugar es necesario afirmar que el concepto de capacidades institucionales ha ido transformándose a lo largo del tiempo, poniendo sus puntos de atención en diferentes atributos dependiendo del período de estudio, de la corriente teórica que sigue y de las razones por las cuales se estudian las capacidades institucionales, es decir el para qué. Por tanto se puede definir como uno de los conceptos “blandos” de las ciencias sociales, que permite una multiplicidad de abordajes y categorizaciones (Ospina, 2002).

Así, la idea de analizar las capacidades del Estado para hacer frente a las demandas sociales, tiene un primer centro de atención en la década de los 80' con la intención de apuntar al logro de un fortalecimiento institucional que impactara también en la reingeniería organizacional. Para esto se apunta principalmente a las condiciones administrativas con que las organizaciones podían cumplir o no sus tareas. Sobre todo impulsado desde los organismos internacionales que desde el Consenso de Washington buscaban la consolidación de una nueva estructura y forma de gestión de las organizaciones públicas.

Con la reaparición del Estado en la economía y la sociedad, en los que se denominó la *tercera ola de reformas*, el tema de las capacidades y las competencias vuelve a ser centro de atención de las investigaciones pero ya desde una perspectiva más compleja; “los problemas provocados por la implementación de programas de ajuste estructural (*de tipo neoutilitaristas*) y nuevas dudas acerca de si estos bastaban por si solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado. Hacia fines de la década del 80 comenzó a cristalizar una tercera ola respecto a estas ideas” (Evans, 1996:530). Así, desde mediados de la década del 90' el concepto de capacidades institucionales tomó importancia a la hora de plantear el rediseño de la acción pública luego de las reformas que impulsaron el reduccionismo estatal (Repetto, 2002).

Tomando en cuenta la complejidad que asume este concepto, es que no existe una definición acabada, sino que cada investigador asume las variables e indicadores que tengan que ver con los referentes específicos y con sus valores (Ospina, 2002). Por esto, con el fin de encontrar una definición de capacidades institucionales que sea de utilidad para esta investigación, se desarrollan ciertas referencias al concepto que han realizado diversos autores. Toda investigación que busque abordar las capacidades institucionales debe partir de una definición concreta del concepto, porque en base a esta definición es que se pueden establecer las rutas para analizar las capacidades institucionales.

“La aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2002:6).

“Capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (Grindle, 1997:34).

“Desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento” (Chávez y Raya, 2006:2).

“...el discurso sobre la capacidad del sector público se caracteriza por su tono normativo: la capacidad institucional es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente. El concepto se asocia con la idea de que a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible” (Ospina, 2002:5).

“capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shock y las presiones externas” (Weiss, citado en Rosas Huertas, 2008).

Por el cometido que busca esta investigación, ninguna de las definiciones plasmadas anteriormente son tan contundentes como para tomarla como marco de referencia. Por esto, lo que se buscará será realizar una definición que retome algunos lineamientos de las concepciones anteriores.

En este sentido, las capacidades institucionales se va a definir como:

“la aptitud de adaptarse a los cambios de acción administrativa y política con el fin de que, dadas ciertas restricciones contextuales del marco institucional en donde se está inserto, se logre una habilidad tal, que se alcance la mayor eficacia y eficiencia posible”.

Generalmente el foco de atención a la hora de analizar capacidades institucionales está puesto en las esferas ejecutivas de gobierno, tanto centrales como locales. Sin embargo, la idea de capacidades no puede ser aislada de la influencia y el papel que juegan los otros poderes a la hora de definirlos (Rosas Huertas, 2008).

En este sentido, es que esta investigación pondrá su foco de atención en las capacidades de los gobiernos ejecutivos sub nacionales pero tomando como advertencia la importancia que asumen las esferas del gobierno central, especialmente el ejecutivo de gobierno nacional. Así, la capacidad institucional en materia fiscal estará en manos del ejecutivo local, porque es su desempeño lo que se busca analizar, pero no puede ser entendida solamente en su interior, sino que son muchos los actores que juegan un papel importante para definirla, debido a que estas capacidades están determinadas por un marco institucional que las condicionan.

2.5.b. Dimensiones de la capacidad institucional.

Las dimensiones que refieren a la capacidad institucional llevan a encontrar algunas determinantes de capacidades que permitan el análisis de las mismas. En este sentido, en esta investigación se utilizará la diferenciación entre capacidades administrativas y políticas

(Repetto, 2004; Rosas Huertas, 2008). Esta división tiene un componente analítico que es de utilidad a la hora de poder identificar las capacidades institucionales de los gobiernos. Sin embargo vale aclarar que en la práctica la división entre lo político y lo administrativo no es tal, sino que se encuentran mutuamente interrelacionados.

Por supuesto que ésta no es la única división de capacidades, pero la amplitud en estos dos grandes componentes permite abarcar a otras categorizaciones. Así por ejemplo, Cabrero (2002; 2004; 2006) identifica cinco tipos de capacidades institucionales para referirse a los gobiernos sub nacionales mexicanos, especialmente capacidades vinculadas a la descentralización fiscal.

El primero refiere al intercambio horizontal de información entre los niveles sub nacionales de gobierno, esta capacidad se vuelve importante para adquirir ciertas virtudes que logren tener algunas experiencias similares, lo que puede lograr que se generen “aprendizajes cruzados” (Cabrero, 2002) por medio de comisiones formales o espacios informales de interacción. En resumen, existe “evidencia suficiente de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos multiplicados de fortalecimiento institucional ante la observación de las “mejores prácticas” (Cabrero, 2004:755).

Un segundo factor destacado por este autor está vinculado con la “intensidad democrática en la acción pública local”, este punto pone el énfasis en la capacidad de los gobiernos sub nacionales en rendir cuentas y en abrir espacios de participación ciudadana a la hora del manejo de recursos públicos. Como bien señala Cabrero:” la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomadas de la mano, la presión por una rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local” (2004:755). Evidentemente la capacidad de crear canales de comunicación a la hora de la rendición de cuentas entre el gobierno y la ciudadanía es muy amplia y más a nivel local. Dichos canales podrían incluir espacios clásicos como cabildos abiertos o asambleas vecinales que implican un contacto directo entre gobernados y gobernantes como en las nuevas formas de tecnología e información que abrieron nuevos canales de interacción.

El tercer factor de capacidad institucional está asociado con el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, en este sentido “es claro que instituciones presupuestarias eficaces proveen un marco regulador que impone límites en el déficit; además plantean reglas claras para la elaboración del presupuesto y, como consecuencia, se generan procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia y claridad del proceso presupuestario” (Cabrero, 2006:12).

Según Cabrero, “otro factor institucional determinante parece ser las estructuras organizativas emergentes que surgen en los gobiernos sub nacionales con el propósito de atender nuevas responsabilidades de política pública” (Cabrero, 2004:756). El autor atribuye la importancia de este factor institucional en razón a las nuevas responsabilidades que las autoridades locales asumen para hacer frente a los problemas públicos. Si bien es importante destacar estas nuevas responsabilidades para entender la emergencia de nuevas estructuras, las mismas tienen que ver también con cambios políticos, con vuelcos en la forma de entender la acción de gobierno.

Es por esto que destacar los virajes en materia política partidaria de un gobierno sub nacional es también determinante para entender la emergencia de nuevas estructuras organizativas.

El último tipo de capacidad institucional que plantea Cabrero (2004) tiene que ver con los recursos humanos de los gobiernos sub nacionales, específicamente con el perfil profesional de los funcionarios. Uno de los mayores problemas que presentan los gobiernos sub nacionales es su falta de personal capacitado, estos actores locales han tenido históricamente problemas para conformar equipos técnicos que faciliten una gestión más eficiente de los recursos mismos y de las políticas. La falta de equipos es un problema fundamental porque impide pensar estrategias de planificación y políticas de largo plazo.

Otro tipo de estructura para analizar las capacidades institucionales la plantean Oszlak y Orellana que basándose en el enfoque SADCI desarrollado por Tobelem en 1992²⁵,

²⁵El enfoque de SADCI es un desarrollo conceptual realizado por el Dr. Alain Tobelem, cuando se desempeñaba como consultor del Banco Mundial (BIRF). Ha sido aplicado en numerosos países y en diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina.

manejan seis determinantes de capacidades institucionales. Este modelo busca: “la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional; su clasificación en diferentes tipos de déficit atendiendo a sus posibles causas; y la formulación de un Componente de Desarrollo Institucional como una respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional para la superación de esos déficit.” (Oszlak y Orellana, 2001:3).

Es decir, primero muestra cuales son las principales variables que determinan la capacidad institucional, para luego determinar el déficit institucional que presenta una organización, y así desarrollar elementos que permitan superar estos problemas.

Para tratar de ubicar los déficits, los autores se plantean seis dimensiones de análisis:

- a) Leyes, reglas, normas y “reglas de juego”
- b) Relaciones interinstitucionales.
- c) Estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- d) Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- e) Políticas de personal y sistema de recompensas.
- f) Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Por otro lado, una categorización por demás citada en la literatura que ha indagado en la temática de las capacidades institucionales es la utilizada por Grindle (1997). Esta autora encuentra tres medios para lograr mejorar la capacidad: en primer lugar el desarrollo de los recursos humanos, entendido como el aumento de las capacidades para desarrollar sus tareas; en segundo lugar la capacidad organizacional en referencia a la estructura y su funcionamiento; y por último la capacidad de construcción y reforma de las reglas formales e informales, en el sentido de lograr construir un marco institucional que regule las políticas públicas a desarrollar.

Todas las categorías desarrolladas anteriormente por Cabrero (2006), Oszlak & Orellana (2001) y Grindle (1997) pueden asociarse dentro de uno u otro de los componentes administrativos o políticos que a continuación se desarrollan.

2.5.c. Capacidades administrativas.

Como se mencionó, en un comienzo la literatura que refería al análisis de las capacidades institucionales hacía alusión principalmente a los componentes que afectaban al interior de

las organizaciones públicas. Esto es, la capacidad administrativa referida a las estructuras técnico-burocráticas, limitando el análisis al aparato organizacional. Cuando se analizan los factores administrativos se refiere fundamentalmente a cuestiones organizativas internas y procedimientos de esta organización. Así, esta dimensión de capacidades puede dividirse en dos aspectos fundamentales: la organización interna y los recursos humanos.

En cuanto a la organización interna, se debe resaltar la importancia de la estructura de jerarquías y los procesos de trabajo delimitados para cierta estructura, es decir sus funciones y atribuciones. Esta categoría se puede asociar por un lado a ciertos lineamientos weberianos, sobre todo porque tratan de explicar el funcionamiento de la maquinaria organizacional desde un punto de vista estructural. A su vez, esta organización interna también está vinculada con los procesos de modernización de la gestión, a los posibles mecanismos de innovación que puedan tener las organizaciones.

Por otro lado, cuando se analizan las capacidades de los recursos humanos se busca resaltar la importancia del papel que juegan la formación, experiencia, adecuación para el cargo de los mismos y la capacidad que tiene las organizaciones para lograr reclutar recursos calificados, es decir contar con el personal indicado para las funciones que se deben cumplir; y por otro lado establecer patrones claros y adecuados en cuestión de promoción, capacitación, salarios, etc.

Tomando en cuenta esta definición de capacidades administrativas, y buscando el vínculo con las categorías planteadas por otros autores, se puede realizar una síntesis asociando las categorías de marco regulatorio de las instituciones presupuestales, estructuras organizativas emergentes y un perfil profesional de los funcionarios desarrolladas por Cabrero (2004) a los componentes administrativos.

También se puede referir a esta categoría organizativa-burocrática, cuatro de los seis tipos desarrollados por Oszlak y Orellana (2001), como a las dos primeras categorías planteadas por Grindle (1997).

Es también necesario aclarar que el comportamiento administrativo hasta aquí descrito se centra en componentes formales, como la estructura jerárquica establecida, un cierto

número de recursos humanos destinados para la gestión y un perfil determinado de los funcionarios para cumplir las tareas propuestas. Sin embargo, en toda organización se puede encontrar elementos informales que también determinan la capacidad administrativa de los gobiernos (Simon, 1947). Así, la confianza y la motivación del personal, como los liderazgos que se puedan presentar, son también un factor determinante.

En este sentido, se debe resaltar que se presentan ciertos comportamientos organizacionales que tienen que ver con las conductas que hacen a las relaciones humanas, y que no se pueden dejar de tomar en cuenta a la hora de analizar las capacidades institucionales.

2.5.d. Capacidades políticas.

El hecho de decidir la inclusión de una dimensión de análisis que refiere a las capacidades políticas de los gobiernos sub nacionales implica entender que la problemática a la hora de buscar comprender el proceso de descentralización fiscal, no puede limitarse solamente al análisis al interior de una organización. Existe un entorno que condiciona su acción, en el sentido de que “las organizaciones para sobrevivir necesitan intercambiar recursos con su entorno. Necesitan tomar del mundo exterior la materia prima necesaria para funcionar y ofrecer sus productos” (Vergara, 2010:32). Pese a que las estructuras internas y el funcionamiento de las mismas son fundamentales para analizar las capacidades institucionales, hay que entender que los procesos de análisis de las capacidades implican pensar en otros componentes que superan lo que la organización a su interior puede mejorar.

Así, esta capacidad indaga sobre la lógica de constitución y acción de los diferentes grupos que conforman la política. En este sentido, y haciendo referencia a las categorizaciones planteadas anteriormente, parece claro que cuando Oszlak y Orellana (2001) retoman la importancia de tomar en cuenta las relaciones inter-institucionales para analizar las capacidades institucionales, aluden a la necesidad de comprender cómo una organización intercambia recursos con los actores que también influyen en ese campo de acción y crea canales de interacción que permitan este intercambio.

Por otro lado, cuando estos mismos autores buscan mostrar la importancia de las leyes, normas y en general “reglas de juego” para explicar las capacidades institucionales, también se relaciona con la dimensión política, en el sentido de que “uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas” (Oszlak y Orellana, 2001:8).

En última instancia, son estas reglas de juego las que condicionan la relación de los actores en determinado tema público. En este mismo sentido va la categoría planteada por Grindle (1997), cuando pone foco de atención en las reglas de juego tanto formal como informal que condicionan la existencia de un determinado marco institucional en donde se desenvuelven las organizaciones para la definición de cierta política pública.

Por tanto, la capacidad administrativa refiere fundamentalmente a lo que sucede “puertas adentro” de la organización; y la capacidad política retoma elementos que tienen que ver con la necesidad de interacción de la organización con otros actores que pueden influir en la determinación de las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales y que van desde el propio poder legislativo local a la ciudadanía en general.

De todas formas, es necesario remarcar que esta división tiene un cometido simplemente analítico, que no se presenta de la misma forma en la realidad.

2.5.e. Niveles para el análisis de la capacidad institucional.

Las capacidades institucionales se pueden comprender desde diferentes niveles, esto implica establecer ciertos límites que permitan estructurar un análisis más claro de las capacidades. En este sentido, estos límites refieren a qué actores participan en cada nivel y los componentes que intervienen en cada uno de los mismos.

Así, Grindle (1997) ofrece un marco conceptual claro que permite identificar los diferentes niveles o determinantes de la capacidad institucional; estos son, desde el nivel más micro hasta el más macro: los recursos humanos con los que cuenta cada organización, la organización misma a su interior, el conjunto de organizaciones con las cuales intercambia recursos para lograr sus cometidos, el contexto del sector público, y el marco institucional dentro del cual se enmarca esta organización. Al igual que cuando se hizo referencia al analizar los dos tipos de componentes de las capacidades institucionales, es necesario aclarar que esta división en niveles de composición tiene como cometido un fin analítico, en la realidad están interrelacionados unos con otros. Si bien los niveles comienzan desde el análisis de la organización, es imposible entender el funcionamiento al interior sin comprender su contexto.

Por tanto se pueden identificar tres grande niveles: el nivel micro refiere a los recursos humanos de la organización, el nivel meso a la estructura y funcionamiento de la organización y en el nivel macro, el marco institucional en donde se desenvuelve una institución.

En este sentido, cada uno de estos niveles se asocian a los dos componentes de las capacidades institucionales antes mencionados. Así, la capacidad administrativa involucra a los niveles micro y meso, mientras que la capacidad política que explica las reglas, normas y valores que implica el entramado institucional donde se desenvuelve una organización refiere al nivel macro (Rosas Huertas, 2008).

Cuadro n° 9: Componentes de la capacidad institucional

Componente	Nivel	Dimensión
Capacidad Administrativa	Micro	Recursos humanos
	Meso	Funcionamiento
Capacidad política	Macro	Marco institucional

Fuente: elaboración propia en base a Grindle (1997), Repetto (2004) & Rosas Huertas (2008)

2.6. Marco metodológico y capacidades institucionales en los GDs.

Es necesario ahora plantear el marco metodológico de este trabajo. Por tanto, se intentará justificar el propósito del mismo, plantear los objetivos y la hipótesis a contrastar o confirmar, y el diseño de investigación seleccionado. Por otro lado, se intentará analizar las determinantes seleccionadas para este trabajo y sus indicadores.

Así, en cuanto a la justificación de la elección de este tema, hay que destacar que la descentralización en relación a las capacidades institucionales de los gobiernos Departamentales en materia fiscal no ha sido un asunto estudiado en profundidad en Uruguay. Generalmente, desde la ciencia política en particular y de las ciencias sociales en general, el proceso descentralizador se ha abordado desde el punto de vista de la participación y el desarrollo local, o incluso desde la perspectiva de los sistemas electorales; pero no así desde los aspectos institucionales que conforman el sistema fiscal de los gobiernos sub nacionales y la capacidad que los mismos tienen para lograr una mejor gestión en esta arena de política.

A su vez, esta investigación tiene la particularidad de centrarse en tres casos del interior del país que cuentan con gobiernos frenteamplistas. Como se mencionó anteriormente, esto es un hecho inédito en el Uruguay, debido a que excluyendo el caso de Montevideo, el Frente Amplio nunca en su historia había logrado gobernar ninguna Intendencia Departamental hasta el año 2005.

Por tanto, la relevancia de analizar el funcionamiento de los gobiernos frenteamplistas en el interior no es menor. Se eligieron a su vez tres casos de estudio que cuentan con una peculiaridad: tanto en el Departamento de Canelones, como en el de Maldonado y Rocha los gobiernos frenteamplistas fueron reelectos en las elecciones del 2009, siendo éstos los únicos casos en el interior del país en donde el Frente Amplio ha logrado gobernar por más de un período. El hecho de que aún se mantenga el mismo cuadro de gobierno facilita la posibilidad de analizar las capacidades institucionales en materia fiscal de dichos casos; sobre todo tomando en cuenta que el tiempo que han tenido en el gobierno les permite

adoptar nuevas formas de gestión para reducir las debilidades institucionales o mantener las fortalezas, en caso de que sean eficientes.

En este sentido, el principal objetivo de esta investigación es: *analizar las capacidades institucionales en materia fiscal en tres gobiernos departamentales de Uruguay durante el período de 2005 en adelante*. A su vez, más concretamente se plantean una serie de objetivos específicos:

- *Analizar las características del sistema fiscal descentralizado en Uruguay.*
- *Identificar y analizar cuáles de los factores determinantes señalados en la teoría son relevantes en el caso uruguayo, sus interrelaciones y peso relativo.*

Por otro lado, esta investigación está guiada por una hipótesis de trabajo: *“Aunque no es la única causa, las capacidades institucionales de los Gobiernos Departamentales influyen de manera significativa en el comportamiento fiscal a nivel local, en el marco de su descentralización reciente. A su vez, dichas capacidades son determinadas, en el caso uruguayo, por diversos factores: la estructura interna y la innovación de la gestión, los recursos humanos, las relaciones intergubernamentales y la intensidad democrática.*

En los casos de los departamentos de Maldonado, Rocha y Canelones, desde el 2005 en adelante, estos factores se han fortalecido provocando un mejoramiento de la capacidad de recaudación de los tres casos analizados, aunque subsisten problemas a la hora de mejorar la capacidad fiscal.”

En cuanto al diseño de la investigación, se optó por uno de tipo explicativo, la utilización de dicho diseño permite una aproximación hacia el objeto de estudio. Para poder alcanzarlo se basa en un marco teórico, ya que contar con una referencia teórica previa en el estudio de caso se vuelve fundamental. Sin una, la investigación puede caer en el peligro de describir sin aportar un sentido.

Por otro lado, dadas las características del objeto de estudio, se han escogido técnicas de investigación cualitativas considerando que los estudios, bien ejemplificados mediante el método de casos, permiten conocer a fondo cuáles son las razones que explican un

fenómeno. Se utilizaron el análisis de información secundaria con técnica de análisis de datos (leyes, decretos, documentos, estadísticas, informes) y el análisis de información primaria con técnica de entrevista en profundidad a jerarcas públicos tanto del GC como del los GDs y a actores calificados. Se realizaron un total de 13 entrevistas en donde se pueden destacar:

- Entrevistas a los Directores y Sub Directores de Hacienda en los casos de Maldonado y Rocha, y a los Directores de Recursos Financieros en el caso de Canelones.
- Entrevistas a jerarcas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Entrevista a la Directora de Catastro Nacional.
- Entrevistas a jerarcas del Tribunal de Cuentas.
- Entrevistas a Asesores del Congreso de Intendentes.

2.6.a. Capacidades institucionales en los GDs: análisis de los factores determinantes seleccionados.

Tomando en cuenta la gran cantidad de factores determinantes que puede alcanzar el análisis de las capacidades institucionales de un gobierno, se debe decidir cuáles de todos éstos logran ser representativos para explicar el problema público que esta investigación busca retomar.

En este sentido, siempre hay que enfrentarse con limitaciones de recursos (económicos, temporales y de información), y por esta razón es que se van a seleccionar de la capacidad administrativa y de la capacidad política solamente aquellos factores que se consideran relevantes o claves para el desarrollo de dichas capacidades. Así, el siguiente cuadro muestra las determinantes que se han seleccionado y sus indicadores.

Cuadro n° 10: Determinantes e indicadores de la capacidad institucional de los GDs

Niveles	Dimensiones	Determinantes	Indicadores	
Micro y meso	Capacidad administrativa	Estructura interna e innovación en la gestión	Cambios en la estructura y objetivos	
			Mecanismos de innovación en la gestión fiscal	
			Competencias y funciones	
			Número de funcionarios	
		Recursos Humanos	Mecanismos de acceso y ascensos en la función pública	
			Idoneidad y capacidad para el cargo.	
			Formación y capacitación de los recursos humanos.	
			Capacidad de reclutamiento de expertos en la materia.	
Macro	Capacidad política	Las Relaciones Intergubernamentales	Canales de interacción	Formales
				Informales
			Dimensiones de las RIGs	Vertical
				Horizontal
		Intensidad democrática: espacios de rendición de cuentas	Tradicionales	Espacios de participación y nivel de la misma.
			Gobierno electrónico	Tipo de información: Ingresos, gastos y deuda.

Fuente: elaboración propia

Si bien, como se vio, existen otros factores determinantes que pueden incidir y que podrían ser tomados en cuenta, las mencionadas permiten construir un buen recorrido que demuestre las fortalezas y debilidades de las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal en el caso uruguayo. Esta delimitación es necesaria, ya que de otra forma al tratar de abarcar otras determinantes se puede perder de vista el objeto de estudio y finalmente la investigación puede correr el riesgo de no lograr comprobar o rebatir la hipótesis planteada.

A su vez, dichos factores no se comportan de la misma forma y tampoco son independientes. Es decir, están insertos dentro del marco institucional que establece el tipo de capacidades institucionales que tienen los gobiernos sub nacionales. Por eso, hay que entender que existe cierta interrelación entre las cuatro determinantes y que no todas adquieren la misma relevancia para explicar las capacidades en materia fiscal. En el

capítulo siguiente, cuando se analicen cada una de las determinantes, también se hará mención a dicha interacción.

Las próximas páginas buscan explicar el porqué de la selección de las cuatro determinantes seleccionadas: estructura interna de la organización, recursos humanos, intensidad democrática y relaciones intergubernamentales. Así, también se presentan y justifican niveles de análisis para cada una de éstas.

2.6.b. Estructura interna de funcionamiento e innovación de la gestión.

Sin dudas la estructura interna siempre es una cuestión fundamental para entender el funcionamiento de los gobiernos sub nacionales, debido a que la organización administrativa implica generalmente un problema importante para la gestión de políticas públicas.

Esto a su vez se ve potenciado en organizaciones que tienden a ser pequeñas como los gobiernos sub nacionales, ya que es sumamente frecuente que las atribuciones y funciones no estén bien delimitadas y se necesita de la cooperación y coordinación entre las diferentes direcciones o áreas para desarrollar políticas públicas.

Para los casos seleccionados en esta investigación, toma especial relevancia la categoría planteada por Cabrero (2004) en relación a organizaciones emergentes; sin embargo las causas del surgimiento no parecen ser las mismas que las planteadas por este autor. Los cambios en los gobiernos sub nacionales uruguayos tienen que ver con un componente de tipo político - electoral más que de atribuciones de gestión. Como se ha mencionado, los tres casos a analizar sufrieron un cambio de gobierno, y de ser gobernados por los partidos tradicionales, pasaron a ser liderados por un partido que fue haciendo sus primeras armas en materia de gobiernos locales. Es así que estos cambios pudieron modificar las estructuras anteriores para dar surgimiento a nuevos espacios en donde el tema fiscal fuera entendido de manera diferente, dando lugar a otros procesos, otras jerarquías que invariablemente dieran lugar a cambios en el funcionamiento de la organización, sobre todo vinculado a procesos de modernización de la gestión.

Por otro lado, dentro de las cuestiones que también hacen a la nueva administración y a sus nuevas formas de gestión en materia fiscal, también es importante analizar los mecanismos de innovación que se han implementado.

El concepto de innovación es por demás abordado y discutido, no solo desde las ciencias sociales; sin embargo en esta investigación se tomará como concepto de innovación el planteado por Dávila: “el hacer cosas nuevas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Dávila, cit. en Cabrero, Arellano y Amaya: 2007:149).

Ahora bien, este concepto puede abarcar una infinidad de cuestiones, ya que es por demás amplio. Sin embargo, en esta investigación dicho concepto se retoma únicamente para conocer los mecanismos o instrumentos administrativos y de gestión que han buscado la innovación en materia fiscal.

2.6.c. Recursos humanos.

Uno de los principales problemas que tienen los gobiernos sub nacionales en general y específicamente en el caso uruguayo, es la falta de recursos humanos adecuados para la gestión de las políticas y servicios públicos que deben desarrollar. Por tanto, esta es una de las dimensiones más importantes de las capacidades institucionales que deben tener los gobiernos departamentales en Uruguay, y en especial en cuestiones tan delicadas como el manejo de recursos públicos.

Siguiendo a Evans (1996), generalmente se suele afirmar que en Estados como el uruguayo que tienden a favorecer el clientelismo y la discrecionalidad en el acceso a los puestos públicos, existe un exceso del número de funcionarios públicos que componen la burocracia. Sin embargo, este autor señala que en realidad lo que hay es escasez, en el sentido de que: “La percepción común en el sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. Abundan los organismos normativos y administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo” (Evans, 1996:524).

Por eso, se debe tomar en cuenta cómo ha funcionado el servicio profesional de carrera en los casos a estudiar, es decir, analizar si realmente existe meritocracia entre los funcionarios que ocupan sus puestos públicos, indagar sobre su perfil profesional y su idoneidad para el cargo, los mecanismos de promoción, los medios de capacitación, las remuneraciones, etc. Esto permitirá conocer que tan alejados están los gobiernos sub nacionales de los preceptos weberianos básicos de burocracia.

Realizando una revisión de la literatura que se ha desarrollado sobre el tema, surgen numerosos estudios de las fallas que presenta el servicio civil en la Administración Pública Central (Panizza, 2002; Narbondo & Ramos, 2005; Narbondo, Fuentes, Romeau, 2010; Ramos, 2009); sin embargo estos estudios dejan de lado el funcionamiento y las prácticas de la burocracia en los gobiernos sub nacionales. Por eso, este es un tema que a nivel de los gobiernos locales ha sido poco investigado desde la academia uruguaya y requiere de especial atención.²⁶

Por otro lado, y dejando de lado la estructura formal de los recursos humanos, es necesario también resaltar la importancia que asumen los aspectos informales de los mismos. En este sentido, como se mencionó, las relaciones humanas dentro de una organización constituyen sin dudas una determinante para entender el funcionamiento de la misma. Así, se debe destacar que la subjetividad de las personas es un elemento que no se puede olvidar, y en esta subjetividad entran una gran cantidad de factores como los son la personalidad, simpatía, ideología, ambiciones, etc. Es decir, no se trata solo de poner en funcionamiento una estructura formal, sino que a su vez hay que lidiar con la incertidumbre de las personas que echan a andar esa estructura (Vergara, 2010).

2.6.d. Relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal.

Es de especial importancia desarrollar el concepto de relaciones intergubernamentales (RIGs). Sin dudas éste no es un componente más en el análisis de las capacidades institucionales cuando lo que se busca analizar es el papel de los gobiernos sub nacionales

²⁶De todas formas, el análisis sobre la estructura del sistema de carrera y su influencia en la determinación de los recursos humanos no es posible tratarlo de manera profunda en esta investigación. Simplemente se busca realizar un breve recorrido que permita conocer de forma general como se dio este proceso.

en la descentralización fiscal; de hecho existe una gran literatura al respecto, sobre todo vinculada a la experiencia de países federales pero que también, evidentemente es posible retomar en algunas prácticas de países unitarios como Uruguay.

La dependencia que tienen las autoridades locales al gobierno central en el caso uruguayo, hace que la capacidad que las mismas tengan para negociar y coordinar con este actor preponderante a la hora de definir los recursos con los que va a contar, implique entender el entramado institucional de las RIGs.

La complejidad que asume la descentralización fiscal impone la necesidad de la coordinación al interior del Estado, con una acción conjunta entre diferentes organismos formalmente autónomos pero que funcionen de manera interdependiente, sobre todo una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Por tanto, entender el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales es fundamental para analizar las capacidades institucionales de los gobiernos sub nacionales; así se pueden definir a las relaciones intergubernamentales como "el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado" (Jordana, 2001:11).

La gestión de las RIGs pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar (Insuani, 2005). Este aspecto es clave, ya que la experiencia demuestra que en muchas oportunidades, diferentes organismos estatales se encuentran enfrentados o realizan las mismas tareas sin tener conocimiento de la situación. En otros casos, la labor de un organismo puede estar impidiendo o dificultando la actuación de otro, lo cual duplica los gastos y esfuerzos. También, la falta de coordinación lleva a que el gobierno superior, que por lo general cuenta con los recursos financieros, restrinja la acción de los gobiernos de menor nivel.

En este sentido, es necesario recordar una serie de factores que pueden facilitar o dificultar la coordinación intergubernamental. En primer lugar, el sistema institucional que conforma el Estado, mientras algunos diseños prevén mecanismos que facilitan la coordinación, las

responsabilidades conjuntas y la descentralización, otros modelos intentan reducir al mínimo la coordinación estableciendo claramente las responsabilidades de cada organismo. En segundo lugar, el contexto político en el que se desarrollan las políticas, esto es: las características del partido de gobierno, la agenda política, la competencia electoral, la opinión pública y las estrategias e intereses de los actores privados; éstos son todos elementos que pueden incidir sobre el tipo de relaciones intergubernamentales que se lleven a cabo y sobre el proceso descentralizador. (Garnier, 2000). Algunos autores sostienen la tesis de que la descentralización en América Latina se desarrolló por causas políticas más que por causas económicas y sociales (Finot, 2001).

Por tanto, hay que entender cómo los componentes del sistema político en general afectan a las iniciativas de la descentralización fiscal y condicionan el tipo de relaciones intergubernamentales en la región latinoamericana. En este sentido, tanto en Europa como en los Estados Unidos los procesos descentralizadores, a diferencia de Latinoamérica, han tenido un trasfondo económico más que político.

Dimensiones de las relaciones intergubernamentales.

Se pueden presentar dos dimensiones básicas para entender cómo se desarrollan las RIGs: verticales y horizontales (Jordana, 2001). Estas dimensiones son de utilidad para poder clasificar las diferentes formas de interacción entre los gobiernos.

Es común identificar las RIGs como mecanismos establecidos jerárquicamente, sin embargo las interacciones se pueden presentar de manera **horizontal**, que se caracterizan por ser instancias que se dan entre gobiernos del mismo nivel. Así, en este nivel “pueden identificarse relaciones de coordinación y cooperación (mancomunidades municipales y provinciales por ejemplo), de conflicto (límitrofes, de competencias, económicas, etc.) y lo que es peor, la ausencia de relaciones que pueden dar lugar, en caso extremo, al conflicto absoluto que se materializa en la incomunicación y consiguiente imposibilidad de lograr acuerdos y consensos” (Arandia, 2002:26).

Por otro lado, las RIGs **verticales** se presentan entre gobiernos de diferentes niveles, y se establecen entre el gobierno central, los gobiernos intermedios y los gobiernos locales.

Pueden ser instancias que incluyan los tres niveles o solamente a dos de ellos. Es importante tener en cuenta que cuando se habla de RIGs verticales pueden existir diferentes tipos de autoridades que determinan estas relaciones verticales. Siguiendo a Wright (1998) se pueden identificar tres modelos de autoridad vertical en estas interacciones: autoridad coordinada, autoridad inclusiva y autoridad superpuesta.

En el primero de los modelos existe una relación autónoma entre el nivel central y el segundo nivel; pero no de los gobiernos locales, ya que este último depende de alguno de los otros dos, fundamentalmente de los gobiernos intermedio.

En segundo lugar, el modelo de autoridad inclusiva se caracteriza por presentar una fuerte relación con las relaciones jerárquicas. En este sentido, generalmente los gobiernos subnacionales dependen del gobierno central de manera muy acentuada.

Por último, el tercer modelo, denominado de autoridad superpuesta, se basa en relaciones de constante negociación y sobre todo interdependencia entre los diferentes niveles. Generalmente este tipo de relaciones se presentan sobre algunos temas en donde las condiciones jurídicas y administrativas le permiten a los niveles subnacionales ejercer cierta presión sobre los intereses centrales.

Canales de interacción de las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones entre los gobiernos pueden asumir diversas formas que permiten categorizar los distintos tipos de procesos políticos mediante las cuales se puede desarrollar las RIGs. Generalmente las mismas se presentan mediante canales formales e informales de interacción (Jordana, 2001).

Los canales formales responden a procesos institucionalizados que se plasman generalmente en normas legales y en consecuencia suelen establecer jerarquías, competencias y mecanismos de sanción (si es que son necesarios). Así, las RIGs de tipo formal “se manifiestan a través de procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes entre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales” (Arandia, 2002:27).

Por su parte, los canales informales tienden a presentarse en ciertos casos donde las interacciones formales son superadas o complementadas por ciertas prácticas que atraviesan por actores que no están siempre implícitos en los mecanismos formales como pueden ser los partidos políticos o los cuadros técnicos.

2.6.e. Intensidad democrática.

El marco institucional que conforma una arena de políticas implica la incidencia que tengan los actores públicos y sus canales de interacción, pero también la ciudadanía en general es parte de este conjunto de reglas que hacen al marco en donde se desenvuelven los actores. En este sentido, uno de los puntos importantes que pueden marcar una mejora en la capacidad institucional de los gobiernos locales a la hora del manejo de recursos financieros, tiene que ver con la incidencia que logren los ciudadanos para controlar los gastos del gobierno, Cabrero plantea que: “la presión por la rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local” (2004:12). Incluso, se podría pensar en espacios no solo de control, sino también de intervención en la ejecución o en la evaluación.

En Uruguay, el contacto entre ciudadanos y las esferas de poder local es por demás importante, muchas veces la ausencia del gobierno central en los territorios hace que las autoridades locales se vuelvan el único punto de conexión entre el Estado y los ciudadanos. Por esto, se torna trascendente estudiar la relación entre la participación ciudadana en materia de recursos públicos y las autoridades locales.

Así, la relación entre participación, control y manejo de recursos financieros son factores fundamentales para entender las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, se debe encontrar una manera de poder analizar esta variable que Cabrero (2004) denomina “intensidad democrática”. Como se dijo, los canales de interacción pueden variar y el nivel de incidencia de la participación de los ciudadanos a la hora de la rendición de cuentas también puede ser diferente.

Los niveles de participación.

En este sentido, la categorización de Mujica (2005), puede ser de utilidad a la hora de entender el tipo de participación en el control de los recursos. Este autor plantea cuatro

grados de participación en la gestión pública: participación informativa, participación consultiva, participación decisoria, participación como cogestión / ejecutor.

El primer grado de participación es únicamente de carácter *informativo*, hay que entender que este mecanismo de participación es básico para que exista cualquier tipo de participación. El objetivo central es brindar información sobre los temas que se estén manejando, este flujo de información es únicamente top-down y no existen instancias de negociación o de apertura al diálogo.

En segundo lugar, la *participación consultiva* es un mecanismo a través del cual la autoridad local decide convocar a la ciudadanía, ya sea a nivel masivo o bien a un grupo determinado con el objeto de conocer la opinión sobre un tema o asunto puntual.

El tercer grado, la *participación decisoria*, implica que la participación además de expresar sus demandas y puntos de vista también logra proponer temas al Estado e influir directamente en la toma de decisiones. Implica que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente.

Por último, el mayor grado de participación en la gestión pública es la *participación como cogestión / ejecutor*. Este tipo de participación implica la presencia ciudadana en todo el ciclo de la política pública, está presente en discusión, en la elaboración, en la implementación y en la evaluación de políticas públicas. Puede pensarse en este tipo de participación en asuntos de carácter social, donde la ciudadanía pasa a ser parte de la ejecución de una determinada política y es un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz.

Los tipos de rendición de cuentas.

Se pueden presentar dos tipos de interacción entre los gobiernos locales y la ciudadanía, los tradicionales o de contacto directo y los mecanismos constituidos por las nuevas tecnologías de información.

El primer tipo, de carácter *tradicional* tiene que ver con prácticas que suelen ser comúnmente utilizadas en los espacios locales de gobierno, que si bien pueden ser

denominadas de formas diferentes, en última instancia refiere principalmente al contacto directo entre el gobierno y los actores sociales locales. Los actores participantes en estos espacios pueden variar y ser más abiertos o cerrados; los más abiertos implican una convocatoria completamente amplia, en la que participan desde los jefes de gobierno central hasta los ciudadanos en general. Los espacios más cerrados pueden tener una invitación restringida y solamente participan algunos actores sociales específicos que se han interesado sobre la problemática en cuestión.

El otro tipo de interacción incorpora elementos que se asocian con las tecnologías de información y comunicación (TICs). En este sentido, se ha puesto en debate la posibilidad que estas nuevas tecnologías, de amplio acceso en Uruguay por medio fundamentalmente de internet, se conviertan en una herramienta muy útil para mejorar los servicios públicos en varios sentidos: “1. Transformación de la Administración, haciéndola más eficiente y transparente; 2. Aumento en la calidad de los servicios prestados; 3. Reducción de la burocracia; 4. Mejora de la receptividad y respuesta de las instituciones públicas a las necesidades de los ciudadanos; 5. Mejora de los procesos de rendición de cuentas; 6. Fomento de la participación ciudadana en debates de tipo político, y 7. Restitución de la confianza ciudadana en las instituciones” (Royo, 2008:175).

Esta nueva forma de gestión se ha denominado *gobierno electrónico* (e-government), y como se dijo puede asumir diferentes funciones para la mejora los procesos de gobierno. En este caso, específicamente se buscará analizar la que refiere a la rendición de cuentas de los gobiernos sub nacionales en el manejo de recursos financieros. Sin dudas, éste es uno de los principales puntos que se han desarrollado desde las corrientes que sostienen la importancia de esta nueva forma: “el gobierno electrónico es considerado y promocionado por todo el mundo como un promotor de la rendición de cuentas: en la medida que más información es entregada en un tiempo mucho más razonable a los ciudadanos, se espera que aumente la transparencia de gobierno y que se permita a los ciudadanos monitorear más de cerca el desempeño de los funcionarios públicos” (Sour-Vargas, 2007:614).

Sin embargo, por lo menos es necesario poner en duda si la cultura en los espacios locales está preparada para asumir estos cambios de gestión y así cuestionarse también el grado de incidencia que pueden tener estos mecanismos de rendición de cuentas. Parece claro que se

precisa un cambio cultural para poder adoptar estas nuevas formas, y este cambio se debe desarrollar en dos niveles. El primer nivel requiere un cambio cultural de los ciudadanos para acceder a la información financiera por medio de las TICs; pero es necesario, como señala McIvor (2002), también lograr un cambio cultural al interior de las organizaciones. Ahora bien, se debe encontrar una forma de poder establecer qué tan desarrollado está este sistema de gobierno electrónico para los casos a estudiar. Así, es importante analizar si la cultura interna de la organización está dispuesta a rendir cuentas a la ciudadanía por este medio. Por tanto, se pueden encontrar tres grandes tipos de información en materia financiera: ingreso, gastos y deuda pública (Sour-Vargas, 2007). El contar con esta información en la página web de los GDs, es sin dudas un avance en materia de gobierno electrónico, y a su vez, permite una mayor y mejor transparencia en el manejo de los recursos públicos.



Capítulo 3: LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN MATERIA FISCAL SUB NACIONAL: análisis para el caso uruguayo.

Este capítulo está destinado al análisis de los factores que inciden en las capacidades institucionales de los GDs. Así, se divide el mismo en cinco apartados. En el primero se mencionan la estructura interna departamental en materia fiscal y la innovación en la gestión que se ha desarrollado en los últimos dos periodos de gobierno.

El segundo apartado está enfocado en el análisis de los recursos humanos destinados en materia fiscal. El tercero analiza las relaciones intergubernamentales y el cuarto la intensidad democrática.

Por último, el quinto apartado busca demostrar cómo dichos factores no se comportan de forma independiente, sino que se interrelacionan entre sí y se encuentran dentro de un marco institucional que las limita y condiciona. Así, se analizará cómo el marco normativo es fundamental para entender las determinantes y cómo las mismas se interrelacionan.

3.1. Los cambios en la estructura y los mecanismos que modificaron la gestión.

Este apartado tiene dos cometidos fundamentales. Por un lado busca analizar cómo se estructuran las Direcciones encargadas de la gestión de los recursos financieros de las Intendencias Departamentales y si existieron cambios en relación a lo existente con anterioridad; así también se intenta mostrar las competencias formales de cada una de las áreas y los objetivos que se plantearon al asumir el gobierno, tratando de analizar las diferencias en la planeación fiscal entre los casos.

Por otro lado, la segunda parte está abocada a observar los avances en materia de innovación de la gestión. Por tanto, se buscará analizar las herramientas que los GDs utilizaron para disminuir las deficiencias en materia fiscal. Así, se destacan seis grandes avances: la descentralización del cobro de tributos, la actualización del catastro Departamental, la incorporación de sistemas contables, el equipamiento informático, la emisión de deuda en bolsa y la regularización de adeudos.

3.1.a. Estructura interna y objetivos.

Cuando se plateaba en el capítulo teórico los posibles cambios que se podían esperar en materia de estructura, se le atribuía una especial importancia a las transformaciones en la forma de acción política y administrativa de los nuevos gobiernos. Sin embargo, la realidad es que el cambio en la estructura solamente se dio en uno de los tres casos. Mientras que Rocha y Maldonado mantuvieron la misma estructura, Canelones la modificó. El siguiente cuadro resume la composición de las tres Direcciones encargadas de administrar los recursos financieros:

Cuadro n°11: Estructuras internas en materia fiscal de los GDs

Intendencias	Direcciones	Estructura Anterior	Estructura Actual
Canelones	Dirección de Recursos Financieros	Tesorería	Departamento de ingresos
		Contaduría	
		Tributos	Departamento de egresos
		Admisiones	
Rocha	Dirección de Hacienda	Contaduría	No se ha modificado la estructura
		Convenios	
		Tesorería	
		Inventarios	
Maldonado	Dirección de Hacienda	Tesorería: atienden tanto a pagos como cobranzas	La misma que la anterior, el único cambio que se registra es que la Unidad de Cómputos pasó a manos de la Secretaría General de la Intendencia Departamental
		Contaduría	
		Tributos	
		Admisiones	
		Cómputos	

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, solamente Canelones estableció cambios significativos en cuanto a estructura interna. La principal modificación pasó por separar la tesorería en cuanto a ingresos y egresos, y que funcionaran de manera independiente. Y en este sentido, mientras que la Dirección de Egresos es la encargada de todo lo que tiene que ver con gestión presupuestal y pagos, la parte de ingresos "principalmente cuenta con un área de renta (puestos de atención y cajas) es decir donde se está esperando que la gente venga a pagar. Allí se hace la emisión de deuda anual, se hacen los convenios y es la parte por donde ingresa la

recaudación.”²⁷ A su vez, la división de ingresos “se planteó en dos grandes campos de trabajos. Una gerencia de rentas, que ya está institucionalizada, y una que no se ha formalizado a nivel presupuestal que es la de gestión de cobro, aunque ya está en funcionamiento.”²⁸

En los casos de Rocha y Maldonado, como se muestra en el cuadro anterior, la estructura se mantuvo prácticamente intacta. Sin embargo, hay que destacar que es un asunto pendiente que las mismas autoridades Departamentales asumen como un tema a tratar. Por el lado de Maldonado “es un tema que está en carpeta, sobre todo revisar el tema de lograr separar la tesorería de cobranzas de la de pagos. Creo que en el corto plazo lo vamos a hacer. Pero en realidad no era una urgencia porque si bien desde el punto de vista formal funcionan como una unidad sola, en la práctica la hemos ido separando paulatinamente”.²⁹

En el caso de Rocha, las autoridades todavía no han planteado dicho cambio, “la verdad que por ahora no hemos manejado un cambio, creo que hay otras prioridades antes”³⁰

Competencias.

Si se analizan las competencias que tienen cada una de estas Direcciones, no se encuentran diferencias sustantivas. La Dirección de Recursos Financieros de la IDC, tiene como cometido “Generar cimientos sólidos para la gestión a partir del uso eficiente y racional de los recursos municipales. Contribuir a la viabilidad financiera de la institución y la concreción de planes en el corto, mediano y largo plazo.”³¹

Por su parte, la Dirección de Hacienda de la IDR tiene como cometido “Elaborar el presupuesto y hacer el contralor presupuestal. El contralor en todo sentido. En todo lo que

²⁷ Entrevista al Director de Recursos Financieros de la IDC. (en el anexo se encontrarán las fechas de las entrevistas realizadas)

²⁸ Idem.

²⁹ Entrevista al Sub Director de Hacienda de la IDM

³⁰ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

³¹ En www.imcanelones.gub.uy

tiene que ver con el pago, ingresos y egresos. Y buscamos hacerlos de la manera más eficiente posible.”³²

En cuanto a la Dirección de Hacienda de Maldonado, los cometidos también pasan por el control en cuanto a ingresos y egresos de los recursos financieros.

Áreas de planificación.

Un punto importante a resaltar en cuanto a los cambios que se produjeron en las estructuras internas departamentales, fue la creación de la Asesoría de Planificación Estratégica y Coordinación en Canelones y de la Dirección de Planificación y Ejecución Presupuestal en Maldonado.

En Canelones la Asesoría de Planificación es el espacio en donde se establecen las instancias de articulación de las Direcciones para trabajar de forma coordinada. En Maldonado, La Dirección de Planeación y Ejecución Presupuestal está orientada a coordinar los proyectos productivos y sociales a implementarse, pero también está abocada a mantener un estrecho vínculo con la Dirección de Hacienda por el manejo de los recursos financieros.

Si bien estas nuevas estructuras no están directamente vinculadas con la gestión fiscal, según los entrevistados, en ambos casos han sido útiles por ser ámbitos de intercambio con el fin de mejorar la gestión en ambas Intendencias.

Objetivos.

Por su parte, es de suma importancia remarcar los objetivos que se plantearon dichas Direcciones al asumir el gobierno, porque como se analizó anteriormente, las realidades institucionales de cada uno de los GDs eran por demás disímiles. Por tanto, es lógico que la planificación y los objetivos planteados sean también muy diferentes, incluso contradictorios unos con otros.

³² Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

En este sentido, nuevamente hay que diferenciar a Maldonado de Rocha y Canelones. En el caso de Maldonado el objetivo era recuperar la base tributaria que había tenido el GD anteriormente, manteniendo sus características fundamentales. Hay que destacar que se hace alusión a recuperar, porque al igual que todo el país, la crisis del 2002 había impactado de manera significativa la recaudación en el Departamento. Sin embargo, se puede comprobar que el objetivo pasa por mantener lo que ya existía. Maldonado es, luego de Montevideo, el Departamento que menos ha dependido económicamente de las transferencias del GC, por tanto lo que se plantearon fue una política de recuperación de activos que les permitiera mantener esa independencia en base a una estructura que ya estaba en funcionamiento a la hora de asumir el gobierno.

Por su parte, Canelones presentaba ciertas características que hacían necesario plantearse otro tipo de objetivos. En primer lugar, el principal problema de la Intendencia en materia financiera pasaba por la deuda que mantenía con actores privados: “la deuda que manteníamos era uno de nuestro principales problemas, entonces teníamos que encontrar algún mecanismo para sacarnos ese peso, ese era nuestro primer objetivo.”³³

En segundo lugar, el funcionamiento de las estructuras de recaudación eran deficientes, por tanto el segundo objetivo pasaba por encontrar mecanismos para fortalecer la capacidad recaudatoria del GD, sobre todo en uno de los temas más problemático en la gestión Departamental: la contribución inmobiliaria.

Por último, la desconfianza que existía sobre las anteriores administraciones hacía que uno de los principales objetivos que se propusieron las nuevas autoridades fuese crear mecanismos de transparencia en el manejo de recursos.

El caso de Rocha era aún más problemático que en los dos casos anteriores. El inadecuado manejo de los recursos hizo que, como se analizó, la desconfianza sobre la gestión departamental fuera muy importante. Por tanto, el primer objetivo “...fue pisar en el territorio y volver a tener la autoridad en el mismo. Es decir marcar presencia, cobrar y que las ordenanzas se cumplieran en el territorio. Fue una gran construcción la que tuvimos que

³³ Entrevista al Director de Recursos Financieros de la IDC

hacer, no solo desde la gestión sino sobre todo desde la moral de la sociedad. Luego de que tuvimos una buena imagen y que recuperamos la confianza de la población, pudimos plantearnos cambios en la gestión."³⁴

Por tanto, mientras que el objetivo de Maldonado era mantener y profundizar la gestión que ya estaba instalada; en Canelones y Rocha el primer objetivo era recomponer las estructuras de recaudación que no funcionaban de manera eficiente, y a su vez debían recuperar la confianza en las Intendencias como instituciones.

3.1.b. Herramientas de innovación.

Tomando en cuenta los principales objetivos que se plantearon las Direcciones encargadas de gestionar los recursos financieros en los tres casos, se intentará analizar cuáles han sido las herramientas de innovación que se aplicaron para reducir las deficiencias en la gestión fiscal.

a) Descentralización del cobro de tributos.

Uno de los cambios que se efectuaron en los tres Departamentos fue la descentralización del cobro de tributos. En este sentido, si bien en administraciones pasadas era posible pagar los tributos en las oficinas locales de los GDs, no se podían realizar por medio de servicios privados. De hecho el art. 37 de la Ley Orgánica Municipal le prohibía a los Intendentes "rematar, enajenar o encargar a particulares la percepción de las rentas municipales". Así, se modificó esta disposición por el art. 767 de la Ley 16736 de 1996 que autoriza a las "Intendencias Municipales a contratar agentes de cobranza a los efectos de colaborar en la percepción de tributos municipales. Derogase en lo pertinente el numeral 1° del artículo 37 de la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935, en lo referente a la prohibición impuesta a los Intendentes Municipales para encargar a particulares la percepción de las Rentas Municipales."

En consecuencia, se firmaron convenios para que los contribuyentes tengan la posibilidad de pagar la contribución inmobiliaria y la patente de rodados en oficinas privadas de pagos.

³⁴ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR.

Este proceso se dio primero en Canelones en el año 2006 y luego en Rocha y Maldonado en el 2008.

Aunque este mecanismo ha sido un avance, sobre todo por la facilidad de acceso en el pago para los contribuyentes, todavía quedan algunas cuestiones pendientes. Según los entrevistados, el problema es que no es *online*, si se quiere mandar toda la información de cobro tiene que ser por archivo y en algunas oportunidades resulta dificultosa la coordinación.

b) Incorporación de sistemas contables.

Otra herramienta que también se incorporó en los tres casos es el cambio del sistema contable financiero. Estos sistemas modificaron la situación anterior: "antes lo que teníamos eran tablas de Excel y en base a eso nos manejábamos. Eso era un problema, porque la información se podía perder, no había una base de datos a la cual se pudiera acceder de forma sencilla."³⁵

En los tres casos se hizo por medio de empresas privadas que elaboraron el sistema informático de acuerdo a las necesidades de los GDs.

La mayor virtud que destacan los jefes es que con el nuevo sistema contable es mucho más sencillo acceder a la información con mayor detalle y desagregada. Pese al avance que implicó, de todas formas se presentaron algunos problemas, sobre todo cuando recién se instaló el nuevo sistema.

Así por ejemplo, en el caso de Canelones se presentaron problemas con el Tribunal de Cuentas (TC) debido a que algunos informes solicitados por este organismo, el nuevo sistema los procesó de una manera diferente, y en consecuencia se tuvieron que revisar algunos procedimientos.

En Maldonado sucedió algo similar, el proceso de aprendizaje para el manejo del sistema complicó notoriamente la rendición de cuentas del año 2009: "Allí hubo un problema de aprendizaje nuestro y de la empresa que lo realizó que no pudo mantener el apoyo técnico

³⁵ Entrevista al Ex Director de Hacienda de la IDC

necesario durante el tiempo que nosotros demoramos en adquirir el conocimiento del sistema.”³⁶

c) Actualización de catastro.

Para los dos GDs que presentaban mayores problemas de gestión, la actualización del Catastro Departamental sea quizás la modernización más importante alcanzada desde el 2005 hasta la fecha. Como se mencionó, el impuesto a la Contribución Inmobiliaria es uno de los ingresos fiscales más importantes para los GDs, sin embargo en los casos de Rocha y Canelones existían dos problemas fundamentales.

Por un lado había una desactualización de 40 años del Catastro Departamental, ya que las últimas cartas catastrales databan de 1971. Esta situación generaba que no se pudieran registrar las transformaciones territoriales que se presentaron en los Departamentos, sobre todo en casos como Canelones en donde muchos padrones eran catalogados como rurales cuando en realidad hoy en día deberían estar denominados en la categoría de urbanos, como por ejemplo toda la zona de la Costa de Oro³⁷. Algo similar sucedía en Rocha en donde el crecimiento del turismo ha impactado sustancialmente en algunas localidades como Punta del Diablo.³⁸

El otro problema pasa por la falta de información en relación al registro de padrones. Es decir, existían carencias en ambos GDs para conformar una base de datos que relacionara los padrones con los dueños de los mismos. Así por ejemplo, en el caso de Canelones: “la mitad de deudores no se sabía ni quiénes eran, en realidad el que pagaba lo hacía por su propia voluntad.”³⁹

La situación en Rocha es muy similar: “en el Departamento hay cerca de 100.000 padrones. La mayoría de éstos son terrenos chicos, de unos 400 metros cuadrados que se dividieron

³⁶ Entrevista al Sub Director de Hacienda de la IDM

³⁷ Se le denomina Costa de Oro a la localidad que conforman los balnearios del Departamento de Canelones, característica por sus playas. En los últimos años ha tenido un crecimiento exponencial en su población habitante. Gracias a su cercanía a Montevideo es una de las “ciudades dormitorio” más importantes de país.

³⁸ Punta del Diablo es uno de los balnearios más importantes del Departamento de Rocha, que en los últimos años sufrió cambios significativos en su composición edilicia gracias al crecimiento del turismo.

³⁹ Entrevista al Director de Recursos Financieros de la IDC

en la década del 40' de una manera arbitraria y que aún no es clara. Y la verdad que no tienen demanda. El problema es cómo se individualiza a los propietarios, hay una dificultad grande para identificar a los dueños de esos terrenos y a su vez los mecanismos legales de expropiación son muy complejos. Entonces, esos terrenos son deudores y no tenemos capacidad para cobrarles.”⁴⁰

Ante esta situación era necesario encontrar mecanismos para superar el problema. El primero en tomar medidas en este sentido fue Canelones, firmando un convenio con la Dirección Nacional de Catastro (DNC) para trabajar en conjunto. Así, se definieron estrategias y metodologías a utilizar y se fijaron plazos. El convenio establecía que para el final del quinquenio 2005/2009 el Catastro debía estar actualizado.

A su vez, es de suma importancia resaltar que se contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con este dinero, se hizo en el 2006 un vuelo aéreo, en donde por medio de fotografías se generó la información fehaciente de los techos que había en Canelones que se contabilizó en el entorno de los 220.000 padrones. Eso hizo que varias decenas de miles de estos padrones que eran considerados como terrenos baldíos, se comprobara que tenían otro tipo de construcción y de dimensiones.

Luego del vuelo se contrató a técnicos de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República que además de recorrer el terreno sacaron una foto de cada fachada y se cruzaron con los datos de servicios eléctricos del departamento poder avanzar en las tasaciones. Más allá de que, como siempre, hay errores, eso permite aproximarse mucho más a la realidad de hoy en día para saber la situación real del Departamento. Así, con estos datos se pudo a finales del 2011 establecer los nuevos valores de los padrones y llegar a tener un nuevo Catastro Departamental.

Los plazos no se cumplieron con exactitud según lo establecido en el convenio. En referencia a los problemas que se presentaron, las autoridades nacionales los atribuyen a los tiempos políticos: “el tema catastral y el impuesto a la contribución inmobiliaria es un asunto que también importa desde el punto de vista político. La realidad es que nadie va a

⁴⁰ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

realizar un re aforo en un año electoral. Por eso prácticamente en el 2009 y el 2010 no se avanzó.”⁴¹

El caso de Rocha es diferente. Al igual que en Canelones se firmó un convenio en el 2008 con la DNC y con el BID para que financiara el proyecto, utilizándose la misma metodología descrita anteriormente. Sin embargo, lo que se acordó fue realizar un trabajo paulatino, y dividir en zonas el Departamento, cubriendo primero las que mayor desarrollo turístico han tenido. Por eso, uno de los primeros avances fue modificar la carta Catastral de Punta del Diablo y establecer un re aforo a los padrones de esa localidad. Aún se sigue trabajando, todavía no se ha cubierto la totalidad del Departamento.

Más adelante, en la sección orientada al análisis de las relaciones intergubernamentales, se mostrará cómo perciben desde el GC el trabajo con estos dos GDs y cuál fue su relación con Maldonado.

Como se mencionó, el problema de la desactualización pasaba también por el déficit que tenían los GDs en establecer una base de datos seria con el registro de propietarios. Sobre este punto también existieron avances en Canelones y Rocha. En ambos casos se firmaron convenios con la Dirección Nacional de Registro (DNR). Como consecuencia de este convenio, en el caso de Canelones se contrató a cinco escribanos para depurar la base de datos y obtener información fidedigna.

Rocha todavía no ha avanzado demasiado en este sentido: “El problema es que necesitamos tener un equipo mucho más especializado para poder mejorar en este tema, gente que esté en el pienso y pueda planificar algunas cosas que no son prioridad ahora. El tema es que la diaria te va consumiendo. Tenemos claro qué es lo que hay que hacer, pero no tenemos el tiempo para hacerlo.”⁴²

⁴¹ Entrevista a la directora de la DNC

⁴² Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

d) Adquisición de equipamiento informático.

Las nuevas tecnologías de la información y las nuevas herramientas de innovación en la gestión como los sistemas contables o la descentralización de tributos hace necesario que desde los GDs se cuente con la infraestructura informática adecuada para acompañar a dichos procesos de modernización. Así, en los tres casos se han incorporado nuevos equipos informáticos.

Por ejemplo, en Canelones, al inicio del proceso había una gran deficiencia en este sentido: “cuando llegamos en el 2005 había una computadora por cada ocho funcionarios, en el 2007 había una computadora cada dos funcionarios.”⁴³

e) Emisión en bolsa para reducir el pasivo departamental.

Es importante destacar una de las herramientas utilizadas por la Intendencia de Canelones. Como se mencionó, el pasivo del GD ascendía a 120 millones de dólares y era una de las principales trabas para gestionar nuevas políticas a nivel local. Ante esta situación se decidió utilizar un mecanismo innovador que no había sido nunca instrumentado por ningún GD: la emisión de la deuda en bolsa de valores.

Con esto, la Intendencia va a pagar con cobranzas futuras. Se hizo una sesión de cobranzas a 15 años y hubo inversionistas que compraron y pusieron el dinero para pagar esas deudas. Se creó un fideicomiso en convención con la Administradora de Fondos de Inversión S.A. (AFISA) perteneciente al Banco de la República Oriental de Uruguay (BROU) para que administre este dinero y sea el encargado de la devolución del dinero a los inversores. Con esta medida se logró hacer frente a la deuda que mantenían con las empresas privadas.

Lo novedoso de este mecanismo hizo necesaria una fuerte coordinación entre el Tribunal de Cuentas, la Junta Departamental de Canelones, el Banco Central de Uruguay y el equipo de Gobierno de la IDC.

Esta medida fue tomada entonces para atacar un problema sobre el pasivo, sin embargo ya se piensa en este instrumento para trabajar sobre ciertas políticas locales: “Nosotros vamos

⁴³ Entrevista al ex Director de Hacienda de la IDC

a plantear un esquema similar para el activo, para cubrir la estructura vial. O sea armar un plan vial en serio, con la idea de hacer 2000 cuadras que obviamente escapa a cualquier presupuesto nuestro. Es una nueva fuente de financiamiento que encontramos.”⁴⁴

f) Regularización de adeudos y políticas de recuperación de activos.

Otro de los grandes problemas que tienen las Intendencias es la morosidad estructural de los contribuyentes, sobre todo los referidos a ciertos casos que son propietarios de grandes cantidades de tierras. Así, los nuevos GDs debían encontrar mecanismos para gestionar dichas deudas. Se pueden destacar dos iniciativas, una en el caso de Maldonado y otra en Canelones.

En el caso de Maldonado, se tomaron como medidas la eliminación de multas y recargos en los primeros meses del quinquenio 2005/2009. Eso tuvo un período de cuatro o cinco meses a principios de 2006 y no hubo ningún plan similar en el resto del quinquenio. Luego se hizo un plan similar pero en el período de gobierno 2010/2015. Por tanto, se pueden identificar dos ventanas de tiempo de regularización de la deuda. Fuera de esas ventanas, utilizaron los canales jurídicos para intimar los pagos, con el fin de recuperar los activos del GD. En algún caso se ha llegado a rematar algún inmueble. Esta herramienta representó un apoyo importante, porque se permitió reincorporar a los mecanismos de pagos a una gran cantidad de contribuyentes.

Por su parte, Canelones incorporó dos instrumentos diferentes con el fin de establecer una política de recuperación de activos. Por un lado, se trabajó en conjunto con la Dirección de Jurídica para tomar medidas judiciales ante los deudores más importantes. Por otro lado, se creó un fideicomiso en convenio con AFISA, en el cual el GD comparte la lista de los mayores deudores y AFISA gestiona dichas deudas de acuerdo a las normas del gobierno. Esta cartera de deudores incluye a 20 mil deudores con un activo de U\$S 100 millones.

Este mecanismo de gestión está establecido desde el año 2002 por la Ley 17.556 Art. 156: “...a propuesta del Intendente respectivo, por tres quintos de votos de sus componentes,

⁴⁴ Entrevista al Director de Recursos Financieros de al IDC

podrán autorizar la cesión onerosa o la dación en garantía a terceros del cobro de adeudos líquidos y exigibles, por concepto de tributos municipales."

Según uno de los entrevistados: "básicamente se planteó hacer algo nuevo en cuestión de cobro, porque hasta ahora estaba todo demasiado fragmentado y no se avanzaba. Entonces se hizo algo desde el punto de vista normativo que modificó la orientación de cómo encarar las gestiones, ya no hay amnistía ninguna, se ha ido por una política proactiva para mejorar la gestión de cobro por medio de la profesionalización de la gestión."⁴⁵

Sin dudas esta es una ventaja a la hora de pensar en la gestión de tributos y más en el interior del país. El hecho de que sean poblaciones relativamente pequeñas condiciona la independencia de gestión de las autoridades y se queda expuesto a que prime el clientelismo político: "la gente en el interior se conoce mucho, por ejemplo el gran deudor, que seguramente sea un productor ganadero, sea conocido del Intendente por ser compañero de escuela o lo que es peor, quizás puso dinero para la campaña del Intendente. Entonces no es tan fácil decir "me debes tanto", sin embargo atribuyéndole la responsabilidad del cobro a un tercero, el responsable político se saca la presión porque ya no es solo una decisión de la persona."⁴⁶

3.2. Los escasos recursos humanos a nivel fiscal.

Los recursos humanos a nivel departamental son un factor determinante para evaluar las capacidades institucionales de los GDs. En este apartado se analizarán los mismos desde dos vertientes: características formales y características informales.

En una primera parte se buscará abordar el tema desde su componente formal, tratando de identificar el número de funcionarios que tienen las Intendencias, y qué porcentaje de los mismos forman parte de la estructura abocada a la cuestión fiscal. A su vez, se intentará mostrar los mecanismos de acceso y promoción en dichos casos. Por otro lado, se plantean las herramientas de capacitación existentes. Por último, se analiza la capacidad para reclutar recursos capacitados en la materia.

⁴⁵ Entrevista al Director de Recursos Financieros de la IDC

⁴⁶ Entrevista a experto en Derecho Municipal en Uruguay

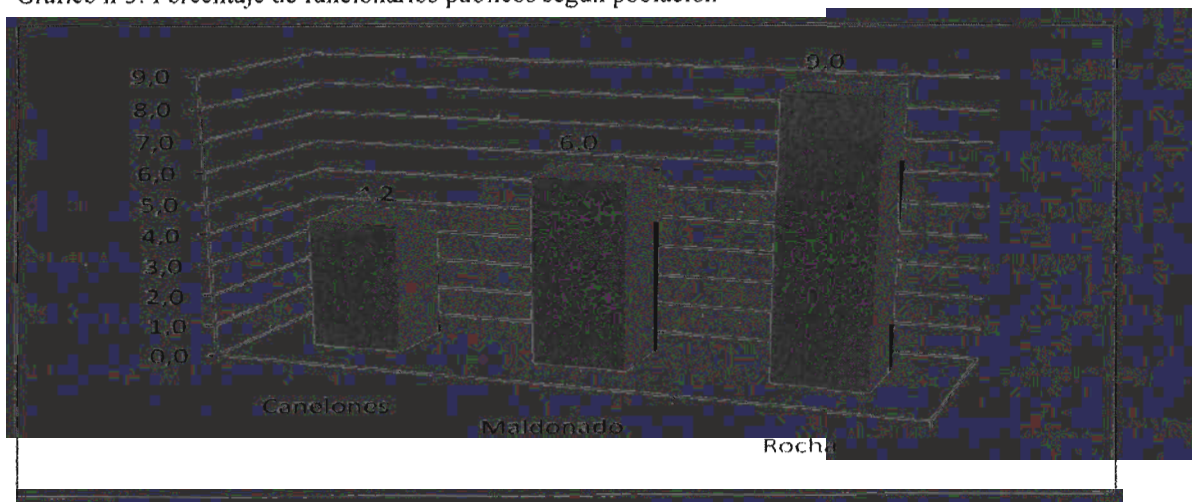
En una segunda parte, este apartado busca retomar la estructura informal de los recursos humanos, intentando analizar el comportamiento de las relaciones humanas desde la asunción de las nuevas autoridades en el 2005.

3.2.a. Las características formales de los recursos humanos.

El Estado uruguayo, lejos de ser un Estado débil, es un Estado fuerte y grande, por ejemplo, si se analiza la cantidad de cargos públicos se puede ver que es el país latinoamericano de mayor proporción de funcionarios públicos en relación a la población (Narbondó et al., 2002). Esto a su vez se ve incrementado en los departamentos del interior del país, en donde la presencia del funcionariado público aumenta cuando la densidad demográfica decrece.

Así, el siguiente cuadro demuestra que en los tres casos que retoma esta investigación, el porcentaje de funcionarios públicos en relación al total de la población departamental tiene en Canelones el caso de menor proporción con un 4,2%, luego Maldonado con el 6% y el departamento que mayor proporción de funcionarios públicos tiene según su población es Rocha, con un 9%. Se debe tener presente que Canelones es el departamento que cuenta con más población, luego Maldonado y por último el caso de menor población es Rocha; lo que refuerza la idea que el porcentaje de funcionarios públicos aumenta en razón inversa a la población de la localidad.

Gráfico n°3: Porcentaje de funcionarios públicos según población



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE y ONSC

Por otro lado, al comparar la dependencia y el número de los funcionarios públicos en estos tres departamentos, se puede apreciar en el gráfico n° 3, que salvo en el caso de Canelones, los GDs son los organismos públicos que más funcionarios tienen. En el caso de Canelones es lógico que la repartición esté estructurada de dicha manera, sobre todo porque la densidad de población exige una mayor presencia del Estado en ciertas cuestiones como el Poder Judicial o servicios básicos como los servicios descentralizados de luz, agua o teléfono.

Cuadro n° 12 : Número de funcionarios públicos en los departamentos según grupo de incisos

Grupo de Incisos	Canelones	Maldonado	Rocha
Poder Ejecutivo	4.655	2.229	1.295
Organismos del Artículo 220 ⁴⁷	9.157	2.812	1.834
Organismos del Artículo 221 ⁴⁸	3.341	1.498	1.041
Gobiernos Departamentales	4.488	3.184	1.827
TOTAL	21.641	9.723	5.997

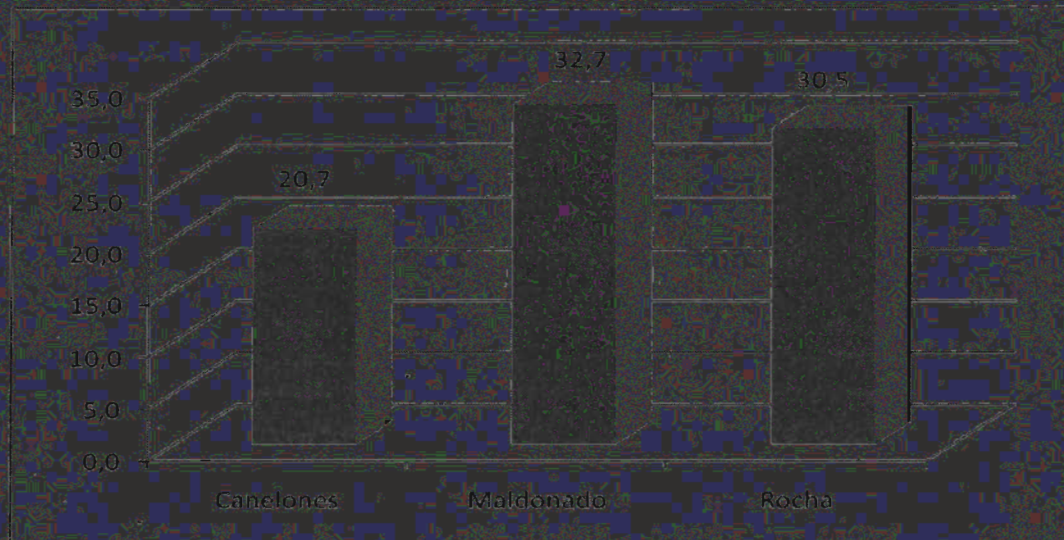
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)

Por tanto, si se analizan los porcentajes de funcionarios públicos pertenecientes a los GDs, se puede observar que en Maldonado existe la mayor proporción de funcionarios dependiente de los gobiernos locales con un 32,7% del total de funcionarios públicos en el departamento. Luego le sigue Rocha con 30,5% y por último Canelones con 20,7%.

⁴⁷ Hace referencia al Poder Judicial, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a la Corte Electoral, al Tribunal de Cuentas y a los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados

⁴⁸ Hace referencia a Entes Industriales o Comerciales del Estado

Gráfico n°4: Porcentaje de funcionarios públicos de los GDs



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE y ONSC

Ahora bien, descripta la relación entre funcionarios públicos de los GDs con la población en general, es necesario ahora centrar el análisis en los funcionarios destinados a la estructura fiscal departamental. En este sentido, el siguiente cuadro muestra que Maldonado es el GD que cuenta con más funcionarios destinados a esta función con un total de 103, luego le sigue Canelones con 100 y Rocha es el que menos funcionarios destina a esta área con un total de 54.

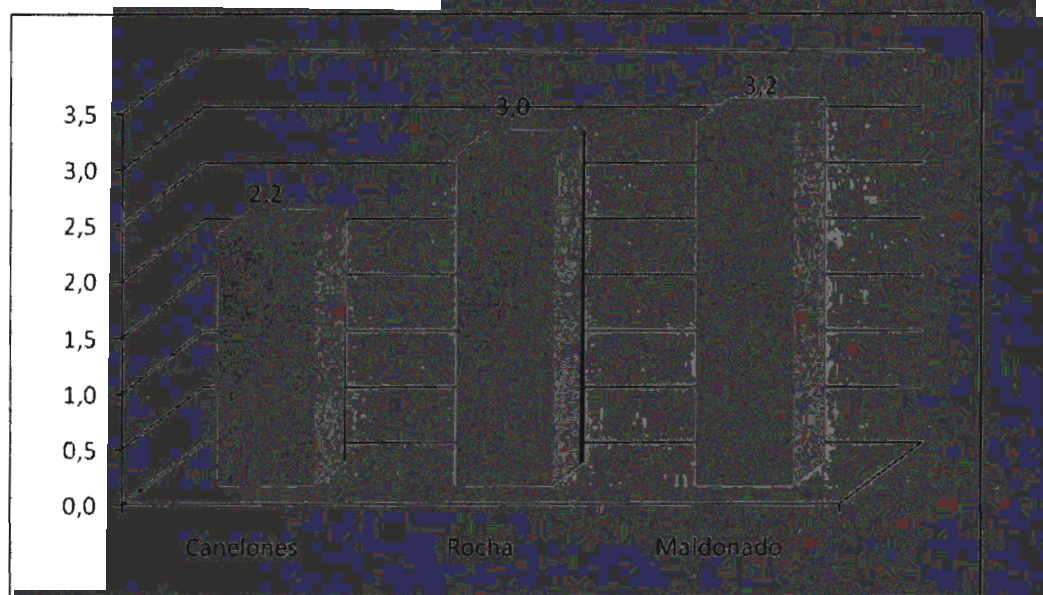
Cuadro n° 13: Recursos Humanos destinados por los GDs a la cuestión fiscal

Departamento	Organismo	Cantidad
Canelones	Dirección de Recursos Financieros	100
Rocha	Dirección de Hacienda	54
Maldonado	Dirección de Hacienda	103

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas

Sin embargo, cuando se observa el porcentaje de funcionarios destinados a la cuestión fiscal, en comparación con el total de funcionarios dependientes de los GDs, Maldonado y Rocha alcanzan un 3,2% y 3% del total respectivamente, mientras que Canelones solamente cuenta con un 2,2%.

Gráfico n°5: Porcentaje de funcionarios de los GDs dependientes de la Dirección de Hacienda



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y ONSC

Sistema de carrera en la Administración Pública de los GDs.

El Estado uruguayo tiene altos grados de legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía. De hecho si se revisan los informes de satisfacción con los servicios que brinda el Estado, se puede concluir que Uruguay es el país latinoamericano en donde sus ciudadanos consideran de manera más positiva el rendimiento del mismo. En el informe realizado por el Latinobarómetro en el 2011, se aprecia la situación en que está Uruguay: de acuerdo al índice que realiza este estudio en relación a la satisfacción con los servicios del Estado, en una escala de 1 a 10, en los últimos tres años (2009-2011) Uruguay tiene un promedio de 6.7, muy superior al promedio latinoamericano de 5.1. A su vez, un 50,9% de la población uruguayo considera que el funcionamiento del Estado es bueno y muy bueno, mientras que solamente un 8,6% lo evalúa de manera mala y muy mala (Zuasnabar, 2008).

Otro dato que refuerza la afirmación en relación a la confianza hacia el Estado uruguayo, está asociado a la transparencia. Nuevamente retomando el estudio del Latinobarómetro de 2011, cuando se pregunta en una escala del 1 al 100, qué tan transparente es el Estado, los

uruguayos le otorgan un puntaje promedio de 60, nuevamente liderando la lista a nivel latinoamericano.

Esto demuestra que la ciudadanía en general no encuentra grandes problemas en el funcionamiento del Estado y por tanto de su aparato administrativo. El Estado funciona, a grandes rasgos alcanza cierta eficacia y eficiencia a la hora de proveer de forma regular bienes públicos a la mayoría de la población. Ahora, ¿en base a qué funciona?, ¿es consecuencia de un sistema de carrera realmente meritocrático que responde a una estructura clásica weberiana?

La respuesta a la segunda pregunta es no. Pese a tener un sistema de carrera consolidado y de larga tradición, se pueden encontrar problemas en la práctica debido a que se han desarrollado canales informales que superan las normas formales (Midaglia, 1998). Esta afirmación es válida para la Administración Central como para los GDs.

La primera mención que se hace al servicio civil data de la Constitución de 1934 con el primer estatuto del funcionario público, y luego se refuerza en la Constitución de 1952 en donde se establece el sistema de estatutos múltiples: uno para la Administración Central (AC) en sentido amplio, un Estatuto para cada Gobierno Departamental, uno para cada cámara del Poder Legislativo y distintos estatutos para cada uno de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y Entes Autónomos de Enseñanza (Correa Freitas y Vázquez, 1998). Este sistema se mantiene hasta la constitución actual.

Sin embargo, es la Constitución de 1967 que en su artículo 60 establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados: “Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que se declaran inamovibles...”⁴⁹ En cuanto al ingreso a estos cargos de carrera y los ascensos, se establece que se realizarán por concurso en todos los casos, salvo excepciones previstas por la ley (arts.11 y 18 del Texto ordenado de normas sobre Funcionarios Públicos) (Correa Freitas y Vázquez 1998).

⁴⁹ En: www.parlamento.gub.uy

Ahora bien, esta carrera administrativa hace mención únicamente a la Administración Central, excluyendo en consecuencia a los GDs. En este sentido, la autonomía de los mismos alcanza también a la regulación de la función pública, ajustándose a los principios básicos establecidos en la Sección II de la Constitución. Al respecto, su potestad normativa se halla establecida en los artículos 62, 275 numeral 5°, y 273 numeral 7°, estos dos últimos puntos establecen la inamovilidad, de principio, de los funcionarios de las Intendencias y de las Juntas Departamentales, respectivamente; y quedan fuera los funcionarios políticos y de particular confianza, y los contratados.

Dado que en los GDs hay descentralización en el ejercicio de la función legislativa por medio de los Decretos de las Juntas Departamentales, los Estatutos del Funcionario se establecen mediante dichos decretos, dejando abierta la estructura de los funcionarios departamentales a cada caso.

Falta de estructura formal y clientelismo: común denominador de los GDs.

Esta falta de normas dejó lugar para que los ingresos se dieran por medio de ciertos mecanismos que están asociados a la discrecionalidad. Dichos mecanismos están determinados por una relación que es por demás estrecha entre los GDs y los partidos políticos. La presencia de los partidos políticos en la consolidación de la democracia y su influencia en el Estado (Chasquetti & Buquet, 2004), generaron que el servicio profesional no fuese una opción a la hora de establecer la estructura administrativa de los gobiernos subnacionales; en consecuencia perdieron terreno ante ciertas prácticas clientelares y discrecionales, según Castellano “esta situación desactivó el desarrollo de una burocracia weberiana al bloquearse los espacios de autonomía frente a la cuestión político-partidaria. En el caso uruguayo, siempre los partidos imprimieron sus intereses y visiones a las acciones estatales” (1996: 22).

Cuando los tres nuevos gobiernos asumen en el 2005, las prácticas clientelares eran un problema a resolver. Las estructuras estaban captadas por funcionarios que respondían a intereses partidarios, así por ejemplo, en el caso de Canelones uno de los entrevistados hacía alusión a esta situación: “Cuando llegamos al gobierno, había cerca de un 30% de los



funcionarios que había ingresado en período preelectoral por contrato y muchos fueron cesados. Y eso obviamente no fue agradable pero había que hacerlo, era necesario cortar con el clientelismo.”⁵⁰

En el caso de Rocha la situación era similar, las prácticas clientelares eran el común denominador, pero también estas prácticas afectaban a la gestión: “Nadie quería saber nada, no estaban distribuidos los roles, no tenían funciones específicas. Nadie quería hacer nada porque había un estigma. El problema pasaba en que al retorno de la democracia gana el Partido Colorado y coloca a su gente en los cargos, pero luego gana el Partido Nacional y a todos los que antes estaban en cargos altos, los barrieron y los pusieron en las tareas más denigrantes. Estos que fueron sacados, vivían con ánimo de revancha y cuando ganó el PC pasa lo mismo pero al revés y después, otra vez gana el PN y nuevamente los que estaban arriba se fueron para abajo y viceversa.”⁵¹

Cambio de rumbo: transparencia en la gestión de los recursos humanos.

Con la asunción del Frente Amplio no solo a los GDs, sino también al Gobierno Nacional, el tema de la Reforma del Estado ocupó un lugar preponderante en la agenda política. De hecho, el Presidente Vázquez la denominó la “madre de todas las reformas”, en este sentido dicha reforma tiene dos grandes capítulos: “en primer y fundamental lugar, en un avance decisivo en la descentralización y participación ciudadana y, en segundo lugar, en la modernización de la gestión del Estado.” (Presidencia de la República, 2007: 5).

Esta concepción reformista tuvo entre sus lineamientos principales la reestructura de la organización de la Administración Central, que fue definida como el primer paso para lograr la mencionada transformación democrática del Estado. Dentro de esta arena de reforma es que se pueden identificar los intentos por realizar una reestructuración del servicio profesional de carrera, sustentada fundamentalmente en el Sistema Integrado de

⁵⁰ Entrevista al ex Director de Hacienda de la IDC

⁵¹ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR

Retribuciones y Ocupaciones (SIRO). La realidad marca que esta reforma encontró trabas significativas en su implementación.⁵²

Por otro lado, los GDs también se asociaron a esta idea reformista, sin embargo, dicha reforma no era tan ambiciosa, ni tan dificultosa desde el punto de vista político, sino que se asociaban a cambios más reducidos que permitieran romper con la tradición clientelar. Sin embargo, para obtener legitimidad en la gestión era necesario crear canales que garantizaran la transparencia en el acceso y en los ascensos de los funcionarios.

Para esto, los tres GDs aquí analizados instrumentaron mecanismos de acceso meritocrático, por medio de concursos públicos. Así, se pueden encontrar ejemplos de llamados a cargos públicos desde el 2005 a esta parte, que fueron realizados mediante Decreto de la Junta Departamental de cada uno de los GDs.

A su vez, también se intentó regularizar la situación en relación a los ascensos para los funcionarios que ya estuvieran en actividad. En estos casos, nuevamente la opción fue realizar llamados abiertos para que se presentaran y compitiieran por oposición y mérito. Es interesante destacar la experiencia de Maldonado en donde además de incorporar una prueba de conocimientos para los ascensos, también se realizaron evaluaciones de rendimiento. Estas evaluaciones son llevadas adelante por los Directores, subdirectores y jefes de área, y se aplican a todos los funcionarios de la Intendencia y representan un tercio de la calificación en un concurso público para ascender en el escalafón departamental. De todas formas, es importante resaltar que este mecanismo evaluador no es vinculante con posibles sanciones que se puedan aplicar a los funcionarios.

Esto demuestra que en los tres casos se ha intentado lograr una mayor transparencia en el ingreso de los funcionarios, básicamente por medio de llamados abiertos y concursos, prácticas que no eran comunes en períodos anteriores. Es importante resaltar que en dichos procesos de regularización y transparencia, en los tres casos se contó con el apoyo y asesoramiento de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

⁵² Por más información sobre el proceso de implementación del SIRO, vea Narbono, Fuentes, Romeau (2011).

Por otro lado, en la transparencia a los llamados a concurso juega un papel fundamental el gobierno electrónico. En este sentido, todos los concursos que se realizaron fueron publicados en la página web de las Intendencias.

Capacitación y recursos calificados en los GDs.

Otro de los puntos importantes a analizar en relación a los recursos humanos, pasa por la capacitación que los mismos reciban y por otro lado, conocer con qué recursos calificados cuentan los GDs en materia fiscal.

Capacitación de Recursos Humanos.

En cuanto a la capacitación de recursos humanos, en los tres casos se destacan avances en este sentido. Así, en el caso de Canelones se instauró el Instituto de Estudios Básicos Canarios, en donde se imparten cursos, sobre todo, con el fin de nivelar en algunas tareas básicas administrativas. Este centro de capacitación se formó con dinero del BID y con apoyo de la OPP.

Por su parte, en Rocha también se utilizó un préstamo del BID y por medio de diversos cursos se intentó capacitar a los funcionarios, sobre todo en el nivel administrativo. Tanto en el caso de Canelones como en Rocha, la capacitación fue fundamental debido a los procesos de cambio en el sistema informático contable y en los procedimientos de gestión.

En el caso de Maldonado también se capacitó a los funcionarios, así en el período 2005-2009 se llevaron adelante más de 3300 clases dictadas a más de 1900 funcionarios, orientados al personal administrativo, inspectivo y obrero.

Ahora bien, todos estos casos son aislados y cada uno lleva adelante estas experiencias en base a acuerdos con organismos centrales o instituciones académicas, pero no hay una coordinación entre los diferentes GDs para capacitar a sus empleados. No hay un instituto a nivel nacional para capacitar a los funcionarios técnicos, administrativos y a los cargos políticos de los GDs. En el año 2001 hubo un acuerdo en el Congreso de Intendentes, para crear el Instituto Uruguayo de Capacitación Municipal. En donde en base a la estructura del

Instituto de Capacitación de la Intendencia de Montevideo, se quiso trasladar la experiencia a otros gobiernos sub nacionales. Sin embargo el proyecto no prosperó.

Por tanto, salvo algunos casos como el Instituto de Estudios Básicos Canarios, en el interior del país, las posibilidades de capacitación de los funcionarios departamentales depende sobre todo de la OPP y de los convenios con organismos internacionales. Se utilizan las instituciones académicas que trabajan el tema para capacitar a los funcionarios, así tanto la UDELAR como la Universidad Católica del Uruguay o el Centro Latinoamericano de Economía Humana. En lugar de establecer una estructura propia, se utiliza la experticia de las instituciones que ya han venido trabajando en estos temas. Por tanto, son políticas de capacitación de corto plazo, debido a que no tienen su propia estructura de funcionamiento.

Recursos humanos calificados

Por su parte, cuando se analizan los recursos humanos calificados y la capacidad que tienen los GDs para incorporar nuevo personal, se puede identificar que en los tres casos existe un fuerte problema para reclutar recursos profesionales. En este sentido, se debe destacar que Canelones es el caso en donde existe mayor presencia de funcionarios profesionales, en donde de un total de cien funcionarios destinados a la gestión fiscal, diez cuentan con alguna formación universitaria

De todas formas, es muy importante remarcar que en los tres casos, tanto los Directores, como los Subdirectores, y en algunos casos los Jefes de Áreas, son recursos calificados. Siendo éstos en su gran mayoría contadores públicos o economistas.

Si bien los jefes reconocen la falta de recursos profesionales, se resalta el importante papel que juega la experiencia como medio para superar dicha falta. Así por ejemplo, en el caso de Maldonado un entrevistado resaltaba: "nosotros tenemos a la persona que más sabe de patentes en el Uruguay, es un libro abierto en la materia, y no es profesional. Yo prefiero tenerlo en mi equipo de trabajo a él antes que a cualquier contador o abogado."⁵³

⁵³ Entrevista al Sub Director de Hacienda de la IDM.

3.2.b. Aspectos informales de las relaciones humanas.

El análisis desde su punto de vista formal es sólo una de las aproximaciones para conocer el funcionamiento de los GDs. Sin embargo, en dicho funcionamiento también inciden otros factores que explican la realidad de los recursos humanos y mucho tiene que ver en ello el factor humano. Es decir, la subjetividad de las personas que le dan vida y conforman una organización y obliga a lidiar con la incertidumbre que pueden generar los seres humanos.

Liderazgo y confianza en las relaciones humanas.

Uno de los principales factores que pueden condicionar el comportamiento de las relaciones humanas es el tipo de liderazgo que exista en una organización. Así, por liderazgo se va a entender "...la capacidad que tienen algunos individuos de inspirar confianza en otros y de dirigirlos en la búsqueda de los objetivos de la organización" (Vergara, 2011:24). Si bien las jerarquías están establecidas de acuerdo a las normas, un líder no surge de estas normas, sino que depende de su personalidad y sus habilidades.

Así, es importante analizar cómo han jugado los liderazgos en los tres casos a analizar. El caso de Maldonado sea quizás el menos atractivo en este aspecto. Como se mencionó, la estructura anterior al 2005 dejó lugar a que los funcionarios tuvieran claras sus funciones, sus competencias y sobre todo, los objetivos de la organización. A su vez, la estabilidad económica de la Intendencia permitía que los sueldos de los funcionarios no tuvieran retrasos, lo que implica una condición fundamental para que la estructura informal no sea un impedimento para cumplir con los objetivos.

Ahora bien, los casos de Canelones y Rocha son de especial atención a la hora de analizar los liderazgos en la gestión fiscal. En primer lugar, uno de los puntos a destacar es que, como se mencionó anteriormente, en ambos casos la situación en cuanto al pago de sueldos de los funcionarios era por demás irregular. Una de las primeras medidas que se tomaron por parte de los Directores de Hacienda fue regularizar el pago de los sueldos, lo que generó confianza entre los empleados. A su vez se cortó con las prácticas informales dando lugar a un trato homogéneo a los funcionarios.

Por otro lado, la desconfianza de los funcionarios hacia las nuevas autoridades también pasaba por la discrecionalidad en los ascensos de los funcionarios existentes hasta el momento. Como se mencionó, las prácticas discrecionales estaban asociadas a los vínculos partidarios a la interna de las Intendencias. Así por ejemplo, dicha desconfianza se puede observar en el caso de Rocha: “Cuando nosotros llegamos, pensaron que iba a pasar lo mismo que antes, que íbamos a poner a nuestra gente en los puestos altos. Pero eso no pasó, aunque la sospecha duró dos años, porque estaban todos expectantes para saber cuando venían los cambios, la incertidumbre entre los funcionarios era muy grande y eso condicionaba el funcionamiento. Luego de este tiempo se dieron cuenta que eso no iba a pasar y entonces empezaron a confiar en nosotros.”⁵⁴

Otro punto importante, que afianzó la confianza de los funcionarios en las nuevas autoridades, pasó por el compromiso de los nuevos jefes en sus respectivas funciones: “Había un respeto generalizado porque yo era el primero que llegaba y el último que me iba. Y eso no pasaba, me preguntaban cuando se iba a terminar. Entonces, qué respeto puede generar un jefe que ni siquiera viene a trabajar. Ellos pensaban, por lo menos éstos vienen a trabajar, vamos a darle algo de crédito”⁵⁵

Por último, otra de las cuestiones que debe alcanzar un buen liderazgo, es que los funcionarios se sientan involucrados con los objetivos de la organización, y en este sentido es cometido del líder comunicar a los demás de la importancia y relevancia de su trabajo. Tanto en Canelones como en Rocha se pueden encontrar prácticas de este tipo, algunos ejemplos pueden ilustrar el análisis: “Uno de los primeros días me acerco a un funcionario y lo felicito y le agradezco por un trabajo que había hecho. Se me quedó mirando y me dijo que nunca un superior le había agradecido en los 20 años que llevaba trabajando en la Intendencia. Desde ese momento, ese funcionario fue uno de los más eficientes y comprometidos que tuve”⁵⁶

En el caso de Rocha sucedió algo similar: “Desde que llegamos intentamos involucrar a los funcionarios, preguntándoles que les parecían las decisiones que se tomaban. La idea es

⁵⁴ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR.

⁵⁵ Entrevista al ex Director de Hacienda de la IDC.

⁵⁶ Idem

hacerlos sentir parte de esto, que se sientan involucrados. Eso sin dudas nos ayudó a que la gente se sintiera comprometida.”⁵⁷

3.2.c. Los problemas en la gestión de recursos humanos en los GDs.

Parece claro que la debilidad de los recursos humanos a nivel de los gobiernos subnacionales es uno de los principales asuntos que aún queda por resolver en materia de capacidades institucionales. Existen una gran cantidad de condicionantes que han incidido en la conformación de los funcionarios públicos departamentales. La primera y fundamental, es sin dudas la discrecionalidad y el clientelismo que ha primado en el funcionamiento de la gestión de recursos humanos, la falta de normatividad homogénea permitió que primara una impronta partidaria sobre otra de tipo meritocrática a la hora del acceso a cargos públicos.

Esto tiene como consecuencia que no siempre el funcionario que esté en el puesto de trabajo sea el más capacitado e idóneo para el cargo. Lo cual afecta directamente en la gestión.

Como resultado de dicha situación, los problemas para contar con personal calificado en los GDs son muy grandes, si se analizan los datos aquí mostrados, el caso con mayor porcentaje de funcionarios dedicados a materia fiscal y que tengan formación universitaria es Canelones, con solamente un 10% del total.

A su vez, otro problema asociado a esta práctica clientelar es la desconfianza que los propios funcionarios sienten hacia la institución. El saberse parte de un funcionariado poco capacitado, y que por propia experiencia, sabe que está condicionado a los intereses partidarios, provocan la desconfianza hacia lo que pueda pasar con nuevas autoridades en el gobierno.

Por tanto, pese a que se han realizado gestiones en los dos últimos periodos de gobierno para capacitar funcionarios y para brindar confianza y estabilidad, ya sea por prácticas

⁵⁷ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR.

formales o informales, todavía existe una gran debilidad de los recursos humanos que se debe mejorar.

3.3 Relaciones intergubernamentales en la gestión fiscal: falta de canales formales.

Como se mencionó, las RIGs en materia fiscal suelen asumir un papel fundamental sobre todo en países federales. Sin embargo, en países centralizados como Uruguay las mismas no tienen el mismo efecto. De hecho, del análisis del caso uruguayo se puede concluir que las prácticas de las RIGs, sobre todo horizontales, se han dado con mayor intensidad en el ámbito informal, pese a que se pueden destacar algunos puntos en materia formal.

Este apartado se divide en cuatro secciones. Retomando las categorías planteadas en el marco teórico, primero se analizarán los canales formales de coordinación en una dimensión vertical; es decir los que se presentan entre el GC y los GDs. En segundo lugar se planteará la estructura formal en el nivel horizontal, es decir entre los propios GDs. Luego, se analizarán las relaciones informales existentes entre los diferentes niveles de gobierno; para concluir con los canales informales entre los GDs.

3.3.a. Formales y verticales.

Este apartado intenta analizar las RIGs que se establecen por medio de la estructura formal y que impliquen la participación de los distintos niveles de gobierno. Ahora bien, estas relaciones formales están orientadas hacia diferentes cometidos; así se pueden distinguir dos tipos de RIGs: las que están orientadas a la rendición de cuentas y las que están orientadas a la innovación y modernización de la gestión.

Rendición de cuentas.

Por lo general, en materia fiscal las RIGs que implican canales formales de interacción y que a su vez se desarrollan de manera vertical, son las que mayor importancia asumen en la descentralización fiscal, sobre todo en países federales y en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, en el caso uruguayo no se da de esta manera. Si bien existen canales formales para establecer la relación entre el GC y GDs en las rendiciones de cuentas, estos

procesos no han tenido la relevancia ni la incidencia que las normas determinan, debido a que se han encontrado canales informales para superar los mecanismos de rendición.

Por tanto, los GDs deben rendir cuentas al Tribunal de Cuentas de la Nación (TC), y es éste el que aprueba su presupuesto y sus gastos e ingresos. Los GDs están obligados a ser evaluados *a priori* por el TC antes de poner en ejecución su presupuesto, así el TC emite un informe sobre las posibles fallas a corregir, luego los GDs modifican o no las cuestiones que el TC les haya marcado. Esos nuevos presupuestos son elevados al Poder Legislativo y es este órgano el que vota la aprobación o no de los presupuestos. La realidad es que no se ha vetado ningún presupuesto departamental desde el retorno de la democracia en 1986, por tanto, las recomendaciones del TC quedan sin efecto. Así, si bien existen un espacio de control formal y técnico, el mismo queda relegado por medio de los canales políticos.

Innovación y modernización de la gestión.

Por otro lado, desde el 2005 en adelante se han desarrollado canales de interacción entre el nivel central y los GDs para mejorar la gestión de los últimos. A lo largo de este trabajo se han analizado algunas herramientas incorporadas por los gobiernos sub-nacionales y se ha identificado la participación activa de algunos organismos del GC. Así, se pueden destacar por lo menos cuatro actores principales: la OPP a través de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) y la Área de Políticas Territoriales (APT), la Dirección Nacional de Catastro (DNC), la Dirección Nacional de Registro (DNR) y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

En las siguientes páginas se analizará cómo se han desarrollado cada una de estas relaciones, marcando las dificultades y los avances en las RIGs que incidieron o no, para mejorar las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal.

Se pueden encontrar dos períodos en cuanto a los canales de interacción que se han desarrollado entre los GDs y la OPP. En el primer quinquenio jugó un rol muy importante la UDM, luego de la reestructura dentro de la OPP, fue la APT el organismo que mayor aportes brindó para la mejora de la gestión departamental.

El rol básico de la OPP con los GDs es el de brindar apoyo económico y de recursos humanos para la implementación de reformas en la gestión, así se puede destacar la intervención de la OPP básicamente en capacitación, inmuebles y consultorías externas realizadas por medio de recursos calificados. Los recursos financieros para proporcionar el apoyo provienen de fondos mismos del GC, sin embargo cuentan con un importante financiamiento de organismos internacionales.

Así, es relevante destacar el convenio recientemente firmado entre el BID y la OPP, mediante el cual se llevará a cabo el Programa de desarrollo y gestión sub nacional que tiene como objetivo fundamental: “contribuir con el Gobierno de Uruguay (GUR) en sus esfuerzos por mejorar la autonomía financiera de las Intendencias Departamentales (ID) respecto del Gobierno Nacional (GN) y mejorar la prestación de los servicios básicos que se encuentran a su cargo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la capacidad institucional de las ID en materia de planificación, gestión financiera, gestión de inversión pública y gestión de ingresos fiscales propios; y (ii) mejorar y expandir la cobertura de los servicios básicos que brindan las ID.”

Estos recursos y las acciones concretas que se llevarán adelante en el territorio se efectúan mediante convenio entre la OPP y los GDs. Sin embargo, la decisión de cómo, dónde y en qué área se va a intervenir depende de la OPP, por tanto es una RIG que presenta un modelo de autoridad inclusiva, en donde las jerarquías son las que determinan las relaciones.

De hecho, esto ha generado ciertos problemas para los GDs, ya que esta dependencia limita mucho la posibilidad de decisión de los jefes locales sobre las áreas o los problemas sobre los que es necesario intervenir: “es muy limitado lo que te ofrece la OPP, es muy difícil presentar proyectos innovadores, siempre se termina haciendo lo mismo con el dinero. Eso es un problema, porque las realidades departamentales no son iguales, hay prioridades distintas.”⁵⁸

Así también, las propias autoridades de la OPP reconocen que esta situación se da por la autonomía que presenta Maldonado en relación a las otras Intendencias: “las tres tuvieron

⁵⁸ Entrevista al sub director de Hacienda de la IDM

avances en lo que hacen en la mejora de gestión, pero Maldonado de forma independiente, y Rocha y Canelones con mucho aporte de la OPP por medio del programa de la Mejora de Gestión.”⁵⁹

Sin embargo, en otros casos como Rocha, donde la situación institucional presentaba problemas muy grandes, la participación de la OPP cumplió un rol fundamental y seguramente, el modelo de autoridad inclusiva sería el necesario para imprimir cambios en la gestión: “de todo lo que pudimos hacer en el tema de modernización de la gestión, la OPP fue el que nos proporcionó los recursos, los medios, la capacitación y los capacitadores que trabajaron con nosotros. Fue excelente el vínculo con la OPP.”⁶⁰

Otro de los vínculos formales y verticales que se establecieron tiene que ver con la actualización del Catastro Departamental. En este sentido, como se mencionó anteriormente, se firmaron convenios con la DNC y la DNR con los GDs de Canelones y Rocha. En estos casos, los GDs fueron los actores que propusieron el convenio para trabajar en conjunto, y además, la autonomía fiscal que dichos gobiernos tienen en materia de contribución inmobiliaria forja que este tipo de relación sea un modelo de autoridad superpuesta. Este modelo hace que las potestades jurídicas de los gobiernos sub nacionales le permitan ejercer cierta presión sobre las autoridades centrales.

Así, la percepción de los actores centrales a la hora de trabajar con ambos GDs es que la diferencia radica en la capacidad de los recursos humanos en uno y otro caso. Mientras que Canelones tiene un grupo de trabajo que permitió cumplir con los plazos estipulados, Rocha trabajó de acuerdo a períodos marcados en cortos plazos y eso hizo al trabajo más dificultoso.

Por otro lado, cuando se analiza el caso de Maldonado, las propias autoridades centrales atribuyen a dicha dependencia los avances en cuestión de catastro que tiene el departamento: “Maldonado no tienen problemas financieros y no tienen problemas de cobro, entonces no necesitaba incrementar la relación con nosotros para mejorar su sistema

⁵⁹ Entrevista al Director del APT/OPP.

⁶⁰ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR.

fiscal. Además, tiene recursos humanos calificados que le pueden dar cierta independencia.”⁶¹

Por último, en el caso de Rocha también se establecieron convenios y por tanto canales de interacción con la ONSC para restablecer su estructura de recursos humanos e incorporar concursos y evaluaciones para sus nuevas plazas y ascensos. En este caso, nuevamente se presenta un modelo de autoridad superpuesta. En este caso es el GD el que solicita el apoyo del órgano central, pero es la autonomía de gestión de recursos humanos departamentales la que va a determinar el tipo de relacionamiento.

Por tanto, se puede concluir que las RIGs en estos casos están determinadas en gran parte por la capacidad que tienen los GDs en cuestión de recursos humanos calificados. Como se analizó, tanto en el caso de la OPP como en el de la DNC, Maldonado no estableció fuertes canales de interacción debido a que sus recursos humanos permitían cierta autonomía en dichas áreas. Sin embargo, para Rocha el vínculo con los actores centrales con el fin de modernizar la gestión fiscal fue fundamental, y son éstos actores los que atribuyen esta necesidad a la falta de recursos humanos calificados.

Otra de las conclusiones es que si bien existe un apoyo para mejorar la gestión por parte de la OPP y un control por parte del TC, desde el punto de vista de la gestión fiscal formal de los GDs, el GC no tiene competencias. En cuanto al control de los recursos propios departamentales, el art. 297 de la constitución dice: “Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos...”. Por tanto, el GC no tiene incidencia directa sobre estos.

3.3.b. Informales y verticales.

Este punto es sin dudas el menos desarrollado de las RIGs: no se han encontrado experiencias informales entre el GC y los GDs. Se puede destacar algún tipo de relacionamiento entre autoridades centrales de corte técnico que se tiene con pares de los GDs, pero han sido muy escasos.

⁶¹ Entrevista a la Directora de Catastro Nacional

3.3.c. Formales y horizontales

Dentro de este tipo de RIGs es necesario resaltar el rol que cumple el Congreso de Intendentes. Este organismo fue creado por el artículo 262 de la Constitución de la República en el año 1943. En cuanto a los objetivos institucionales de este órgano, se puede destacar “la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.”

⁶²

De los objetivos se puede deducir que no está dentro de sus principales tareas incidir en materia fiscal departamental, de hecho fue creado como un espacio de *lobby* político para negociar, desde la reforma constitucional de 1996 por medio de la Comisión Sectorial de Descentralización, los recursos financieros que el GC les transfiere a los GDs.

Sin embargo, en el último período de gobierno se ha transformado en un actor fundamental a la hora de analizar los canales formales de las RIGs en materia fiscal. Como se mencionó anteriormente, el aforo de las patentes de rodados era definida por cada una de las Intendencias, lo que llevó a un conflicto muy fuerte durante décadas debido a que los vehículos se matriculaban en los Departamentos en donde este aforo era más bajo, pero por lo general las personas vivían y utilizaban el vehículo en los Departamentos de mayor densidad de población (Montevideo, Canelones, Maldonado). No se va a entrar aquí en todo el proceso de negociación, ni a su historia, debido a que fue un problema por demás complejo, solamente se pretende resaltar que el resultado para lograr una patente única en el territorio nacional fue como consecuencia de un acuerdo entre todos los Intendentes, por medio del Congreso de Intendentes, y en donde participó también el Presidente de la República quien propuso una Ley al Poder Legislativo, el cual la aprobó con mayoría absoluta.

⁶² En: www.ci.gub.uy

Ahora, si bien el Congreso de Intendentes es un espacio formal, establecido por la Constitución, es necesario marcar un matiz. El rol que cumple este organismo sigue siendo de negociación, es decir, que en la realidad el Congreso de Intendentes no tiene ninguna potestad jurídica de establecer acuerdos obligatorios para los GDs en materia fiscal. Por eso, si bien es un avance su intervención en materia de patentes de rodados, no es común que este órgano intervenga sobre los tributos departamentales.

Por otro lado, pese a la existencia del Congreso de Intendentes y su reciente e importante incidencia en la gestión fiscal departamental, no se han desarrollado otro tipo de canales de interacción formal entre los GDs. Esto es sin dudas una falla importante, ya que no permite posibilidades de intercambio de información entre los niveles sub nacionales en materia fiscal. A su vez, esto implica que no exista un marco normativo para trabajar en conjunto los GDs en materia de recaudación, sin dudas en algunos departamentos, el trabajo en conjunto en materia de recaudación podría tener efectos positivos. Tampoco se prevé que en el corto plazo puedan desarrollarse este tipo de espacios.

3.3.d. Informales y horizontales.

Si bien las experiencias formales de interacción entre los GDs son escasas, y solamente se destaca el Congreso de Intendentes y su reciente intervención para acordar en materia de patentes de rodados; las experiencias más interesantes en cuanto a formas de interacción entre los propios GDs han pasado por canales informales. Se pueden destacar varias experiencias, algunas que implicaron participación y motivación de otros actores como fueron los encuentros organizados por la Fundación Liber Sergni (FLS) y por la Fundación Friedrich Ebert (FESUR); mientras que otros se han basado en relaciones personales o de los Intendentes o de los equipos técnicos de los GDs.

Por tanto, un primer canal desarrollado en materia informal fue impulsado, como se mencionó, por la FLS y por FESUR. En este caso, desde el año 2005 se vienen realizando diversos espacios de interacción entre los GDs frenteamplistas. Así, el objetivo de estas reuniones es: “incrementar la relevancia política de los gobiernos locales en las definiciones político-programáticas y en la estructura de la izquierda, y perfeccionar sus formas de

interacción con el gobierno nacional y con las otras intendencias en el marco del Congreso Nacional de Intendentes. Asimismo se abrirá un espacio para la evaluación de experiencias y definición de estrategias hacia el tercer nivel de gobierno.”⁶³

Para esto, se ha trabajado en diversas áreas: las competencias básicas o el “abc” de la gestión, modernizando la gestión, descentralización, democracia participativa, sensibilidad social, reactivación económica e innovación. La idea fundamental es que cada uno de los temas fuese abordado por los integrantes del grupo de gobierno que estuvieran vinculados a los mismos, y en consecuencia se crearon grupos de trabajo sobre ciertas áreas. Así, se puede destacar que en cuestión fiscal se han intercambiado experiencias entre todos los GDs frenteamplistas por medio de estos encuentros.

Estos espacios han sido remarcados por los entrevistados, sin embargo se afirma que duró muy poco tiempo el funcionamiento de dichos grupos y la intermitencia de los encuentros hicieron que, de a poco, se perdiera el contacto por medio de este canal.

Por otro lado, no cabe duda de que los espacios más eficaces y eficientes pasan por la relación interpersonal entre Intendentes y entre cuadros de gobierno. Así, se pueden resaltar algunas iniciativas que han sido impulsadas por medio de estos canales. Quizás el caso más relevante en materia fiscal sea el llevado adelante por medio de la actualización del catastro departamental. Como se analizó anteriormente, Canelones fue el primer GD en tomar medidas con el fin de mejorar su gestión fiscal por medio de la creación de un nuevo padrón catastral en el año 2006. Así, por medio de estos canales informales, la experiencia fue transmitida al equipo de gobierno de Rocha y se llevaron adelante los contactos para realizar el mismo trabajo que en Canelones. Incluso, se logró obtener el mismo financiamiento por parte del BID.

Una nueva experiencia en este sentido, aunque todavía incipiente, tiene que ver con otra iniciativa que lleva adelante la Intendencia de Canelones. Como también se mencionó, una de las medidas para reducir el pasivo de este GD fue emitir en bolsa dicha deuda. Así, esta experiencia también ha llevado a que otros GDs, incluso Maldonado, se hayan interesado en conocer el procedimiento para poder realizarlo en sus propios gobiernos.

⁶³ En: www.fesur.org.uy

3.3.e. Las falta de canales formales de interacción.

Hasta aquí se han analizado los principales canales de interacción en materia fiscal departamental. En materia formal, la realidad muestra que si bien se ha avanzado en algunos aspectos, sobre todo vinculados a la modernización de la gestión con los convenios firmados entre el GC y los GDs, todavía persisten ciertas debilidades. Es necesario establecer espacios formales que mejoren la relación y el vínculo sobre todo entre los propios GDs, debido a que el Congreso de Intendentes no está orientado a esta función. Sin embargo, es importante destacar que se han suplido algunas de las falencias en materia formal, por medio de un contacto directo entre las propias autoridades de los GDs.

Por último, si se analiza qué tanto han sido las RIGs determinantes para crear capacidad institucional, son más las debilidades que las fortalezas, sobre todo tomando en cuenta que dichas RIGs dependen, en su gran mayoría, de la voluntad política de los actores departamentales para compartir experiencias. No existe un marco normativo que ponga a las autoridades departamentales ante la obligación de interactuar con sus pares departamentales, incluso, tampoco existen herramientas que permitan la gestión conjunta en materia fiscal, lo que en algunos casos podría llevar a una mayor eficiencia en los recursos sub nacionales.

El siguiente cuadro busca resumir los tipos de relaciones intergubernamentales desarrolladas en materia fiscal y los objetivos que buscaron dichas RIGs.

Cuadro n° 14: Relaciones Intergubernamentales en materia fiscal

	Verticales	Objetivo	Horizontales	Objetivo
Formales	Tribunal de Cuentas - GDs	Rendición de cuentas	Congreso de Intendentes	Creación de patente única
	OPP- GDs	Capacitación y modernización de la gestión		
	DNC - GDs	Actualización de catastro		
	DNR - GDs	Actualización de registros de propietarios		
Informales	Técnicos del GC - Técnicos de los GDs	Compartir experiencias	Intendentes y equipos de GDs por medio de FESUR / FLS	Creación de grupos de trabajo en materia fiscal
			Intendentes y equipos de GDs por medio de relaciones interpersonales	Compartir experiencias (caso de catastro y de emisión en bolsa)

Fuente: elaboración propia

3.4. Intensidad democrática.

La última determinante de capacidades institucionales que aborda esta investigación, está destinada a analizar los mecanismos de participación instrumentados por los GDs en relación a la cuestión fiscal, con el fin de conocer si realmente los mismos han sido útiles para fortalecer las capacidades institucionales departamentales. Para esto, se divide en dos partes, la primera orientada a examinar y comparar los mecanismos tradicionales de participación; y en una segunda parte se estudiarán los mecanismos implementados en materia de gobierno electrónico.

3.4.a. Los mecanismos tradicionales de participación.

Uruguay ha tenido, comenzando con la experiencia de Montevideo en la década de los noventa, una larga tradición de fomento a la participación ciudadana por medio de mecanismos innovadores implementados por gobiernos sub nacionales, como en su momento representó el presupuesto participativo llevado adelante por la Intendencia capitalina. Sin embargo, en otros GDs también se han experimentado algunos avances en este sentido.

En esta sección se analiza qué mecanismos se han instrumentado en los tres casos que esta investigación retoma, tratando de mostrar cómo éstos han incidido en materia fiscal. Por tanto, se dividirá dicha exposición en tres secciones; la primera orientada a identificar las estructuras formales creadas para incentivar la participación de la ciudadanía. En la segunda se analizarán los mecanismos formales instrumentados. Por último, se estudiarán cuáles son los principales problemas que se presentan y las diferencias entre los casos.

Las estructuras formales.

En primer lugar, en dos de las tres Intendencias se crean órganos orientados a la profundización de la descentralización, estas unidades tienen como meta fomentar la participación de la ciudadanía, por lo tanto, son los órganos que estructuran y planean cuáles serán los mecanismos orientados a incentivar dicha participación.

Maldonado.

Así, se creó en Maldonado por Resolución 3216/05 del 7 de julio de 2005 la Unidad de Descentralización, ésta depende de la Secretaría General y tiene como cometidos esenciales: diseñar las políticas de descentralización de la gestión del gobierno, coordinar con las Juntas Locales las políticas de descentralización, coordinar con las distintas áreas de la Intendencia Municipal la implementación de las políticas de descentralización, profundizar las relaciones con la sociedad y sus organizaciones y promover la participación ciudadana.

También se creó para el primer período de gobierno la Comisión Mixta de Descentralización. Esta comisión tiene como cometido: “elaborar un proyecto de descentralización para el departamento de Maldonado que cuente con la más amplia participación de los vecinos y vecinas del mismo y de las organizaciones sociales, culturales, de género, deportivas, ONGs, barriales, sindicales, etc., que representen los distintos intereses de la sociedad, las que deberán ser convocadas a tal fin, definiendo perfiles y cometidos de los órganos de participación de vecinos, vecinas y organizaciones que se propongan, los que deberán existir en todas las localidades del departamento”. Este organismo está integrado por representantes de la Intendencia, de las Juntas Locales y de la

Junta Departamental. Si bien estos son los actores principales también se extendió la convocatoria a la comunidad, a profesionales y empresarios. De todas formas, es necesario mencionar que la Comisión no ha logrado un funcionamiento dinámico, la participación de los actores no fue constante y muchas veces no se lograban acuerdos por los diferentes intereses y posiciones de los actores.

Por otro lado se crearon, en el 2006 tres Oficinas Desconcentradas; desde la asunción del Gobierno se intentó crear tres nuevas Juntas Locales, sin embargo no se tuvo el apoyo político necesario de la Junta Departamental para crearlas. Como solución a esta situación se formaron las Oficinas Desconcentradas, se instalaron entre los meses de marzo y abril de 2006 en la ciudad de Maldonado (Centros Comunes de Barrio San Francisco y Centro Comunal Barrio Odizzio) y Punta del Este (en edificio de la Liga de Fomento). Su función es básicamente recibir reclamos y demandas, y responder a las dudas de los ciudadanos. Al frente de estas oficinas hay un funcionario municipal que es el vínculo directo entre el GD y las organizaciones sociales y vecinos de la zona, así mismo, también se ha designado a un funcionario que hace las veces de nexo entre las tres oficinas y la Dirección General de Obras para el seguimiento y cumplimiento de los reclamos y, a su vez, mantiene contactos con las organizaciones vecinales.

Canelones.

En el caso de Canelones se creó un Área de descentralización y participación que está orientada a encabezar el proceso de descentralización en la comuna, coordinando y siendo nexo entre las Juntas Locales y el GD. Por otro lado, esta unidad tiene como cometido incentivar la participación ciudadana. Además de orientar este proceso en el Departamento, el director de esta área es el responsable y el coordinador del proceso de desconcentración llevado adelante en Canelones por medio de los Centros Cívicos.

Los Centros Cívicos son una experiencia impulsada desde Canelones y con apoyo del GC. Estos surgen en el año 2007 a partir de la propuesta de propiciar la más alta presencia de los organismos estatales dentro de un mismo territorio y en un mismo predio. Que permita una construcción global de toda la actividad pública dentro de un solo territorio y que además mejore el uso de los recursos materiales y financieros. Así, se han creado varios Centros

Cívicos en el Departamento de Canelones, en donde operan una gran proporción de organismos del GC.

Rocha.

A diferencia de los otros dos casos, Rocha no ha creado una estructura que esté orientada a promover la participación ciudadana. Si bien existen espacios en donde el tema de la participación ha sido tratado, éstos han sido de manera informal y surgen de la propia voluntad del Intendente Departamental. El siguiente cuadro busca resumir las estructuras creadas en Canelones y Maldonado.

Cuadro nº 15: Estructuras creadas para fomentar la participación ciudadana

Maldonado		Canelones	
Unidad de Descentralización	a) Coordinar el proceso de descentralización en el Dpto. b) Nexos Junta Local / Municipios - Gob. Dptal. c) Incentivar la participación ciudadana	Gobierno Departamental	
Comisión Mixta	a) Elaborar proyecto de descentralización junto a la Unidad de descentralización	Gobierno Departamental, Junta Departamental y Juntas Locales / Municipios	
Oficinas Deseconcertadas	a) Nexos vecinos y OGN's - Gob. Dptal.	Gobierno Departamental	
Área de Descentralización y participación	a) Coordinar el proceso de descentralización en el Dpto. b) Nexos Junta Local / Municipios - Gob. Dptal. c) Coordinación de los Centros Cívicos d) Incentivar la participación ciudadana	Gobierno Departamental	
Centros Cívicos	a) Profundizar la deseconcentración administrativa y la participación ciudadana	Gobierno Departamental, Gobierno Central y UDELAR	

Fuente: elaboración propia en base a Magri, Freigedo y Tejera (2009)

Los mecanismos de participación.

Canelones.

A partir de un presupuesto quinquenal establecido y con gastos distribuidos, se busca que los ciudadanos participen a la hora de definir cómo y dónde implementar las políticas públicas. Para esto, por medio de una estructura establecida desde el GD, se generan espacios de participación institucionalizada donde la sociedad civil tiene la oportunidad de plantear y discutir con el gobierno sobre diversos temas que atañen a la órbita municipal, como temas de gestión ambiental, de obras, de desarrollo social, de planificación territorial. Esta estructura creada desde la oficina de descentralización planeó trabajar en tres etapas principales:

- a) Una primera etapa que busca un acercamiento entre los diferentes niveles de gobierno, en este sentido se estableció un relacionamiento entre el GD (representado por el Intendente y los diferentes directores de áreas) y el Gobierno Local (representado por los secretarios y los cuerpos de Ediles). Por medio de estas reuniones de coordinación se intentó fundar un orden de prioridades para actuar en los territorios.
- b) En una segunda etapa, se priorizó el relacionamiento entre la sociedad civil organizada y el cuerpo de GC. Al igual que en la primera etapa, se escuchó a la sociedad civil en sus planteos en cuanto a las necesidades de cada localidad.
- c) Finalmente, una tercera etapa consistió en un espacio de rendición de cuentas, en donde el GD rindió cuentas de lo realizado en el quinquenio, especificando avances o no y dando respuestas a la sociedad civil.

Basandonos en la categorización realizada por Mujica (2005), la participación en Canelones es de carácter consultiva, en donde la ciudadanía es convocada a plantear cuáles son sus prioridades, pero la última decisión sigue estando en manos de las direcciones generales.

Maldonado.

Se pueden destacar dos mecanismos, uno asociado a un contacto asiduo y que se desarrolló sobre todo en los primeros meses del período anterior, y otro que fue anual y que se desarrolló todos los años desde la asunción frenteamplista al gobierno.

En relación al primero, a la hora de definir el presupuesto quinquenal se convocó a la sociedad civil a discutir y dialogar sobre cuáles deben ser las prioridades y los problemas locales urgentes.

Se organizó la participación civil mediante Asambleas Vecinales que contaron con la intervención de vecinos, organizaciones sociales e instituciones, actores sociales y gremiales. A estas asambleas concurrió el Intendente de Maldonado con su equipo de Gobierno.

En este sentido, las Juntas Locales jugaron un rol trascendental, ya que éstas fueron las encargadas en los territorios de incentivar a la sociedad civil para formar parte de las asambleas y son también las responsables de recibir las propuestas de la ciudadanía.

En Maldonado la ciudadanía tampoco contó con la oportunidad de participar en la definición directa de políticas públicas locales. El GD convocó a asambleas vecinales y a reuniones con los jefes departamentales para recoger sus inquietudes, solicitudes y opiniones a la hora de la definición del presupuesto quinquenal.

El segundo mecanismo está asociado directamente al manejo de recursos. Así, se hizo un acto público transmitido por radio y televisión de rendición de cuentas del ejercicio fiscal. Todos los años en una localidad diferente. En estos actos se incluían cifras de la evolución en materia recaudación y gasto. A su vez, en cada caso se agregaba un material escrito que documentaba esta información, dicho material tiene formato de librito y se puede acceder a él en cualquier oficina departamental.

Siguiendo nuevamente la tipología planteada por Mujica (2005) se puede clasificar ambos procesos como de participación consultiva. Esta estructura se asemeja a la implementada en Canelones, si bien se ha desarrollado de diferente forma en cuanto a los mecanismos que se

establecieron para instrumentar la participación, de todas formas el alcance de la misma es prácticamente el mismo.

Rocha.

En el caso de Rocha se debe diferenciar entre dos periodos en relación a la participación ciudadana, desde el 2005 hasta el 2012; y otro periodo que está en proceso de implementación desde comienzos de este año. En el primer periodo, el proceso se llevó adelante de manera más desorganizada. Si bien se intentaron extender canales de comunicación formal, no fue un proceso elaborado, sino que se dio por medio de reuniones esporádicas y aleatorias en las diferentes localidades en donde participaron el Intendente y su equipo de gobierno con el fin de informar a la ciudadanía sobre gastos e ingresos del GD.

Sin embargo, desde el 2012 se intentó crear canales formales de participación. Así, surge el programa “Proyecta tu localidad”, impulsado por la Dirección General de Desarrollo y con apoyo del FDI, en donde se le brinda el apoyo a organizaciones de la sociedad civil para impulsar proyectos de desarrollo local. En principio este programa apunta a localidades pequeñas: Velázquez, Cebollari, 18 de Julio, San Luis, Barra de Chuy, La Coronilla, Punta del Diablo y 19 de Abril, Aguas Dulces, Valizas/Polonio. Se les dará un monto a los proyectos aprobados y serán ejecutados por las ONGs con supervisión de la Dirección General de Desarrollo.

Ahora bien, este mecanismo no afecta a la cuestión fiscal, es simplemente un promotor de desarrollo local y de participación, y la ciudadanía no interfiere o controla gastos o ingresos de la Intendencia.

Los problemas para incrementar la participación ciudadana en materia de recursos públicos departamentales.

Como se analizó, los canales de interacción entre la ciudadanía y los GDs en materia de recursos financieros han sido escasos. Así por ejemplo, en los tres casos la incidencia de la participación, siguiendo con la categorización de Mujica (2005), son espacios informativos

y consultivos, pero no tienen posibilidad de tomar parte en las decisiones de los GDs, por lo menos en forma directa.

Cuadro nº16: Tipo de participación en materia fiscal

	Canelones	Maldonado	Rocha
Espacios institucionales	Si	Si	Si
Existencia de mecanismos de participación en materia fiscal	No	No	No
Existencia de canales de participación en materia fiscal	No	No	No

Fuente: elaboración propia

Hay que partir de la base que en los tres casos los avances en materia de participación ciudadana eran prácticamente inexistentes. Incluso en Maldonado, en donde la estabilidad institucional antes desarrollada permitía ciertas facilidades para crear dichos canales, no se registran avances previos en la materia hasta el 2005. Por tanto, todos los mecanismos elaborados han sido novedosos, tanto para los GDs como para los ciudadanos.

Esto arroja ciertos problemas, sobre todo en las convocatorias y cómo las mismas son recibidas por los ciudadanos, los cuales no tienen la práctica de participar en dichos espacios. De hecho, los tres espacios han sido abiertos, con una convocatoria amplia y sin restricciones. Sin embargo, esto no implica que los grupos que participaron sean representativos. Así, esto ha sido uno de los problemas encontrados en los tres casos debido a que los participantes de las convocatorias han sido, en su mayoría, actores vinculados directamente a los partidos políticos o a las Juntas Locales, hoy en día Municipios.

De todas formas, aunque se hayan iniciado en el mismo tiempo, no se han presentado los mismos problemas en todos los casos ni tampoco han logrado el mismo impacto. Así, en Maldonado y Canelones han sido los GDs los que lograron llevar adelante mecanismos de participación estructurados y formales. Y en este caso Rocha presenta las mayores

dificultades: “Todavía tenemos problemas para encontrar información fidedigna, y en materia de contribución inmobiliaria, pese a que mejoramos, casi el 50% es moroso. Y esto es un problema para rendir cuentas. Porque nos crea una situación de descrédito, y hay que tener mucho cuidado con eso. Esto puede generar un efecto negativo, que es que dejen de pagar los que pagan.”⁶⁴

Por tanto, los mecanismos de participación están limitados también por el desarrollo institucional previo que tengan los GDs.

3.4.b. Gobierno Electrónico.

Uruguay es uno de los países latinoamericanos que mayor desarrollo muestra en materia de gobierno electrónico en Latinoamérica (PNUD, 2012). Los avances han sido notorios, sobre todo desde el 2005 en adelante con la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC). Esta agencia se crea en diciembre de 2005 con la denominación "Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico" (Artículo 72 - Ley N°17.930) y su funcionamiento fue reglamentado en junio de 2006 (Decreto 205/006).

Entre sus principales funciones, se puede destacar:

- Definir y difundir la normativa informática, fiscalizando su cumplimiento.
- Analizar las tendencias tecnológicas.
- Desarrollar proyectos en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Asesorar en materia informática a las instituciones públicas del Estado.
- Capacitar y difundir en materia de Gobierno Electrónico, apoyando a la transformación y transparencia del Estado.⁶⁵

El desarrollo del gobierno electrónico a nivel departamental.

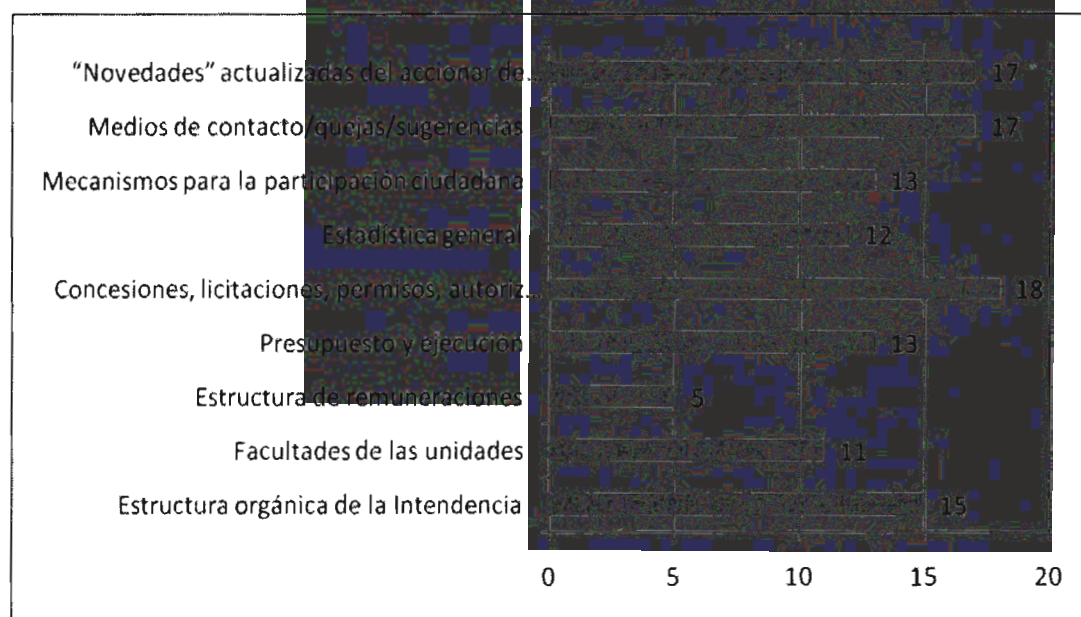
Esta impronta de desarrollo en materia de gobierno electrónico también ha alcanzado de manera significativa a los GDs, así por ejemplo, las 19 Intendencias Departamentales han

⁶⁴ Entrevista al Director de Hacienda de la IDR.

⁶⁵ En: www.agesic.gub.uy

desarrollado sitios webs para sus gobiernos. Sin embargo, el avance en gobierno electrónico de los GDs no es homogéneo, el siguiente cuadro busca resumir el alcance del mismo según ciertas categorías. Se puede apreciar que en materia de manejo de información referido al presupuesto y su ejecución, 13 de las 19 Intendencias ofrecen estos datos.

Gráfico n° 6: Información y trámites disponibles en los sitios webs de las Intendencias



Elaboración propia en base a Cardarelli et al (2010)

Alcance del gobierno electrónico en materia fiscal.

Como se mencionó en el apartado teórico, la rendición de cuentas en el manejo de recursos públicos es un tema fundamental para crear capacidades institucionales. En este sentido, en los tres casos analizados se muestra un avance sustancial. En primer lugar, desde el 2005 a la fecha, los tres GDs incorporaron sitios webs de las Intendencias, pero también de las Juntas Departamentales.

En segundo lugar, en los tres sitios webs se puede encontrar información en relación al manejo de los recursos públicos; y siguiendo los indicadores planteados, todos los GDs analizados presentan los datos básicos: ingresos, gastos y deuda pública.

Sin embargo, existen diferencias en relación al detalle con que dicha información es brindada. En primer lugar, en el caso de Maldonado la información brindada sobre recursos financieros es completa. Se puede acceder por medio de un link⁶⁶ de fácil identificación a una diversa información que analiza el presupuesto quinquenal 2011/2015, pero que también retoma datos del presupuesto 2006/2010.

Así, se puede tener información sobre: exposición de motivos, explicación de mecanismo legal para aprobar el presupuesto, ley de presupuesto del 2006/2010 y 2011/2015, estimación de gastos por programa y por territorio en el período 2011/2015 y gastos reales por programas y territorios en el período 2006/2010. Otro dato interesante que ofrece dicho enlace, es el gasto por tipología, en donde se divide entre gastos administrativos, de obras y servicios y de políticas sociales. Sin embargo, no existe un análisis minucioso de los ingresos en el período 2006/2010, esta es una información faltante.

En el caso de Canelones tiene un documento accesible en donde se pone en conocimiento gastos e ingresos del período 2006/2010, y también análisis del presupuesto 2011/2015. Por tanto, se observan los objetivos que busca el presupuesto quinquenal. A su vez, también hace referencia al comparativo entre el período 2003/2005, mostrando la situación fiscal en que se encontraba el GD antes de la asunción frenteamplista. Por otro lado, también se ve el flujo financiero en el período 2006/2010 donde muestra, a diferencia de Maldonado, el flujo de ingresos y egresos, diferenciando entre ingresos directos y aportes del GC, y a su vez también realiza una tipología por gastos.

Por último, Rocha es el GD que menos desarrollado tiene este mecanismo de rendición de cuentas. Si bien brinda información sobre el presupuesto, no es de fácil acceso y no se encuentra visible en su página. A su vez, la información brindada es básica, remitiéndose a las leyes de presupuesto quinquenal aprobadas.

⁶⁶ <https://www.maldonado.gub.uy/presupuesto-2011-2015/index.html>

3.4.c. Demanda ciudadana ante los cambios en la contribución inmobiliaria: los “indignados de la Costa”.

Ahora bien, hasta aquí se han desarrollado los mecanismos de participación que los diferentes GDs han impulsado para incentivar la intervención de los ciudadanos. Sin embargo, no hacen referencia a las presiones que la ciudadanía puede ejercer para modificar el sistema fiscal descentralizado.

La realidad de los casos analizados muestra que esta presión no es homogénea y mucho menos estable en el tiempo. De hecho, solamente se puede destacar una iniciativa reciente surgida en Canelones como consecuencia de una acción concreta del GD.

Como se ha mencionado en detalle en secciones anteriores, desde el 2005 a esta parte se ha trabajado desde el GD de Canelones, y en coordinación con la DNC, para establecer un nuevo catastro departamental. El resultado de esta acción conjunta fue que a finales del 2011 el catastro ha quedado actualizado y ha modificado de manera sustancial el aforo de la contribución inmobiliaria.

Esta modificación ha generado reacciones tanto de los partidos políticos opositores como de la ciudadanía. Así, sobre el mes de febrero del presente año, ciudadanos residentes en este Departamento se nuclearon bajo el nombre de “indignados de la costa” con el objetivo de modificar la reforma establecida en materia de contribución inmobiliaria. La primera acción llevada a cabo consistió en la recolección de firmas para presentar ante el Poder Legislativo, específicamente a la Comisión de Constitución de Diputados con el fin de dejar sin efecto el Decreto 33/2011 de la Junta Departamental de Canelones, que autoriza al Intendente Departamental a aplicar la suba de las contribuciones.

Se presentaron un total de 2500 firmas, y el pasado 13 de junio de 2012 esta comisión legislativa resolvió dejar sin efecto el reclamo de los vecinos. De todas formas la votación fue dividida, pero con los votos del FA (que cuenta con mayoría parlamentaria a nivel nacional) se declinó el recurso presentado; lo que generó la reacción de los legisladores

oposidores y obviamente de los ciudadanos que presentaron dicho recurso, por entender que el Decreto es: “inconstitucional, confiscatorio, injusto y desigual.”⁶⁷

Aún falta la votación en el pleno de la Cámara de Diputados, pero la posición adoptada por los legisladores frenteamplistas en esta comisión, hace prever que no será aprobado. Los vecinos por su parte, han manifestado su intención de continuar con los reclamos hasta lograr derogar el decreto, sin embargo es impredecible en este momento cuáles serán las acciones que tomarán y predecir qué resultado final tendrá.

Por otro lado, es interesante analizar qué reacción tuvieron a nivel de las autoridades sub nacionales dichos reclamos. Así, lo más importante a destacar es que a raíz de los reclamos se ha formado una comisión multipartidaria para revisar, por lo menos, 3700 padrones a los que se le habría aumentado excesivamente la contribución inmobiliaria, como a su vez para analizar posibles errores técnicos que se han desarrollado a lo largo del proceso de construcción del nuevo catastro departamental.

Ahora bien, como se mencionó en párrafos anteriores, esta iniciativa ciudadana responde solamente a una demanda específica porque se vieron directamente afectados ante una iniciativa del GD, sin embargo no es una iniciativa que tenga como cometido incidir sobre otros asuntos del sistema fiscal descentralizado.

3.4.d. La falta de políticas de comunicación.

Evidentemente se pueden encontrar avances en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas en materia fiscal. Se han creado canales de interacción tradicionales, pero sobre todo se han impulsado mecanismos de gobierno electrónico que fomentan la transparencia y la modernización en la gestión. Así también se puede destacar las iniciativas surgidas recientemente como consecuencia de la actualización del catastro en Canelones. De todas formas, los mismos actores son los que reconocen la falta de mecanismos de participación, la necesidad de ampliarlos y sobre todo lograr hacerlos más extensivos y de acceso para toda la ciudadanía. Así lo expresa un jerarca de la OPP: “La información en materia fiscal es pública, existe una rendición que es obligatoria y se puede acceder a los

⁶⁷ Entrevista a vecino de Canelones, realizada por El Corresponsal. En: www.elcorresponsal.com.uy Fecha: 13/6/2012

datos por medio del Diario Oficial. Están colgados también en algunas de las páginas de las Intendencias y también en la del TC, incluso en la página de OPP se puede acceder a cierta información. Pero el problema pasa por la política de comunicación, en eso se tiene que trabajar; los datos están, el problema es el número real de personas que accede a ellos.”⁶⁸

3.5. El marco normativo como condicionante y la relación entre los factores determinantes.

Como se ha mencionado en reiteradas oportunidades a lo largo de esta investigación, los factores que determinan las capacidades institucionales están a su vez condicionados por el marco institucional en el que se encuentran insertas las instituciones.

Así, este apartado se divide en dos secciones. En la primera, se analiza cómo el marco normativo ha sido un impedimento para el desarrollo de las determinantes y, en consecuencia, de las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal.

Por otro lado, en el apartado teórico se clasificó a las capacidades en administrativas y políticas, sin embargo se mencionó que esta diferenciación adquiere un carácter puramente analítico y que en la realidad tanto capacidades administrativas como políticas se encuentran en continua interacción. De esta forma, es importante también observar la relación existente entre los cuatro factores determinantes seleccionados, mostrando la interdependencia que existe entre las mismas y cómo no todas adquieren la misma importancia a la hora de analizar las capacidades.

3.5.a. El marco normativo y su relación con los factores determinantes.

Evidentemente cada uno de los factores analizados en páginas anteriores cuenta con ciertos problemas que debilitan, en consecuencia, las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal. Sin embargo, existe un factor común que incide de manera significativa en dichas debilidades: el marco normativo.

⁶⁸ Entrevista al Director de Políticas Territoriales de la OPP.

Si se analizan tres de las cuatro determinantes que esta investigación retoma, las debilidades presentadas podrían ser menores si existiese un marco normativo que regulase el accionar de los gobiernos sub nacionales.

Así, cuando se revisan las fallas que se observan en los recursos humanos de los GDs, la autonomía que presentan los niveles locales de gobierno en torno a los mecanismos de acceso y ascenso de sus funcionarios ha tolerado la discrecionalidad y el clientelismo. Por tanto, no contar con un marco normativo que establezca de manera homogénea criterios claros y transparentes de acceso y ascenso, que permita contar con un funcionariado idóneo en cada uno de los cargos, es sin dudas una debilidad de los GDs.

Por otro lado, cuando se analizaron las relaciones intergubernamentales que se establecen en materia fiscal, se observaron pocos canales de interacción entre los propios GDs, y primordialmente de tipo informal. Salvo el caso del Congreso de Intendentes, que es un órgano establecido por la Constitución y que no tiene entre sus cometidos influir en materia fiscal, no existen espacios formales comunes de las Intendencias. Esto dificulta la interacción entre las mismas, por tanto, una posible solución sería la incorporación de mecanismos establecidos normativamente, que promuevan el intercambio de experiencias y la posible labor en conjunto entre los GDs en materia fiscal. Es de suponer, que con dichos espacios la información fluya de forma más ágil y la comunicación entre los actores departamentales tenga como consecuencia una mayor eficacia en la gestión de recursos financieros. Hoy en día el problema radica en la falta de voluntad política para el intercambio de información, no ha existido nunca una cultura institucional que fomente dichos canales de interacción, ni formales ni informales. Por tanto, una posible solución pase por imponer normativamente dichos canales.

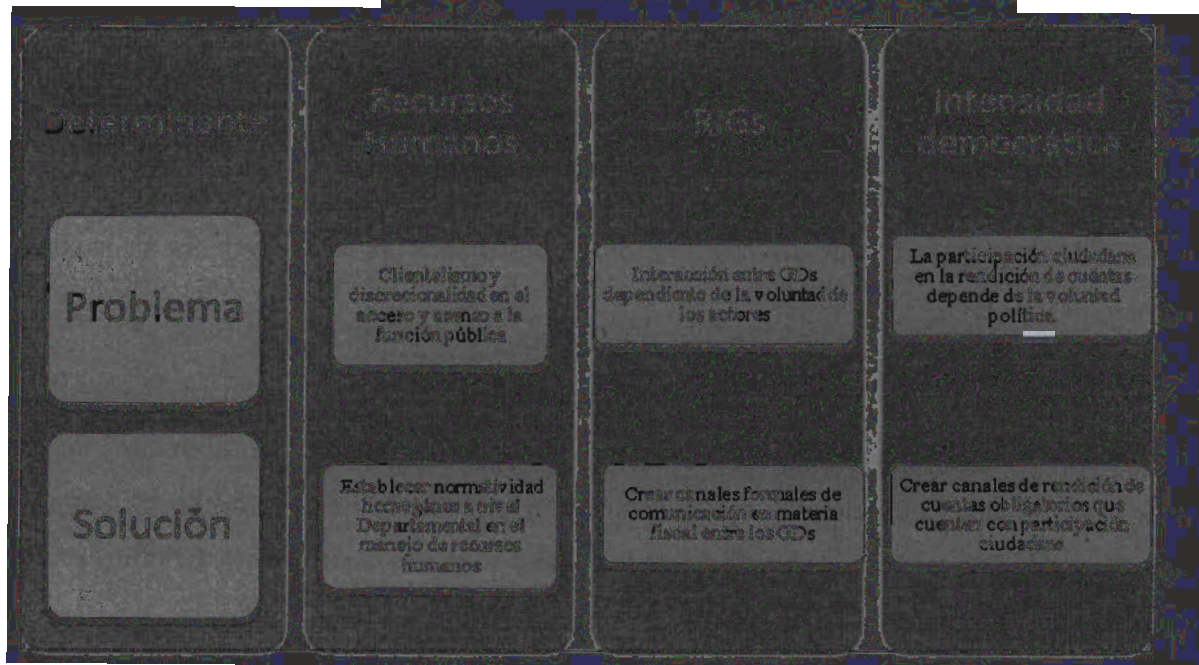
Por último, en relación a los espacios de rendición de cuentas y de participación ciudadana, el único mecanismo formal que los GDs deben cumplir a la hora de rendir cuentas es el que se realiza ante el Tribunal de Cuentas. Por tanto, no existe una normatividad que exija a las Intendencias promover la participación ciudadana para rendir cuentas ante ella. Todas las iniciativas que se analizaron anteriormente responden únicamente a la voluntad política del

gobierno de turno, esto tiene como consecuencia que no se establezcan mecanismos de largo plazo que logren, por un lado, que los GDs mejoren la información brindada, y por otro, permitir a la ciudadanía habituarse a dichos mecanismos y por tanto lograr una participación continua.

Ahora bien, hay que destacar que desde la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana aprobada en el 2009, se abren ciertos espacios de rendición de cuentas de los gobiernos locales. Así, los Municipios tienen como cometido "presentar un informe anual ante la ciudadanía. (Art. N° 13). De todas formas este es un instrumento utilizado solo a nivel municipal y no hace alusión a los GDs. Por tanto, se podría pensar en establecer una norma de este tipo que también afecte a las Intendencias.

A su vez, a nivel de gobierno electrónico tampoco se exige a los GDs brindar la información del manejo de recursos departamentales a través de sus sitios webs. Como se observó para el 2009, solamente 13 de las 19 Intendencias contaban con estos datos. La siguiente figura ilustra cuáles son los problemas en cada una de las determinantes, y plantea posibles soluciones.

Figura n°2: Problemas y soluciones en relación a la norma



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, como se afirmó al comienzo de esta sección, las principales debilidades que se encuentran en los factores determinantes están condicionadas en parte por las fallas que se encuentran en el marco normativo que las regula. Las posibles soluciones aquí planteadas podrían ser útiles, sin embargo quedan solamente en conjeturas y la única forma de comprobar que realmente sean factibles para fortalecer las instituciones departamentales sería poniéndolas en práctica.

3.5.b. Interrelación y peso relativo de los factores determinantes.

Nuevamente se debe partir de la idea de que los factores determinantes no son independientes entre sí, ni tampoco por sí solos pueden marcar las reglas de juego en materia fiscal departamental. De hecho se encuentran insertos dentro de un marco institucional que los condiciona. Así, se pueden encontrar relaciones directas entre las cuatro determinantes analizadas en esta investigación, que permiten observar la necesidad de complementarse unas con otras.

Por tanto, se analizarán aquí dichas relaciones. En primer lugar se hará alusión a cómo los recursos humanos han sido condicionantes para el desarrollo de las otras tres determinantes.

En segundo lugar se observará cómo las relaciones intergubernamentales también juegan un papel preponderante en el accionar de los recursos humanos y de la innovación de la gestión. Por otro lado, es importante destacar el rol que han jugado las estructuras internas en la intensidad democrática. Así también, se analizará cómo los reclamos manifestados por los vecinos de Canelones en relación a la modificación del catastro nacional, han incidido en uno de los mecanismos de innovación desarrollados para mejorar la capacidad institucional del GD.

Los recursos humanos y su relación con los demás factores.

Si se analiza la figura que se presenta más abajo, los recursos humanos conforman el único factor determinante que tiene una relación directa con los otros tres. De hecho es la única que influye, de una manera u otra, tanto en las RIGs, en la innovación de la gestión y en la intensidad democrática.

En primer lugar, entre las RIGs analizadas anteriormente se destacaba la importancia y el rol que ha tenido la OPP como promotor de proyectos y planes orientados a mejorar la capacidad institucional de los GDs en materia fiscal. Sin embargo, las propias autoridades del organismo central han mencionado la influencia de los recursos humanos a la hora de la ejecución de proyectos en conjunto. Mientras que Rocha y Canelones han sido dependientes de la OPP, Maldonado ha logrado cierta autonomía, y mucho tiene que ver en esto la presencia de recursos humanos capacitados, pero sobre todo funcionarios con tareas claras y precisas.

Por tanto, cuanto mejor capacitados y orientados en las funciones que deben cumplir estén los funcionarios (y en consecuencia la organización), es menor el apoyo necesario desde los organismos del GC como la OPP para mejorar sus capacidades; así en el caso de Maldonado las RIGs con el GC fueron menos intensas que en los otros dos.

A su vez, los recursos humanos impactan también en los mecanismos instrumentados para incentivar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en materia fiscal. Canelones y Maldonado, desde el 2005 en adelante, destinaron recursos humanos especializados y capacitados para organizar los procesos de participación ciudadana. Rocha, recién sobre finales del 2011 comenzó dicho proceso, con el apoyo de recursos destinados del GC. Por tanto, los GDs que más han avanzado en materia de rendición de cuentas fueron los que destinaron recursos humanos para implementar los mecanismos.

Por otro lado, también los recursos humanos han incidido en la implementación de los mecanismos de innovación. Un ejemplo claro fue lo sucedido con la creación del nuevo catastro en Canelones y Rocha. Las autoridades centrales de la Dirección de Catastro Nacional reconocen que el trabajo con Canelones se dio de manera fluida y se cumplieron los plazos, debido a que el equipo de trabajo funcionaba acorde a las exigencias que se necesitaban para implementar un nuevo catastro departamental en el tiempo establecido. Sin embargo, en Rocha el trabajo se dio de forma paulatina y aún se sigue trabajando, y mucho tienen que ver en esto los recursos humanos con los que cuenta la Intendencia.

El impacto de las RIGs en Canelones y Rocha.

Así como Maldonado ha logrado trabajar con cierta autonomía en relación al GC, en los casos de Canelones y Rocha el apoyo y los canales de interacción de tipo vertical han sido determinantes para mejorar las capacidades administrativas de los GDs.

Por tanto, en primer lugar las RIGs entre la OPP y dichos gobiernos sub nacionales han sido importantes en la capacitación de los funcionarios departamentales, como también en brindar apoyo para el mejoramiento de la infraestructura sobre todo a nivel informático. A su vez, la ONSC fomentó, en el caso de Rocha, la creación de una estructura para realizar llamados públicos y crear canales de ascensos claros y transparentes.

Así mismo, ciertos organismos centrales también han participado en la implementación de algunos de los mecanismos de innovación que se lograron desarrollar. Así hay que destacar el rol de la DNC para llevar adelante la implementación de la actualización de catastro en ambos departamentos.

Por su parte, también los canales de interacción horizontales han sido útiles para la promoción de mecanismos de innovación. Basta recordar que la iniciativa en relación a la actualización de catastro en Rocha, se llevó adelante como consecuencia de un intercambio de información con la Intendencia de Canelones.

Estructura interna e incidencia en la participación ciudadana.

Otro punto que demuestra la relación entre las determinantes, es el que vincula la estructura interna de los GDs con la intensidad democrática. Así, si bien las estructuras internas han sido creadas para fomentar la participación ciudadana y la descentralización, y no para incidir en materia fiscal; las mismas incidieron en la intensidad democrática.

Mientras que Canelones y Maldonado crearon áreas o direcciones que se orientaron a dirigir los procesos de participación, Rocha no estableció ninguna unidad específica que llevara adelante mecanismos de participación estructurados. Como resultado, Rocha presenta una mayor debilidad en la intensidad democrática si se le compara con los otros dos GDs.

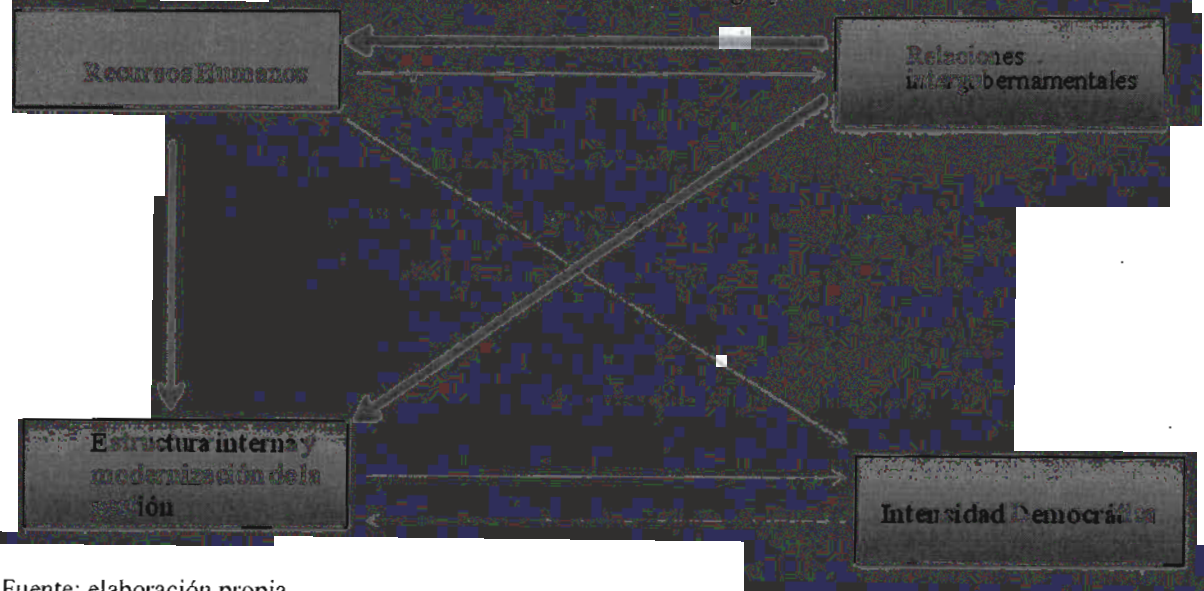
Intensidad democrática y su incidencia en la innovación de la gestión.

Por último, las movilizaciones y manifestaciones que desarrollaron los vecinos de Canelones ante el aumento de la contribución inmobiliaria como consecuencia de la elaboración de un nuevo catastro departamental, ha generado que la participación ciudadana impacte en los mecanismos de innovación desarrollados.

Así, las reacciones que esta movilización forjó en la Junta Departamental como en el Intendente y su grupo de gobierno, tuvieron como resultado la elaboración de una comisión multipartidaria para discutir sobre las posibles fallas técnicas que el nuevo catastro departamental pueda registrar. Esta comisión está funcionando en este momento; y si bien no es posible predecir el resultado de este trabajo, sí se puede afirmar que la presión de la ciudadanía ante un hecho concreto que afecta la cuestión fiscal a nivel sub nacional, ha incidido sobre otro de los factores que afectan a las capacidades institucionales: la innovación en la gestión.

La siguiente figura busca resumir las relaciones entre determinantes. Las flechas están dirigidas hacia la determinante que se ve influenciada por otra. Así también, se puede observar la fortaleza de las relaciones en los diferentes espesores de las flechas, es decir, cuanto más gruesa se presenta la flecha, la relación entre factores es más fuerte.

Figura n°3: Relación entre los factores determinantes en el caso uruguayo actual



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, estas relaciones advierten que no todas las determinantes adquieren la misma importancia a la hora de definir las fortalezas de las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal; el propio análisis de la relación entre determinantes deja en claro que no todas son iguales y que se debe diferenciar el peso relativo que adquieren para definir las capacidades institucionales en el caso uruguayo.

Así, parece claro que para el caso uruguayo tanto los recursos humanos como las relaciones intergubernamentales son los dos factores que van a generar los mayores círculos virtuosos que impactan de manera positiva a las capacidades institucionales de los GDs en materia fiscal. Estos dos factores influyen de manera significativa en la conformación del marco institucional de la descentralización fiscal.

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que también los mecanismos de innovación han sido importantes dentro de este marco.

Para el caso uruguayo, y específicamente en estos tres casos, el factor denominado "intensidad democrática" es el que menor valor adquiere dentro de este marco institucional, como se aprecia en la figura incide solamente de forma directa sobre una de las herramientas de innovación de la gestión y solamente refiere al caso de Canelones. Sin embargo, esto no quita la importancia que pueda representar para fortalecer las capacidades institucionales, así algunos estudios comprueban lo dicho.

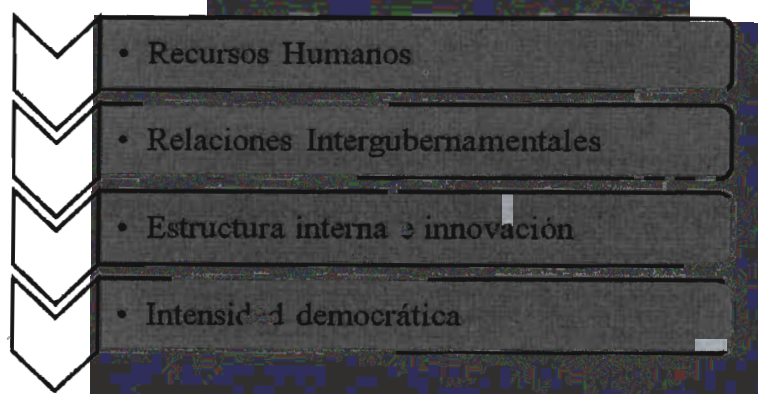
Por ejemplo, se puede citar el estudio de Hunther y Shah (1998), en donde tomando como muestra a 80 países desarrollados y en vías de desarrollo, confirman que la participación ciudadana y una eficiente rendición de cuentas por parte del sector público van de la mano. Es decir que la presión desde la sociedad por conocer, informarse y actuar ante el comportamiento fiscal del sector público fortalece indudablemente las capacidades institucionales de los gobiernos.

Una posible explicación que se puede encontrar al poco valor que se le da a esta variable en el caso uruguayo en materia de descentralización fiscal, quizás esté en lo expresado por Hunther y Shah (1998). Como se señala, la capacidad para que estos mecanismos de rendición de cuentas sean eficientes pasa por la presión que la sociedad ejerza sobre el

sector público para conocer e informarse. Sin embargo, si se revisan las iniciativas de rendición de cuentas en estos tres casos fueron propuestas por los GDs, las agencias estatales han desarrollado diferentes iniciativas tendientes a hacer que actores sociales (organizaciones, grupos o ciudadanía en general) interfieran de una manera u otra en el proceso de descentralización fiscal, generando espacios *top-down*, donde los actores públicos cumplen el rol de activadores de participación. Solamente se ha registrado un único caso de iniciativa fuerte impulsada desde la ciudadanía de presión o demanda, y como resultado de una acción específica de gobierno. La escasa importancia que se encuentra desde la sociedad civil por participar en dichos procesos es quizás la explicación más fuerte para entender el relativo peso que tiene esta variable en el marco institucional de la descentralización fiscal.

Así, en base a un análisis cuantitativo (número de veces que una determinante influye en otra) y de tipo cualitativo (importancia de dichas relaciones), se puede concluir que la determinante más importante es la de recursos humanos, luego las relaciones intergubernamentales, la estructura interna e innovación y por último la intensidad democrática.

Figura n° 4: Importancia de los factores



Fuente: elaboración propia

Capítulo 4: CONCLUSIONES.

A lo largo de esta investigación se han analizado las capacidades institucionales en materia fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay desde el 2005 en adelante, tomando como casos de estudio a Canelones, Rocha y Maldonado. Estas conclusiones pretenden mostrar los avances registrados para fortalecer a los GDs y cuáles son aún las debilidades que se presentan.

Así, se intentará realizar una serie de recomendaciones que sean de utilidad con el fin de mejorar las capacidades institucionales en materia fiscal de los GDs analizados.

Por otro lado, se muestra el desempeño en el período 2005/2010 en los dos tributos más importantes a nivel sub nacional: contribución inmobiliaria y patente de rodados.

Tomando en cuenta las fortalezas, debilidades y el comportamiento fiscal de los GDs, se buscará confirmar la hipótesis planteada en el marco metodológico.

Por último, se plantea una nueva hipótesis de trabajo para continuar con esta línea de investigación, reconociendo que las capacidades institucionales son solamente un elemento para explicar el comportamiento de los GDs en materia fiscal.

4.1. Avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Los avances para fortalecer los GDs han generado mejores capacidades institucionales en materia fiscal, destacándose en todos los factores determinantes analizados algunas fortalezas. Así por ejemplo, en cuanto a los avances en materia de innovación en la gestión, es posible mencionar varios mecanismos novedosos incorporados; destacándose la actualización del catastro en el caso de Canelones y Rocha, la implementación de nuevos sistemas contables en los tres GDs, la adquisición de equipos informáticos, la descentralización del cobro de tributos, la emisión en bolsa para reducir el pasivo y las políticas de recuperación de activos.

Por otro lado, también existieron avances significativos en las características formales de los recursos humanos, logrando una mayor transparencia en el acceso a la función pública y en los ascensos dentro de la misma, incorporándose los concursos abiertos y meritocráticos. También se debe destacar que se han desarrollado en los tres GDs cursos de capacitación de

los funcionarios, que si bien han tenido diferente impacto de acuerdo al caso, han significado un avance en las fortalezas que presentan las capacidades institucionales.

A su vez, los aspectos informales de los recursos humanos también han sido un factor a destacar. La desconfianza existente entre los funcionarios y la desorganización en cuanto a los roles y funciones que debían de cumplir era un problema serio. Sin embargo sobre todo en Canelones y Rocha, casos en donde se presentaba el escenario referido, los liderazgos de los Directores del sector de Hacienda fueron fundamentales para recobrar, aunque sea en parte, la confianza de la burocracia.

Así mismo, se deben resaltar algunos avances en materia de relaciones intergubernamentales. En primer lugar, en materia formal hay que hacer alusión a los canales que se crearon entre los GDs y el GC en materia de modernización de la gestión. Por otro lado, el Congreso de Intendentes también ha cumplido un rol diferente al que históricamente ha llevado adelante, incidiendo de manera significativa en la definición de la “patente única”. En materia de RIGs informales, el vínculo establecido entre Canelones y Rocha en relación a la actualización del catastro es lo más trascendente, junto con los espacios creados por FESUR y la FLS de intercambio de experiencias entre Intendencias frenteamplistas.

Por último, en relación a las fortalezas que se presentan en la determinante denominada intensidad democrática, las mismas se encuentran sobre todo en los avances en materia de gobierno electrónico. Maldonado y Canelones han logrado avances significativos en este sentido, brindando información detallada sobre el manejo de recursos financieros en sus sitios webs, y si bien Rocha no ha avanzado de la misma forma, por lo menos cumple con los requisitos básicos. Por otro lado, en materia de mecanismos tradicionales de participación, si bien los avances han sido escasos, ha existido la voluntad de desarrollar ciertos mecanismos formales de interacción con la ciudadanía.

El siguiente cuadro resume los aspectos en que se ha avanzado desde el 2005 hasta ahora.

Cuadro n° 17: Fortalezas de las capacidades institucionales

Determinante	Fortalezas
Estructura interna e innovación en la gestión	Canelones estableció cambios en su estructura interna
	Actualización de los catastros departamentales de Canelones y Rocha, aunque con avances disímiles
	Incorporación de sistemas contables
	Descentralización del cobro de tributos
	Adquisición de equipamiento informático
	Emisión en bolsa para reducir el pasivo departamental
Recursos humanos	Regularización de adeudos y políticas de recuperación de activos
	Llamados abiertos y meritocráticos para el acceso y ascensos del funcionariado público
	Capacitación de recursos humanos, sobre todo en el área administrativa
Relaciones Intergubernamentales	Fuertes liderazgos
	Canales formales de interacción para la mejora en la gestión entre el GC y los GDs
	Nuevo rol del Congreso de Intendentes como actor fundamental para establecer la "patente única"
	Interacción entre Canelones y Rocha para actualización del Catastro
Intensidad democrática	Organización de encuentros entre autoridades de GDs frenteampelistas por parte de FESUR y FLS
	Mecanismos tradicionales de rendición de cuentas a la ciudadanía
	Mecanismos de gobierno electrónico en la rendición de cuentas fiscales

Fuente: elaboración propia

4.2. Debilidades de los GDs en materia fiscal y recomendaciones.

Sin embargo, si bien estos avances han fortalecido las capacidades institucionales de los GDs, todavía siguen perdurando ciertas debilidades en la gestión que hacen que los resultados en materia fiscal no sean mejores.

Así, en primer lugar se debe mencionar que, pese a que en los tres casos se ha manifestado la intención de modificar la estructura interna en materia fiscal con la intención de dividir las funciones en ingresos y egresos, solamente Canelones ha avanzado sobre el tema. Por tanto, Rocha y Maldonado todavía presentan debilidades en este sentido.

A su vez, si bien se han incorporado mecanismos de innovación de la gestión, no todos tienen todavía los resultados esperados. Por ejemplo, en Rocha el avance de la creación de un nuevo catastro es todavía incipiente y el trabajo se desarrolla de forma lenta. En este

mismo campo, es evidente que este GD presenta profundos problemas para confeccionar el padrón de propietarios de las tierras en su Departamento.

Por otro lado, si bien la instalación de un nuevo sistema contable ha marcado un avance, se presentan aún ciertos problemas relacionados a su implementación; no ha existido la capacitación necesaria a los funcionarios, pero tampoco a las autoridades. Por tanto, es necesario crear espacios de capacitación específicos sobre el manejo de los sistemas contables.

Seguramente la mayor debilidad de los GDs esté en sus recursos humanos. Se debe reconocer que se han instaurado mecanismos para llevar adelante una gestión transparente en el manejo de recursos humanos, sin embargo aún quedan rezagos importantes vinculados al clientelismo y la discrecionalidad, prácticas que han sido el común denominador de los GDs, y las estructuras hoy existentes son consecuencia directa de un tipo de gestión clientelar. A su vez, como se mencionó, la inexistencia de un marco normativo homogéneo que los regule es un problema profundo. Por tanto, es necesario seguir fomentando la transparencia y establecer reglas claras y uniformes en el manejo de los recursos humanos.

Así mismo, otro gran problema que presentan los GDs en materia fiscal es la falta de recursos calificados, con formación específica en la materia. El porcentaje de este tipo de recursos es escaso y tampoco existen mecanismos que fomenten la incorporación de personas con este perfil. Por tanto, es necesario encontrar vías de acceso para estos recursos, y quizás una posible solución pase por crear convenios con el GC y con organismos internacionales que logren atraer personas con dichas características.

También se pueden mencionar importantes debilidades en las relaciones intergubernamentales, sobre todo en lo que respecta a las RIGs de tipo horizontal. No existen canales de interacción formales entre los GDs y no hay un marco normativo que promueva y exija la comunicación entre las autoridades sub nacionales. Por tanto, es necesario crear nuevas RIGs horizontales y formales, para fomentar el intercambio de información y el trabajo en conjunto en materia fiscal.

Por último, también las debilidades se manifiestan a la hora de rendir cuentas y crear canales de participación. Los mecanismos están condicionados por la voluntad política de los actores, y por otro lado, solamente alcanzan un nivel mínimo de participación según la categorización desarrollada por Mujica (2005). Por tanto, es necesario fomentar las políticas de comunicación y participación, pero sobre todo, no deben depender únicamente de la voluntad política.

Cuadro nº18: debilidades y recomendaciones

Determinante	Debilidades	Recomendaciones
Estructura interna e innovación en la gestión	No se modificaron las estructuras internas en Rocha y Maldonado	Reestructurar en el corto plazo las Direcciones de Hacienda, dividiendo las funciones de gastos e ingresos.
	Problemas para poner en práctica los nuevos sistemas contables	Cursos de especialización para funcionarios y autoridades en el manejo del sistema
	Atrasos en la actualización del catastro y del registro de propietarios en Rocha	Continuar el trabajo junto a Catastro, estableciendo plazos claros de finalización
Recursos humanos	Clientelismo y discrecionalidad en el manejo de recursos humanos	Seguir estableciendo mecanismos de transparencia en el acceso y ascenso de los funcionarios
	Falta de recursos humanos calificados	Crear un sistema de acceso y ascenso homogéneo para todos los GDs Establecer convenios con el GC y organismos internacionales para promover la incorporación de recursos calificados y continuar capacitando a los actuales recursos.
Relaciones Intergubernamentales	Falta de canales horizontales formales	Crear marco normativo para promover las RIGs horizontales entre los GDs más allá del Congreso de Intendentes
Intensidad democrática	Debilidad en las políticas de comunicación que está condicionada la voluntad política	Establecer un marco normativo que promueva la participación y la rendición de cuentas
		Crear canales donde la participación en materia fiscal alcance niveles, por lo menos, de tipo consultiva.

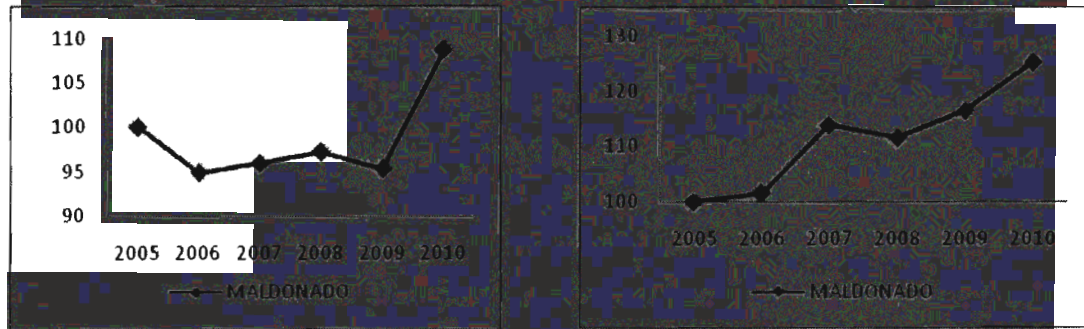
Fuente: elaboración propia

4.3. Desempeño fiscal de los GDs: análisis de los dos tributos fundamentales

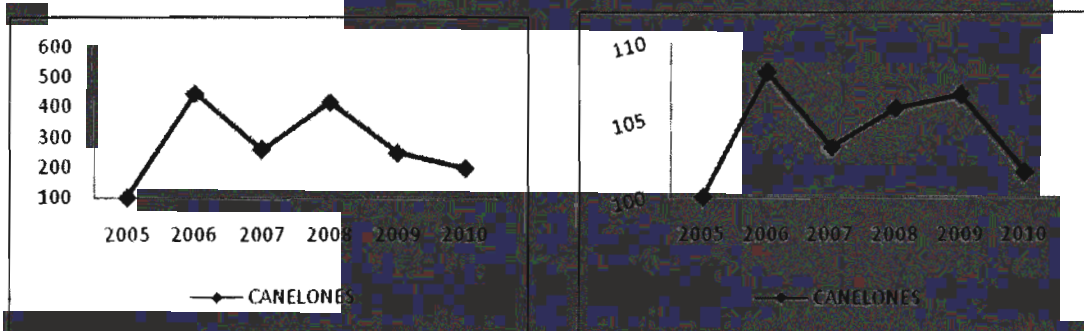
Ahora bien, hasta aquí se han demostrado fortalezas y debilidades de las capacidades institucionales, sin embargo es importante analizar cómo ha evolucionado el

comportamiento fiscal de los GDs. Así, los siguientes gráficos muestran la recaudación en los dos impuestos departamentales más importantes: la contribución inmobiliaria y la patente de rodados para el periodo 2005/2010. Se debe recordar que se toma como base el año 2005 debido a que es en este año en que el Frente Amplio asume el Gobierno Departamental en los tres casos.

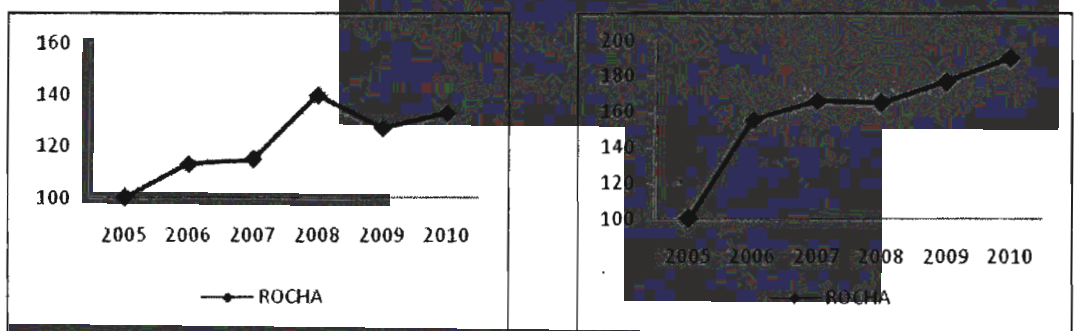
Gráficos n° 7 y 8: Promedio del crecimiento de la contribución inmobiliaria y de la patente única en Maldonado para el periodo 2005/2010. Base 2005=100%



Gráficos n° 8 y 9: Promedio del crecimiento de la contribución inmobiliaria y de la patente única en Canelones para el periodo 2005/2010. Base 2005=100%



Gráficos n° 10 y 11: Promedio del crecimiento de la contribución inmobiliaria y de la patente única en Rocha para el periodo 2005/2010. Base 2005=100%



El primer punto a destacar de los gráficos presentados es que en los tres casos el comportamiento de los tributos ha mejorado en comparación con su situación en el 2005, con excepción de la contribución inmobiliaria en Maldonado entre el 2006 y el 2009.

Si analizamos caso por caso, Maldonado es el GD que presenta los crecimientos menos significativos, el tributo de la contribución inmobiliaria solo ha crecido en el año 2010 en 8 puntos porcentuales si se lo compara con el año 2005, el resto de los ejercicios fiscales anuales en relación a este tributo ha estado por debajo del año base. Por otro lado, el comportamiento en la patente de rodados muestra otras características: desde el 2005 en adelante muestra un crecimiento casi constante, registrándose el punto más alto en el 2010, con un crecimiento de 25% en comparación con el 2005.

No es de extrañar que el crecimiento de la recaudación en Maldonado sea el que presente los porcentajes más bajos. Como se ha planteado a lo largo de este trabajo, la estabilidad institucional de la que partió en el año 2005 el GD de Maldonado hacía preveer que el crecimiento no se diera de manera significativa. Si bien se han introducido cambios que han modificado la capacidad institucional de este GD en particular, los mismos no se dieron con la misma intensidad que en Rocha y Canelones.

En segundo lugar, Canelones es el caso que presenta las mayores irregularidades en relación a la recaudación de ambos tributos. Si bien en ningún ejercicio fiscal presenta una cobranza menor a la del 2005, se puede observar que la evolución no ha tenido un comportamiento con una tendencia uniforme. Si se analiza el comportamiento de la contribución inmobiliaria, se puede apreciar que en el 2006 tuvo una recaudación de casi cinco veces más que el año anterior, sin embargo luego ha ido mermando dicho crecimiento, y para el año 2010 creció un 93% en comparación con el 2005. De todas formas, hay que remarcar que ha existido un crecimiento importante en relación al año base.

En el caso de la patente de rodados no ha habido un crecimiento significativo, si bien durante todo el período la recaudación ha estado por arriba del año 2005, para el 2010 el crecimiento es solamente de 1,5% en comparación al año base.

Por último, el caso que cuenta con los mayores registros de mejoras en la recaudación es Rocha. Así, tanto en la contribución inmobiliaria como en la patente de rodados, el período analizado muestra una evolución casi constante, que ha ido mejorando año a año. En el caso de la contribución inmobiliaria, para el año 2010 se registra un crecimiento de 32,9% en comparación con el año base, mientras que en el caso de la patente de rodados el aumento de la recaudación en el 2010 fue del 90% en comparación con el año base. Así como era de esperar que Maldonado presentara la evolución menos pronunciada, también es lógico que el crecimiento en la recaudación de tributos de Rocha sea el más significativo tomando en cuenta la crisis institucional desde donde partió dicho GD. Evidentemente las mejoras en las capacidades institucionales iban a tener un impacto más fuerte en este caso que en los anteriores.

Por tanto, el análisis de los datos comprueban que los avances en las capacidades institucionales se ven reflejados en un mejor comportamiento en la recaudación fiscal de los tres GDs. Sin embargo no todos tienen el mismo comportamiento.

4.4. Los problemas de la descentralización fiscal y las capacidades institucionales de los GDs.

Por tanto, analizando las fortalezas y las debilidades, así como el desempeño fiscal en los dos tributos más importantes de los GDs, es posible confirmar, aunque sea en parte, la hipótesis planteada. De este modo, en primer lugar, queda claro que el sistema fiscal descentralizado del gobierno uruguayo deja poco espacio para la intervención de los GDs y la dependencia hacia el GC es muy fuerte. Así, siguiendo con las formas de descentralización fiscal planteadas por Aghón y Krause-Junk (1993), se puede decir que el modelo uruguayo deja espacios a los gobiernos sub nacionales pero dentro de ciertos límites fijados normativamente.

A su vez, este sistema fiscal descentralizado es todavía poco eficiente, los problemas analizados dejan en claro que todavía existe una importante masa de deudores. En estos problemas, mucho tienen que ver las debilidades de las capacidades institucionales de los

GDs. Así, se han analizado diversas dificultades, tanto de tipo administrativas como políticas, que impactan en la capacidad de recaudación.

De todas formas es necesario remarcar que desde el 2005 a la fecha, con el cambio de gobierno en los tres casos analizados, se reforzaron algunos aspectos que han logrado mejorar la gestión fiscal sub nacional. Sin embargo, estos cambios se ven reflejados de carácter diferente de acuerdo a cada GD.

Por tanto, en este aspecto no es posible comprobar la hipótesis planteada. El comportamiento de los tres casos es por demás disímil. Por un lado hay que destacar que Rocha ha tenido un crecimiento constante durante el periodo 2005-2010. Por su parte, Maldonado no muestra un crecimiento significativo; sin embargo es posible que este comportamiento esté asociado a que dicho GD ha tenido cierta estabilidad institucional que ha logrado mantener y en consecuencia no han existido cambios importantes que se vieran reflejados en la recaudación de los tributos.

Quizás el caso que más llame la atención es el de Canelones. Como se ha analizado, este GD presentó avances trascendentales en su fortalecimiento institucional, aunque también han persistido ciertas debilidades que dificulta mejorar el comportamiento fiscal. Las posibles explicaciones a este problema pueden pasar por dos razones fundamentales: en primer lugar, la apertura de canales de recuperación de activos permitió que la recaudación en los años que se incorporaron estos mecanismo hayan sido significativamente mayores; por otro lado, las diversas disputas en la fijación de los precios de las patentes de rodados entre los Departamentos afectó de manera significativa a Canelones y Montevideo principalmente, y eso explica el comportamiento de este caso en la recaudación de patentes de rodados.

Por otro lado, no todos los GDs tienen las mismas capacidades institucionales, se puede encontrar una diferencia importante entre Maldonado, Canelones y Rocha. Dichas diferencias están marcadas por la trayectoria institucional de cada uno de los casos, así cuando se definió el problema de estudio quedó demostrado que los puntos de partida de

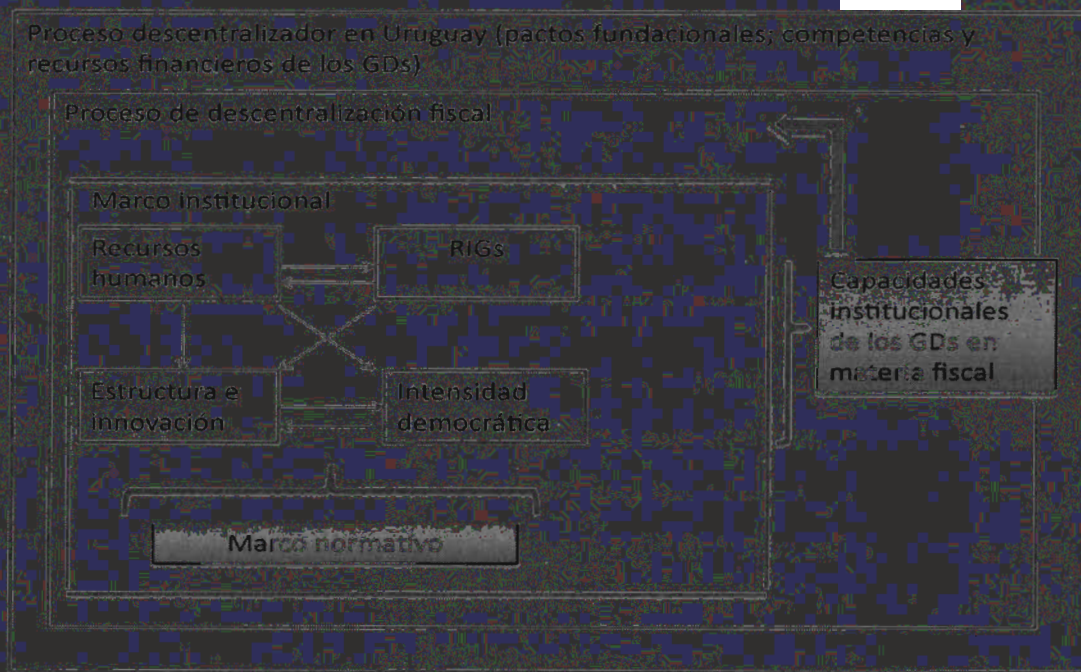
cada uno de los GDs eran por demás disímiles, y esto se ve reflejado en las debilidades y fortalezas que presentan cada una de las Intendencias hoy en día.

Por último, la figura que a continuación se presenta busca resumir lo que esta investigación ha intentado demostrar. En primer lugar se entiende a la descentralización como un proceso que se presenta en varias dimensiones, y una de ellas es la fiscal. El comportamiento fiscal descentralizado depende, aunque no únicamente, de las capacidades institucionales de los GDs, y de los factores que determinan estas capacidades.

En segundo lugar, hay que subrayar que si bien en un principio el estudio planteaba el análisis de los factores determinantes como variables independientes y las capacidades institucionales como la variable dependiente, a lo largo de la investigación se hizo necesario entender que las características que asumen las variables independientes también están condicionadas. Así, por un lado están condicionadas por el marco normativo, se analizó en profundidad como el mismo es trascendental para superar las debilidades de los factores.

Por otro lado, también estos factores están interrelacionados y no se pueden estudiar sin entender que entre los mismos también existen dependencias muy fuertes ya que se encuentran insertos dentro de un marco institucional que los condiciona, y en consecuencia para el caso uruguayo no todos los factores analizados asumen la misma importancia en la definición de las capacidades institucionales.

Figura N° 5: Proceso de descentralización fiscal y capacidades institucionales en Uruguay



Fuente: elaboración propia

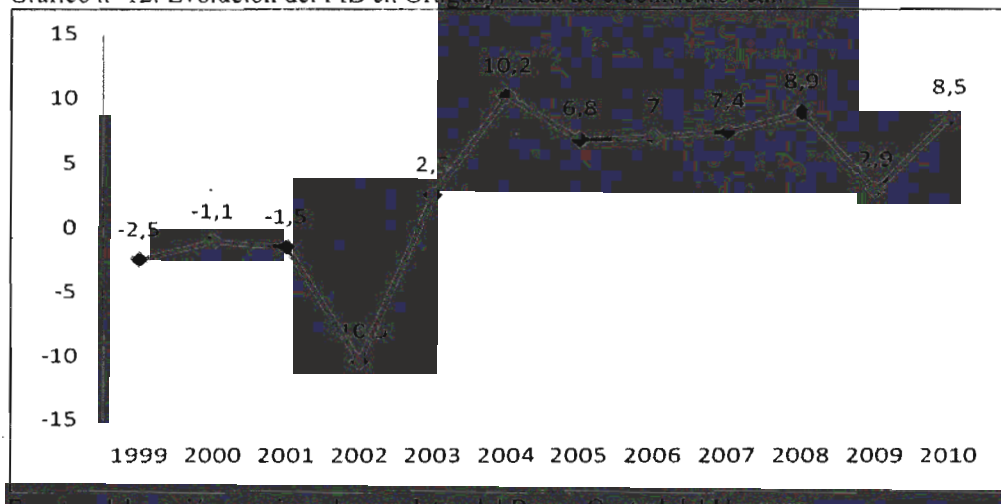
4.6. La importancia del crecimiento económico para el análisis del comportamiento fiscal.

Para culminar este trabajo, se deja planteada una posible línea de investigación complementaria a la que aquí se ha desarrollado. En este sentido, entre la literatura que indaga en la capacidad fiscal de los gobiernos sub nacionales, se pueden distinguir dos grandes campos: los que intentan analizar y medir la capacidad de recaudación de los gobiernos locales; y por otro la capacidad que tienen los individuos de pagar impuestos, calculados por índices como Per Cápita Resonal Income (PCI), Gorss State Product (GSP) y Total Taxable Resources (ITR). Con algunas diferencias, básicamente estos índices tratan de medir el comportamiento económico local y en consecuencia cómo el mismo puede ser un factor determinante para mejorar o no la recaudación fiscal a nivel local.

A lo largo de este trabajo no se ha hecho alusión al segundo de estos campos y el análisis se centró en los GDs. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer la importancia que puede asumir la capacidad de pago de los individuos, y especialmente en el caso uruguayo en el

período analizado en esta investigación; ya que desde el 2005 en adelante el crecimiento económico del país hace pensar que este factor haya incidido en la cuestión fiscal local. Así, el siguiente gráfico muestra la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB).

Gráfico n° 12: Evolución del PIB en Uruguay. Tasa de crecimiento real



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay

Como se aprecia en la gráfica, luego de pasar por la crisis económica del año 2002, se produce un fuerte crecimiento de la tasa hasta 2004, y a partir de 2005 tiende a mantenerse, aunque ya con un nivel de crecimiento promedio desde el 2005 hasta el 2010 más bajo (6.9%). Esto mostraría que en el período de estudio las capacidades de pago de la población se habrían incrementado, por lo que la recaudación de impuestos habría mejorado de manera diferencial dependiendo de los esfuerzos de los GD.

Tomando en cuenta este nuevo factor, es que se finaliza esta investigación con una serie de preguntas: *¿Cómo inciden los ingresos de los individuos en el comportamiento fiscal sub nacional?*, y por otro lado: *¿Cuál de los dos campos es más importante para el análisis del comportamiento fiscal sub nacional? ¿Cómo integrarlos?*

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aghón y Krause-Junk (1993) “Descentralización fiscal: marco conceptual”. Naciones Unidas. CEPAL, Santiago de Chile
- Aguilar, L. (1992) “Estudio introductorio” En: La hechura de las políticas públicas, Editorial Porrúa, México, DF
- Albuquerque, F. (2004) “El enfoque económico del Desarrollo Local”, Cuadernos DEL, Número 1. Buenos Aires, Argentina.
- Arandia, I. (2002) “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia” Revista Convergencia, set – dic. 2002, número 30, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Arocena, J. (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa ART Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- ART (2010). “Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover el debate político” PNUD, Uruguay.
- Barreiro, F. (2000) “Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local”. En: www.del.org.bo/info/archivos/Barreiro_Desarrollo_desde_el_territorio.doc. Fecha: 18/3/2011.
- Aguilar, J. (2009) “Finanzas y gestión de los gobiernos sub nacionales en Uruguay”. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas División de Gestión Fiscal y Municipal
- Cabrero, E. (2004) “Capacidades institucionales en gobiernos sub nacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”. Gestión y Política Pública. Volumen XIII Número 3, II Semestre de 2004. PP. 753-784. México.
- Cabrero, E. (2006) “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 34. (Feb. 2006). Caracas.
- Cabrero, E; Arellano, D; Amaya, M (2007) “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” En: “Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.” Arellano, C; Cabrero, E y del Castillo, A. CIDE, editorial Miguel Ángel Porrúa, México
- Cardarello, A.; Freigedo, M.; Vairo, D; Abraham, M. (2010). “Mucho ruido...y algunas nueces. Los varvenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”. En: Reforma del Estado y Políticas Públicas en la Administración

Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Editorial Fin de Siglo, Montevideo. Uruguay.

- Cardarello, A; Magri, A; Mancebo, E; Vario, D. Línea de base del proyecto “Apoyo a la cohesión social y territorial. Uruguay Integra” (Programa Uruguay Integra). Convenio OPP/ICP-UDELAR
- Castellano, E. (1996) “Uruguay: un caso de “Bienestar de Partidos”, en: Revista Uruguaya de Ciencia Política, pp. 107-127, ICP, Montevideo.
- Chávez, O & Rayas, I (2006) “Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso”, en Portal de desarrollo (<http://www.portaldeldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272&idcontenido=292>), publicado el 26 de junio de 2006.
- Cobb y Elder. (1986) “Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda” Editorial Noema, México, DF.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay
- Correa Freitas, R. y Vázquez, C. (1998) Manual de Derecho de la Función Pública, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cunill, N. (1991): “Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos”. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Caracas.
- Díaz, M. (2002): “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 011, enero-junio, 2002. El Colegio Mexiquense, A.C. México
- Evans, P (1996) “El Estado como problema y como solución”. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, enero-marzo de 1996, vol. 35, núm. 140, Instituto de Desarrollo Económico y Social
- Falletti, G. (2003): “A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: latinamerican cases in comparative perspective”, en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/314>. USA. Con acceso en agosto y setiembre de 2009.
- Ferrnado, J (1978). “El Estado Unitario, el federal y el estado regional”. En: www.cepc.es
- Finot, I. (2001): “Descentralización en América Latina: teoría y práctica.” ILPES/CEPAL. Santiago.

- Gabito, M. (2011) “De la alternancia al continuismo. El ciclo electoral 2010 en Rocha”. En: Antonio Cardarello y Altaír Magri (coord.) “Cambios, certezas e incertidumbres Elecciones Departamentales y Municipales 2010”, ICP/Congreso de Intendentes
- Garnier, Leonardo (2000). “Función de coordinación de planes y políticas”. CEPAL. Serie: Gestión Pública. N° 1. Santiago de Chile.
- Grindle (1997) “The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions”, en Merilee S. Grindle. Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries, Boston, Harvard University Press
- Huther, Jeff y A. Shah (1998), “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”, Policy Research Paper núm. 1894, World Bank, Washington.
- Insuani, F. (2005). “Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18 al 21 de Octubre 2005.
- Latinobarómetro (2011) Informe-Resumen. Corporación Latinobarómetro. Chile.
- Ley N° 18.567 de “Descentralización y Participación Ciudadana” En: www.parlamento.gub.uy. Fecha de acceso: mayo de 2010.
- Magri, A; Freigedo, M.; Abrahan, M. (2010). “Tomándole el pulso al territorio subnacional. Participación y Gobiernos Locales” Proyecto en convenio entre el Instituto de Ciencia Política (UDELAR) y la Casa Bertolt Brecht (en prensa).
- Manor, J. (1999) “The Political Economy of Democratic Decentralization”, The World Bank, Washington DC.
- March, J. & Olsen, J. (1997). “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”. FCE México.
- Mascareño, C (2009). “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 45. Caracas, Venezuela.
- Melvor, R., McHugh, M. y Cadden, C. (2002): “Internet technologies: supporting transparency in the public sector”, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15, No. 3, pp. 170-187.

- Meny y Thoenig. (1992) “Las políticas públicas”. Editorial Ariel, Barcelona. España.
- Midaglia, C.; Castillo, M; Freigedo; M. (2009) “Relevamiento de iniciativas descentralizadas y desconcentradas de la Administración central del Estado uruguayo.” Convenio Oficina de Planeamiento y Presupuesto (“Programa Uruguay Integra”) de la Presidencia de la República y la Asociación Pro - Fundación para las Ciencias Sociales (Departamento de Ciencia Política – UdelaR.
- Midaglia, C. (1998). “¿Vieja o nueva institucionalidad? Las políticas sociales en el Uruguay de los noventa”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil.
- Montecinos, E. (2004) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.
- Mujica, P (2005) “La participación ciudadana en relación con la gestión pública”. Corporación Participativa, Santiago, Chile.
- Musgrave, P. (1991) “Merits and Demerits of Fiscal Competition”. En: RémyPrud’homme, ed.
- North, D. (1990) “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University, New York.
- Narbondo, P. & Ramos, C. (1999) “La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, UDELAR. Uruguay.
- Narbondo, P; Ramos, C; Filgueiras, C; Heredia, B (2002) “La economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: los años 90”. Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo
- Narbondo, P, Fuentes, G & Romeau, D. (2011) “La Reforma de la Administración Central. Marcha, contramarchas y bloqueos”. En: Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez. Coord.: Narbondo, P & Mancebo M. Instituto de Ciencia Política. Editorial: Fin de Siglo. Uruguay
- Navarro, M. (2004): “Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional.”. En Revista Instituciones y Desarrollo N° 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d’Urgell, Barcelona, España. En página electrónica www.iigov.org con acceso en setiembre de 2009. Fecha de acceso: agosto y setiembre de 2009.

- Oates, Wallace (1972). "Fiscal federalism". Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1977
- O'Neill, K. M. (2003) "Decentralization as an electoral strategy". En revista Comparative Political Studies, Vol. 36, No. 9, New York, USA.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2008) "Transformación Democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía", en: www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2007/OPP.pdf.
- Oroño, A. (2011) "El cambio de pisada consolidado. Canelones al Frente". En: Antonio Cardarello y Altair Magri (coord.) "Cambios, certezas e incertidumbres Elecciones Departamentales y Municipales 2010", ICP/Congreso de Intendentes
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001) "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCT", en www.oscaroszlak.org.ar/links.php. Fecha de acceso: julio y agosto de 2011.
- Oszlak, O. y V. Serafinoff (2011) "Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo" En: aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización. OPP, Uruguay
- Oszlak, O. (2006), "La Formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional", Ariel Historia, Buenos Aires.
- Ospina, S. (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.
- Panizza, F (2002) "Discurso e instituciones en la Reforma de la Administración Pública Uruguaya". Revista Uruguaya de Ciencia Política, UDELAR. Uruguay.
- Peters, G. (2003) "El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en la Ciencia Política", Gedisa, Barcelona.
- Presidencia de la República (2007): "Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al ejercicio 2007". Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Uruguay. En página electrónica http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2007/OPP.pdf. Con acceso en agosto y setiembre de 2009.
- Ramos, C. (2009) "Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública". Instituto de Ciencia Política, UDELAR. Uruguay.

- Repetto, F (2004) “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, Serie de documentos de trabajo del INDES, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Rosas Huerta, Angélica. (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. Revista Política y Cultura, UAM, Xochimilco, DF, México.
- Royo, S. (2008) El gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la Administración Local. Editorial: Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Samuelson, P. (1954). “The pure theory of public expenditure”. Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, n.4.
- Serafinoff, V. (2008): “Coordinación y gestión de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno: estrategias e instrumentos”. Ponencia presentada en el “XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Buenos Aires, Argentina, MIMEO. En: www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/serafiva.pdf. Fecha de acceso: agosto y setiembre de 2010.
- Sour-Vargar, L. (2007) “Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales” en: Economía, sociedad y territorio, vol: VI, Número: 23. CIDE, México.
- Vairo, D y Pereyra, J. (2011) “Del resultado incierto a la victoria contundente. Un examen de las elecciones departamentales y municipales 2010 en Maldonado”. En: Antonio Cardarello y Altaír Magri (coord.) “Cambios, certezas e incertidumbres Elecciones Departamentales y Municipales 2010”, ICP/Congreso de Intendentes
- Vázquez-Barquero, A. (2000). “Desarrollo Endógeno y Globalización”. EURE, 26, 79.
- Veneziano, A.; (2005): “Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Vergara, Rodolfo (2001) “Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza”, mimeo, México.
- Vergara, R., compilador, (2010) “Organizaciones e Instituciones”, BBAPdf, Siglo XXI editores.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999): “The politics of decentralization in Latin America” En Latin American Research Review. Vol. 34, No.

- Weiss, Linda (1998) “The myth of the powerless state”, New York, Cornell University Press.
- Wright, D. (1998). “Para entender las relaciones intergubernamentales”, Nuevas lecturas de política y gobierno, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zuasnabar, I. (2008) Presentación ante la Asociación Cristiana de Jóvenes. Uruguay

Sitios webs consultados:

www.presidencia.gub.uy

www.parlamento.gub.uy

www.ine.gub.uy

www.opp.gub.uy

www.maldonado.gub.uy

www.imeanelones.gub.uy

www.rocha.gub.uy

www.impo.gub.uy

www.catastro.gub.uy

Anexos

Anexo 1

Entrevistas realizadas

Organismo	Entrevistado	Fecha
IDR	Milton Ibarra	14 de febrero
OPP	Maria de Barbieri	16 de febrero
IDC	Gabriel Camacho	17 de febrero
Congreso de Intendentes	Abel Oroño	29 de febrero
TC	Da Rosa	6 de marzo
Facultad de Derecho / UDELAR	Alvaro Racchini	7 de marzo
IDC	Hector Pose	12 de marzo
DNC	Sylvia Amado	20 de marzo
OPP	Enrique Cabrera	22 de marzo
IDM	Mauro Mendiburu	27 de marzo
IDM	Pedro González	27 de marzo

Anexo 2

Tasas de los GDs

Acto administrativo	Beneficiarios	Objeto	Base imponible	Alcance	Base jurídica
Timbres y sellados municipales	Las expediciones o gestiones de cualquier naturaleza presentadas ante las dependencias municipales	Los expositores, peticionantes o gestionantes de tramitaciones administrativas	Acto de inicio de tramitación municipal	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 100 mediante papel sellado o timbres	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución

Acto administrativo	Beneficiarios	Objeto	Base imponible	Alcance	Base jurídica

General Municipal	Servicio de alumbrado público, barrido y limpieza de calles y paseos públicos, recolección de residuos domiciliarios y conservación	Ocupantes o poseedores de inmuebles a cualquier título	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal	En Montevideo, monto fijo por zona en un rango entre \$ 190 a \$ 1000 por mes.	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución
				En el interior, alicuota que varía en un rango entre 1.2% y 3%	
Permisos de edificación o reedificación	La concesión de permisos de edificación, reedificación o refacción de edificios o construcción de cualquier naturaleza	Los interesados en obtener el permiso	Metros cuadrados de edificación o reedificación	Cuantía fija básica de \$ 1000 más adicionales de \$ 40 por metro cuadrado	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución
Reconstrucción y corte de pavimento	El corte de pavimento	El solicitante del corte	El metro cuadrado roturado o afectado	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 1000 por metro cuadrado roturado de hormigón y \$ 300 por metro cuadrado roturado de bituminoso	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución
Trazado, amanzamiento y solares	El amanzamiento que realiza la autoridad municipal en nuevas zonas de las distintas localidades del departamento	El propietario y/o titular de los derechos reales sobre los inmuebles comprendidos en las nuevas zonas de cada localidad	Metro cuadrado de superficie comprendido en el trazado	Cuantía fija en cada departamento, en promedio en un rango entre \$ 0,50 y \$ 2 por metro cuadrado	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución
Habilitación de inmuebles para arrendamiento	El permiso de habilitación de inmuebles para arrendamiento	Los arrendadores o subarrendadores de un inmueble	El costo del servicio de habilitación	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 1000 por cada habilitación	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución
Chapa de matrícula de vehículos	Expedición de chapas de matrícula para uso de en los	Propietario del vehículo o titulares de los vehículos en los	Costo del servicio de expedición de chapas de matrícula	Cuantía fija en cada departamento, en promedio:	Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución

<p>Costo de matrícula de vehículos</p>	<p>vehículos empadronados en el departamento</p>	<p>registros municipales</p>	<p>Costo del servicio de expedición de chapas de matrícula</p>	<p>Cuantía fija en cada departamento, en promedio - \$ 600 automóviles, camiones, casas rodantes y similares - \$ 300 motos, motonetas y ciclomotores</p>	<p>Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución</p>
<p>Transferencia en el empadronamiento y transferencia de vehículos</p>	<p>El empadronamiento y transferencia de vehículos</p>	<p>El solicitante de la inscripción o del cambio de titular de un vehículo</p>	<p>El costo del servicio de empadronamiento o transferencia</p>	<p>Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 125 por cada empadronamiento o transferencia</p>	<p>Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución</p>
<p>Inspección de vehículos</p>	<p>Inspección técnica mecánica de motor y/o características del vehículo</p>	<p>Propietario del vehículo o titulares de los vehículos en los registros municipales</p>	<p>Costo de la inspección técnica</p>	<p>Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 100</p>	<p>Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución</p>

<p>Habilitación de conductores</p>	<p>Comprobación de aptitudes físicas e idoneidad técnica para conducir</p>	<p>Solicitante de la habilitación para conducir</p>	<p>Costo del servicio de habilitación de conductores</p>	<p>Cuantía fija en cada departamento, en promedio: - \$ 450 para autos, camionetas y camionetas - \$ 300 para motos y similares</p>	<p>Tasa fijada por el GD según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución</p>
---	--	---	--	---	---