

## **Capacidad estatal subnacional en Uruguay.**

### **Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales<sup>1</sup>**

José Raúl Rodríguez

Universidad de la República

[joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com](mailto:joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com)

#### **Resumen**

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

Palabras clave: capacidades estatales/ gobiernos subnacionales/ administración pública

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

## **1. Introducción**

El presente trabajo presenta una aproximación a un modelo de medición de las capacidades estatales aplicado al caso uruguayo<sup>2</sup>. En concreto, se busca aportar a la descripción y análisis de las capacidades estatales a nivel de los gobiernos departamentales, en particular, de las intendencias. Por capacidad estatal se entiende aquí al conjunto de facultades y habilidades con que cuenta el Estado para generar procesos racionales de política pública en condiciones de autonomía. Por procesos racionales de política pública se entiende la capacidad de contar con los recursos institucionales, organizacionales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones y cometidos estatales. Por autonomía se entiende la capacidad de conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios o particularistas.

Específicamente, se propone una estrategia para la identificación y descripción de los tipos de capacidades estatales predominantes en las intendencias departamentales. La estrategia de medición propone un modelo descriptivo centrado en tres componentes: i) la estructura organizativa y los recursos humanos; ii) la estructura presupuestal, y iii) el sistema de pesos y contrapesos. En lo que sigue del trabajo, se expondrá en primer lugar un resumen del marco de referencia teórico desde el cual se extraen las principales variables del modelo; en segundo lugar se presenta el cuadro de operacionalización según variables, indicadores y fuentes de información. Por último, se presenta un resumen de los principales resultados de la investigación, haciendo énfasis en la caracterización de las intendencias de acuerdo a tres agrupaciones de casos: intendencias de tipo I, de orientación patrimonialista clientelar; intendencias de tipo II, híbrido burocrático patrimonialista; e intendencias de tipo III, híbrido burocrático- gerencialista- redes- neo-weberiano.

---

<sup>2</sup> El presente trabajo es un resumen de mi Tesis de Maestría en Ciencia Política “Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Aproximación a un modelo de medición aplicado a las intendencias departamentales”. Presentada para su defensa en el mes de octubre de 2012.

## 2. Capacidad estatal en el nivel subnacional

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

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

Ambas dimensiones, la profesionalizante y la de legitimidad, hacen a lo que comúnmente se denomina *proceso de políticas públicas*, esto es, el ciclo en que se procesan las decisiones por parte del Estado para intentar solucionar los problemas y generar bienestar en el conjunto de los ciudadanos. En esta línea, Rosas Huerta expresa que la capacidad estatal es necesaria a los efectos de "...a) mejorar las funciones y resolver los problemas públicos; b) movilizar o adaptar las instituciones estatales para dar respuesta a esos problemas; y c) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública..." (Rosas Huerta 2008: 121).

En lo que tiene que ver con la capacidad estatal para llevar cabo procesos de política pública, Rosas Huerta distingue tres dimensiones: 1) La *capacidad efectiva*, que tiene que ver con el desempeño del gobierno y con su capacidad para generar valor social en sus efectos; 2) la *capacidad como producto o resultado de un proceso*, referida a la facilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; y 3) la *capacidad como proceso*, es decir, como los esfuerzos adaptativos para mejorar la capacidad. Esta última dimensión planteada por la autora es relevante, en el entendido que las capacidades estatales están en continua transformación.

En cuanto a la perspectiva de la legitimidad, surgen algunos conceptos instrumentales asociados, como por ejemplo, las nociones de control, equilibrio, balances y contrapesos, *accountability*, rendición de cuentas, transparencia, etc. Estos componentes hacen que la cuestión de las capacidades estatales asuma relevancia a la luz del debate sobre la calidad de la democracia. En general, los procesos de reforma del Estado suelen concentrarse en el problema de la eficiencia y no tanto en la calidad de la democracia. Algunos cambios institucionales pueden generar mayores estímulos para la eficiencia, sin por ello significar cambios sustantivos para la calidad democrática. Al revés, mayores niveles de contestabilidad política y social, transparencia y *accountability*, pueden darse con independencia de la noción de eficiencia. También es cierto que se puede ser más eficiente y más democrático al mismo tiempo. Por tanto, el modo en que el Estado implemente sus atributos de estatalidad, determinará escenarios de mayor o menor democratización. Dicho de otro modo, el Estado podrá ser más o menos eficiente y democrático dependiendo de sus capacidades para implementar sus propios atributos de estatalidad, esto es, de cumplir con sus funciones de autoridad, fiscalidad e identidad (Oszlak 2006)<sup>3</sup>. Por lo tanto, la capacidad estatal se convierte en un requisito para una democracia fuerte, que al mismo tiempo sea legítima, representativa y eficaz<sup>4</sup>.

Este tema sobre cómo el Estado implementa sus aspectos constitutivos, cómo impone su autoridad, pero a la vez, legítimamente, y cómo reconoce sus propios límites en relación con el mercado, la sociedad civil y los ciudadanos, conduce al tema de la *governance*. Este concepto intenta dar cuenta de la problemática de “las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico” (Ramos 2009: 237). Este papel articulador del Estado pasa a ser central en la actualidad, puesto que puede

---

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

<sup>4</sup> El tema de la mejora de la calidad de la democracia retorna en las ondas de reforma de segunda y tercera generación. Pero en concreto, los contenidos centrales de estas reformas se detienen más en cuestiones de eficacia y eficiencia primero, y participación y transparencia después, sin entrar de lleno en el tema de la legitimidad.

asumir diversos modos. Antes que esperar del Estado una capacidad o conjunto de capacidades específicas orientadas a la generación del bienestar colectivo, se espera una capacidad de articulación y mediación entre una gama plural de intereses, la mayoría de las veces contrapuestos. Esta capacidad de articulación, implica en última instancia una capacidad de conducción en el entendido que es el Estado quien se pone al frente imponiendo legítimamente los límites y restricciones para la acción del conjunto de los actores. Este límite podrá ser más o menos flexible o rígido, y ello es lo que da lugar a los distintos tipos o modalidades de *governance*.

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

El modelo de redes en cambio supone una mayor horizontalidad del Estado y un mayor papel en la producción de bienes y servicios que en el modelo de mercado. La principal característica de este modelo es que el Estado tiene una vocación importante por el acuerdo y por el consenso, es decir, promueve la generación de políticas públicas en acuerdo con otros actores. En lo que hace a los modos de gestión que asume la estructura estatal en este modelo, al igual que en el modelo de mercado, también se propician mayores espacios de participación público-privados, a través de contratos de tercerización, menor burocratización y mayor participación de la sociedad civil y el tercer sector en la provisión de bienes públicos. La principal diferencia con el modelo de mercado tiene que ver con la vocación negociadora y de consenso del modelo de redes. Esta característica del modelo

hace que típicamente se desarrolle más fácilmente en los niveles territoriales meso y micro, es decir, provinciales o locales, antes que centrales o nacionales.

Por último, el modelo jerárquico supone una división del trabajo entre el Estado, la sociedad civil y el mercado más imperativa, por tanto menos competitiva y menos negociada. Este modelo implica un importante reconocimiento de la autoridad estatal y un fuerte dirigismo en las acciones de provisión de servicios públicos. El modo de organización y gestión estatal asumido es el modelo burocrático tradicional, jerárquico, piramidal, supeditado al gobierno representativo. Es esta una de las garantías esgrimidas para evitar la captación de la administración pública por parte de los intereses particularistas. En definitiva, importa subrayar que las capacidades estatales tal como se han definido aquí, son centrales tanto para la generación de políticas públicas sostenibles que tiendan a levantar las restricciones del desarrollo, como para generar y consolidar democracias fuertes. El modo que el Estado asuma para ello podrá suponer variantes, y en cada caso podrá, en función de los recursos que posea, estar en mejores condiciones para llevar a cabo sus funciones. El razonamiento es sencillo: mayores capacidades aumentan la probabilidad del Estado para cumplir con sus funciones. Pero estas capacidades hay que analizarlas a la luz de las funciones del Estado, puesto que no habrá capacidades allí donde el Estado no está presente o no se ocupa.

## **2.1. Tipos de capacidad estatal**

### *El modelo burocrático-weberiano*

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

La *organización piramidal* supone en primer lugar la supeditación de la organización estatal al gobierno representativo. Este concepto es nítido y claro en la teoría weberiana: la administración debe responder al gobierno representativo. Hay aquí un desarrollo del modelo burocrático asociado a la teoría democrática. Dicho de otro modo, para que un

Estado sea democrático, la administración debe estar supeditada a las autoridades políticas democráticamente elegidas. Una burocracia capturada por los intereses particulares, privados o de facción, o una tecnocracia que no responda a las directrices del gobierno representativo, no se condice con un Estado democrático. Así definida la supeditación de la administración al gobierno representativo, se establece una cadena de mando basada en una estructura piramidal, donde en el modelo ideal, no hay lugar para las falsas interpretaciones sobre el poder. Las distintas unidades organizativas están diseñadas y ordenadas de tal modo que responden una a la otra de modo jerárquico y en forma piramidal.

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

Por último, el *sistema de carrera* es uno de los principios centrales del modelo burocrático-weberiano, en tanto representa el modo de gestión de los recursos humanos en la estructura estatal. Narbono y Ramos (2001) describen siete componentes del sistema de carrera de acuerdo a Prats i Català (1998): i) los funcionarios se nombran en base a exámenes competitivos; ii) existen restricciones a la movilidad arbitraria de los funcionarios (inamovilidad); iii) se garantiza la neutralidad política del staff administrativo, lo que requiere de la ausencia de criterios político partidarios para la selección y promoción del personal; iv) existe un “cuerpo regulatorio independiente” encargado del cumplimiento de los puntos anteriores, por ejemplo una comisión u oficina del servicio civil; v) existe una estructura de cargos por grados establecida centralmente; vi) las retribuciones salariales se fijan de acuerdo a la estructura de cargos en congruencia con los grados correspondientes, con independencia de la productividad del trabajo efectivamente realizado; vii) el ingreso a

la función pública es promovida por los grados más bajos, y existen impedimentos para el “ingreso lateral” en los escalafones superiores, a los que se accede a lo largo de la carrera y como consecuencia de la antigüedad y el mérito. Esta ingeniería organizacional y de gestión del modelo burocrático está asociada a garantizar el Estado de derecho, y en este sentido busca una articulación entre dos principios administrativos fundamentales: la neutralidad profesional del staff administrativo y su subordinación a la voluntad política (Narbondo y Ramos 2001: 147).

Paralelamente, toda esta ingeniería burocrática supone un gran nivel de rigidez, en el entendido que implica que el gobierno se ate las manos y respete la lógica burocrática en el cumplimiento de cada uno de los hitos del modelo. No hacerlo supone distorsiones y deteriora las bases de legitimidad del propio Estado de derecho, en el sentido que supondría romper con el principio de la neutralidad profesional del cuerpo administrativo debido al hecho de una injerencia discrecional del gobierno en el nombramiento de los funcionarios<sup>5</sup>.

Esta supuesta rigidez del modelo ha sido uno de los aspectos más señalados por los críticos del modelo burocrático y por los impulsores del *new public management*, que pregonan una mayor flexibilización y adecuación de todo el sistema en general. Sin embargo, esta aparente rigidez señalada por los detractores del modelo, no es tal en la medida que el modelo está basado en una lógica de estricta supeditación jerárquica del cuerpo administrativo a la autoridad política. Entonces, no habría tal rigidez, en la medida que la burocracia acatara y procediera a las decisiones que políticamente han sido tomadas y comunicadas. Sin embargo, la práctica política y administrativa hace que esta relación sea conflictiva por naturaleza, en la medida que los políticos y los funcionarios cuentan con recursos de poder específicos.

### *La nueva gerencia pública*

La nueva gerencia pública (NGP) surge como respuesta a la crisis del Estado de bienestar keynesiano en los años 70, y tiene un fuerte desarrollo durante los gobiernos de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente durante la década del ochenta. Las referencias a los trabajos de Niskanen (1980) y Osborne y Gaebler (1992)

---

<sup>5</sup> El nombramiento de los funcionarios por fuera del sistema de carrera no necesariamente implica salirse del esquema meritocrático, puesto que se puede escoger entre funcionarios que ofrezcan méritos suficientes para el cargo. Pero abre el juego al nombramiento discrecional basado en criterios políticos, levantando así la restricción impuesta por el sistema de carrera al ingreso lateral de los funcionarios.



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

En consonancia con este diagnóstico la NGP propone criterios antagónicos a los desarrollados en el modelo burocrático. Siguiendo a Osborne y Gaebler (1992), el modelo de la NGP podría sintetizarse de acuerdo a los siguientes componentes: 1) Flexibilidad de la organización estatal; 2) legitimidad basada en la eficiencia económica; 3) centralidad del *manager* o gerente en la gestión de los recursos humanos. De un modo más específico, Hood (1991) propone los siguientes siete puntos característicos de la NGP: 1) gestión profesional con participación activa; 2) patrones e indicadores de desempeño claramente especificados; 3) mayor énfasis en los controles de producción; 4) introducción de la desagregación de las unidades del sector público; 5) introducción de la competencia entre unidades del sector público; 6) incorporación de pautas de gerenciamiento típicas del sector privado; y 7) énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Thompson 2010: 101).

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

La preeminencia de la noción de eficiencia da lugar a sistemas de evaluación de agencias por resultados, donde la variable económica es central. Los indicadores de performance asociados a gasto por objetivos y metas suelen expresar esta tendencia. También se promueve la adaptación de los sistemas presupuestarios dando lugar a la incorporación de mecanismos por competencia entre agencias y los sistemas de premios según resultados de gestión, en base a metas e indicadores de performance claramente especificados y basados en criterios técnicos.

Por último, toda esta nueva ingeniería debe descansar en la promoción de liderazgos gerenciales (gestores o gerentes, según la terminología empleada) capaces de asignar y promover los recursos humanos y materiales con mayor eficiencia, adaptando más rápidamente los recursos y promoviendo la gestión estatal como un símil a la actividad privada.

#### *Los nuevos tipos de capacidad de conducción estatal*

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

##### *a) El modelo de redes*

Este modelo responde en gran medida a la complejización de la gestión pública moderna, debido a la multiplicación de actores e intereses que toman parte de la puja

distributiva en las democracias contemporáneas. El modelo de redes implica un tipo de interacción horizontal donde el Estado basa su capacidad de conducción en su capacidad para obtener consensos y en su eficacia negociadora, y no impone decisiones verticalmente:

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

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

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

*b) El modelo neo-weberiano*

De acuerdo con Narbono, este modelo se presenta como una especie de weberianismo *aggiornado*:

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

La incorporación de los sistemas de gestión por resultados no es un tema menor, si se tiene en cuenta que se trata de un criterio de gestión típico de la NGP. En efecto, en el modelo weberiano clásico, el único criterio de control pasaba por el derecho administrativo. Esto es, una unidad ejecutora cumplía o no bien sus funciones según hubiera respetado adecuadamente los procedimientos estatuidos para su régimen de funcionamiento. Y así sucesivamente para el resto de las dependencias estatales, divisiones, departamentos, ministerios, etc.

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

Otra noción que se incorpora en este nuevo modelo es el concepto de autonomía enraizada propuesto por Evans (1995). En su estudio comparativo sobre la capacidad de los estados para poner a andar modelos de desarrollo económico sostenibles, propone que el Estado Desarrollista es un actor fuertemente autónomo, al igual que el Estado Burocrático propuesto por Weber, pero con la diferencia que se encuentra fuertemente enraizado con la sociedad civil y el mercado a través de lazos formales e informales vinculantes, distinto al concepto de aislamiento desarrollado por Weber. Se trata pues de generar un marco institucional que tienda a favorecer la vinculación del aparato estatal con los actores clave del desarrollo (empresarios, trabajadores, actores de la sociedad civil en general) pero garantizando tanto la autonomía técnica como política del aparato estatal, en la medida que dicho enraizamiento no supone una captura del Estado por parte de los particulares (Evans 1995).

## **2.2. Cómo medir la capacidad estatal**

Uno de los principales desafíos al investigar las capacidades estatales es proceder a su medición. ¿Por qué medir? Para analizar y entender, para describir primero y explicar después orientados por las distintas preguntas que surgen del proceso de descripción. El problema está en qué y cómo medir. Esto es así debido, en primer lugar, al propio concepto de capacidad estatal. Esto implica acotar el alcance de las capacidades, esto es, definir las capacidades “para qué”. Paralelamente, debe definirse la capacidad de quién, o de quiénes. Esto no es banal, puesto que al definir al Estado como objeto de investigación, enseguida se advierte que es lo suficientemente grande y complejo como para considerarlo como un todo, como una unidad indivisible. En este trabajo se ha definido a las intendencias departamentales como objetos de estudio, por lo que el desafío se acota al estudio de las capacidades estatales en el segundo nivel de gobierno<sup>6</sup>.

Sin embargo, estas capacidades se generan y desarrollan en relación con otros, en este caso con el Estado central, la sociedad, el sistema político, y en general todos los actores que forman parte de la red de gobernanza en que operan los GD. Es aquí donde surge el tema de los niveles de análisis; i) el político institucional (macro); ii) el organizacional

---

<sup>6</sup> Por intendencias departamentales se entiende aquí al poder ejecutivo departamental, esto es, la administración cuyo único vértice jerárquico es el intendente. Por tanto, se excluyen del estudio las Juntas Departamentales.

(meso); y iii) el individual (micro). En general, aunque con algunas variantes, los autores que trabajan la medición de las capacidades estatales suelen manejar estos tres niveles, los que serán descritos a continuación del presente apartado (Mizrahi 2003; Oszlak y Orellana 1991; Oszlak 2006; Rosas Huerta 2008).

El tema de las capacidades “para qué”, también requiere de un adecuado tratamiento, en el entendido de que los Estados contemporáneos llevan a cabo una vasta gama de actividades, agrupadas en un conjunto de funciones de alta complejidad. Como se explicará mejor en el siguiente capítulo, el hecho de investigar las capacidades estatales a nivel subnacional también acota el dilema del “para qué”, aunque no lo elimina totalmente, debido a la amplia dispersión de actividades y funciones que las intendencias departamentales en Uruguay llevan a cabo. De todos modos, el “para qué” se define en este trabajo de un modo más holístico y general. Interesa aquí conocer cuáles son los tipos de capacidades estatales que predominan en las intendencias, en función de sus habilidades y facultades para implementar políticas públicas con autonomía en el marco de sus competencias formalmente estatuidas, sin mención a un ámbito concreto de política pública.

Otra de las distinciones que suele hacerse en el momento de analizar las capacidades estatales es el cruce entre capacidades políticas y capacidades administrativas (Rosas Huerta 2008; Mizrahi 2003). En cierto modo, esta distinción guarda estrecha relación con la de los niveles institucional y organizacional, aunque no es idéntica. Las capacidades administrativas suelen vincularse al estudio de las “habilidades técnico-burocráticas del Estado para llevar a cabo sus objetivos oficiales”, como los recursos humanos y el sistema de organización; mientras que las capacidades políticas se refieren a “la capacidad de interacción y negociación con los actores”, la participación política, la negociación y la lucha por el poder (Rosas Huerta 2008: 129). En el presente trabajo el foco está puesto en las capacidades administrativas de las intendencias departamentales, si bien también se hace mención de un modo más tangencial a las capacidades estrictamente políticas.

Por último, más allá de estas distinciones analíticas, las capacidades suelen actuar juntas. Precisamente, estas distinciones son útiles a los efectos de poder hacer visible lo invisible. Una de las principales dificultades reconocida insistentemente por los autores que se dedican al estudio de las capacidades estatales es su carácter difuso. Esto implica un

complejo esfuerzo de conceptualización y objetivación. En este sentido, Mizrahi (2003) advierte sobre el riesgo de caer en mediciones de performance cuando lo que se quiere hacer en realidad es describir y analizar las capacidades institucionales u organizacionales. La performance, entendida como el resultado de una política concreta, si bien guarda relación con el concepto de capacidades estatales, no es equivalente, debido a que muchas veces una performance puede ser satisfactoria independientemente de la capacidad administrativa existente en una organización. Viceversa, en presencia de capacidades estatales consolidadas, no necesariamente una performance será satisfactoria o la prevista de acuerdo a estas capacidades, porque obviamente influyen factores exógenos sobre los que no se tiene control en el marco de una política pública concreta.

### **3. Modelo de medición y aplicación al caso uruguayo**

#### **3.1. Operacionalización**

A los efectos de su medición, de acuerdo con el marco de referencia conceptual expuesto anteriormente, las capacidades estatales de las intendencias departamentales en el nivel organizacional han sido agrupadas en tres dimensiones: 1) la estructura de los recursos humanos y su organización; 2) la estructuración del presupuesto en sus ingresos y gastos; y 3) el sistema de pesos y contrapesos departamental.

El objetivo consiste en realizar un primer ejercicio de medición sistemático, que sea de utilidad para la comprensión de los distintos grados de desarrollo organizacional en las intendencias del país, que sea útil para continuar trabajando en la identificación de los déficits de capacidades y posibilite diferenciar las intervenciones de fortalecimiento a los efectos de favorecer su impacto.

La unidad de análisis se define como la intendencia departamental, esto es, el poder ejecutivo departamental conformado por el cuerpo administrativo cuyo vértice jerárquico es el Intendente. Esto se debe al fuerte predominio del ejecutivo sobre el legislativo en el sistema de gobierno subnacional uruguayo (Cardarello 2007). Por su parte, debido a que las capacidades se desarrollan en el tiempo y son a la vez causa y consecuencia (Rosas Huerta 2008), se consideran las intendencias en el período 1990-2010. El estudio se refiere a las intendencias como objetos dinámicos, que están en cambio permanente, y los indicadores

se toman –salvo los que se refieren a variación o evolución- para los años finales (2008 a 2010), por considerarse la mejor alternativa a los efectos de la generalización<sup>7</sup>.

**Cuadro 1. Operacionalización de la variable “capacidad estatal en el nivel organizacional de las intendencias departamentales”**

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

### *Aspectos metodológicos*

La unidad de análisis se define como la intendencia departamental, esto es, el poder ejecutivo departamental conformado por el cuerpo administrativo cuyo vértice jerárquico es el Intendente. No se analizan ni las Juntas Departamentales, ni demás ámbitos de gobierno distintos de la propia intendencia. Como la preocupación es estudiar las capacidades de las intendencias para llevar a cabo políticas públicas en un contexto de autonomía política,

<sup>7</sup> Para una mayor detalle de los aspectos metodológicos ver Rodríguez, José Raúl (2012b).



entonces el estudio debe concentrarse en el aparato administrativo y en la organización “intendencia”. Esto se debe al fuerte predominio del ejecutivo sobre el legislativo descrito anteriormente. Por su parte, debido a que las capacidades se desarrollan en el tiempo y son a la vez causa y consecuencia (Rosas Huerta 2008), se consideran las intendencias en el período 1990-2010. El estudio se refiere a las intendencias como objetos dinámicos, que están en cambio permanente, y los indicadores se toman –salvo los que se refieren a variación o evolución- para los años finales (2008 a 2010), por considerarse la mejor alternativa a los efectos de la generalización.

El esquema de medición supuso completar la matriz presentada en el Cuadro 1. Se trata de una matriz de 16 indicadores agrupados en tres dimensiones o componentes. En cada caso se completó la matriz de datos para cada uno de los indicadores, y se estableció un valor promedio de referencia. En función de si los casos están por encima o por debajo del promedio, se les atribuye un valor dicotómico de 0 y 1. Para las variables no cuantitativas, se dicotomizó directamente entre 0 y 1; por ejemplo, para la existencia/inexistencia de presupuesto participativo, y así sucesivamente.

Finalmente, estas tres dimensiones se agregan en un valor final de resumen mediante el promedio de los tres índices considerados. A cada una de las tres dimensiones o componentes se le otorga un valor de 1/3 en el peso final del índice de resumen. Quiere decir que los distintos valores que asumen cada uno de los 16 indicadores fue ponderado teniendo en cuenta su peso en cada componente y el peso de éstos en el total (ver apéndice metodológico).

De este modo, cada intendencia obtiene un valor que varía entre 0 y 3. Cuando los valores son menores a 1, quiere decir que las intendencias se encuentran en general por debajo del promedio en todos los componentes y se aproximan a lo que sería una lógica patrimonialista de capacidades estatales (tipo I). Cuando las intendencias obtienen entre 1 y 2, quiere decir que su posicionamiento es comparativamente intermedio, pudiendo obtener valores por encima y por debajo del promedio en cada uno de los tres componentes analizados. En estos casos se considera que las capacidades estatales de las intendencias estarán un poco más recostadas sobre el modelo burocrático-tradicional, pero alternando con otras capacidades de tipo patrimonialista, conformando así un híbrido burocrático-patrimonialista (de tipo II). Por último, los valores mayores a 2 indican la presencia de un

mejor posicionamiento de las intendencias en términos relativos a lo largo de la mayoría de los indicadores considerados. No es posible señalar con precisión el tipo de capacidades estatales predominante en estos casos, pero sí es posible proponer que se trata de intendencias que en promedio se encuentran en mejores condiciones para implementar procesos de políticas públicas con mayores grados de autonomía. En estos casos es esperable que la lógica patrimonialista y clientelar disminuya, y que existan mejores condiciones para la implementación de capacidades estatales que impliquen en mayor medida una lógica que, dependiendo de cada caso, podrá ser más o menos burocrática, gerencialista, de redes o neo-weberiana. A este último grupo de casos se le denominará aquí como híbrido burocrático-NGP-redes-neoweberiano (o híbrido de tipo III) (ver figura 1).

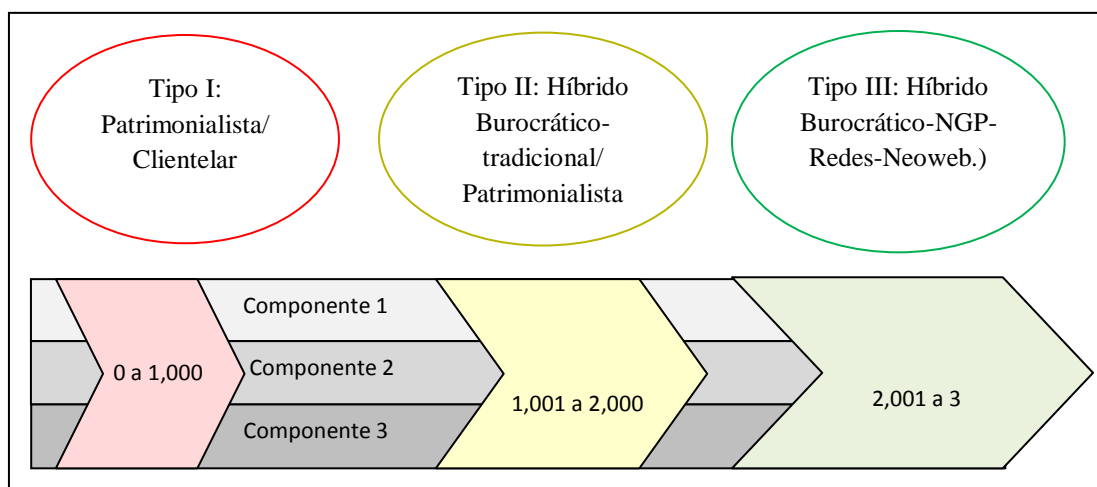


Figura 1. Resumen de operacionalización y categorización de los casos

## 4. PRINCIPALES RESULTADOS<sup>8</sup>

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

Tras completar la matriz de indicadores descrita en el cuadro 1 (ver datos en Anexos), entonces se realiza un proceso de agregación de los valores de los 16 indicadores en las tres dimensiones de capacidad estatal analizadas. Como resultado de ello, se realiza un agrupamiento de las 19 intendencias según su tipo de capacidad estatal predominante, de

<sup>8</sup> El detalle del análisis de los datos puede consultarse en profundidad en Rodríguez, José Raúl (2012b).

acuerdo al índice promedio construido sobre la agregación de las tres dimensiones consideradas.

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

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

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

**Cuadro 2. Resumen de indicadores de capacidad estatal de las intendencias departamentales**

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

Como se aprecia en el cuadro anterior, la columna final resume el promedio entre los índices para las tres dimensiones consideradas. Los resultados obtenidos deben considerarse como preliminares, en el entendido que no permiten afirmar de un modo concluyente que cada una de las intendencias cuenta con tal o cual tipo de capacidades estatales, como tampoco permite ser concluyente respecto a los déficits de capacidades que puedan existir a lo largo de las tres dimensiones de análisis consideradas. Esto se debe en primer lugar al carácter relativo de la medición, es decir, a que cada uno de los atributos evaluados por los indicadores considerados asume un valor *dummy* en función de si está o no por encima o por debajo del promedio de las 19 intendencias. Esto significa que aún en presencia de un posicionamiento “en verde”, no se está en condiciones de evaluar en qué medida este posicionamiento no podría mejorarse en función de estándares más objetivos y no contruidos sobre la base de una comparación. Por su parte, otro factor que debe tenerse en cuenta para evaluar estos resultados, es el hecho que ha sido señalado sobre la ausencia de información objetiva y estandarizada para todas las variables de capacidad estatal. En gran medida, las variables omitidas por falta de información constituyen un sesgo de la investigación que debe tenerse en cuenta, sobre todo en lo que se refiere a la estructura organizativa y a la implementación de la carrera administrativa.

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

#### **4.2. Intendencias de tipo I- de orientación patrimonialista clientelar**

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

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

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

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

En cuarto lugar, una baja presencia de profesionales de nivel terciario rebajaría la probabilidad de desarrollar instrumentos de políticas con mínimos de racionalidad y eficacia. Más aún en el caso de procesos de políticas más desafiantes o más innovadoras. Independientemente de los ámbitos de políticas de que se trate, una agenda sostenible de desarrollo de procesos de política pública requiere de mínimos niveles de presencia de profesionales terciarios. Esta presencia no asegura en sí misma una gestión profesional de la gestión, pero en ausencia de profesionales es más difícil llevarlo adelante.

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

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

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

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

### **4.3. Intendencias de tipo II- Híbrido burocrático- tradicional- patrimonialista**

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

A juzgar por el índice de resumen establecido en el cuadro 2, se aprecian principalmente dos subgrupos. El primero está integrado por las intendencias que están más próximas al umbral superior de la categoría (entre 1,5 y 2 puntos), que son típicamente organizaciones consolidadas, donde las mayores debilidades están concentradas en la dimensión presupuestal –dependiendo del caso– y el sistema de pesos y contrapesos.

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

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

En líneas generales, las intendencias de tipo II se caracterizan por contar con una organización orientada hacia las funciones tradicionales, un papel importante en la provisión directa de recursos y la generación de empleo directo a través de la propia intendencia, niveles de retribución salarial en el promedio, mayores presencia de profesionales terciarios en la plantilla y de funcionarios de carrera. Por supuesto que al centrar la atención en los casos concretos surgen algunas diferencias. De ahí es que se esté en presencia de un tipo denominado de capacidades “híbrido”, en este caso, alternando características en teoría asimilables a los tipos *patrimonialista* y *burocrático-tradicional*.

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

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

En lo que se refiere al componente 3 (pesos y contrapesos), excepto Río Negro, el resto de las intendencias obtiene valores inferiores a 2 en este componente, siendo Durazno y San José las de menor puntaje. En general, las variables que hacen la diferencia en este componente tienen que ver con los diferenciales grados de contestabilidad política existentes, tanto a nivel de sistema de partidos como de la cobertura o penetración del tercer nivel de gobierno en el departamento. El estudio de casos en esta perspectiva puede arrojar más luz sobre las distintas oportunidades de fortalecimiento de capacidades que presentan estas intendencias, análisis que excede las posibilidades de esta investigación. Sin embargo, cabe mencionar cómo algunos instrumentos concretos como el presupuesto participativo o la agencia o consejo de desarrollo local o departamental, pueden constituirse en herramientas para un mayor desarrollo de estas capacidades en las intendencias. En efecto, aquellas intendencias que cuentan con alguna experiencia en la implementación de algunos de estos mecanismos, estaría en teoría mejor preparada para encarar los desafíos de la nueva gobernanza. Esto es, estaría en mejores condiciones de implementar una gestión pública más transparente y más participativa, con mayor involucramiento de la sociedad



civil y de los ciudadanos, y con mejores vínculos con el mercado y las empresas locales. Todo ello implica unas capacidades especializadas en la negociación, la comunicación y la cooperación, distintas a las capacidades que aparentemente predominan en la actualidad.

#### **4.4. Intendencias de tipo III- Híbrido burocrático- gerencial- redes- neo-w**

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

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

En general, estas intendencias presentan valores por encima del promedio en la mayoría de los atributos evaluados, lo que permite concluir que en términos relativos existe una mayor disposición de recursos organizacionales, de los cuales podríamos inferir mayores capacidades. No es posible inferir en qué medida estos recursos observables a nivel de la organización en general, se canalizan de acuerdo a una gestión organizacional más o menos burocrática, o gerencial, de redes o neo-weberiana. Sin embargo, como hipótesis de trabajo, es posible acotar un modelo predominante de tipo patrimonialista y clientelar. No quiere decir que no exista clientelismo y particularismo en estas intendencias, sino que esta

práctica no sería la predominante, y en cambio, podrían hallarse otros criterios de gestión en mayor medida vinculados al modelo burocrático, o a modelos gerenciales, de redes o neo-weberianos, dependiendo del tipo de política que se trate. De ahí la denominación de intendencias de tipo III Híbrido burocrático-NGP-redes- neo-w.

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

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

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, Manuela (2012). “La hechura de la política subnacional. El presupuesto participativo de Florida, Paysandú y Rivera 2005-2010 en la matriz de política pública”. *Mimeo*.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004). “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” En *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XIII, número 003. Centro de Investigación y Docencia Económicas (753-784). D.F., México.
- Cardarello, Antonio (cord.) (2007). “Función y producción legislativa de las juntas departamentales 2005-07. Un estudio de tres casos”. En *Técnica y función legislativa en Juntas departamentales 2007*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.
- Carneiro, Fabricio (2009). “Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 18*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ed. Cauce. Montevideo.
- Cobarrubias Moreno, Oscar Mauricio et al. (2011). “Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales”. En GIGAPP Estudios/ Working Papers (WP-2011-04). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- Echevarría, Elena (2007). *Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. CI, OPP, PNUD, AECI. Montevideo.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy. States & Insudtrisial Transformation*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Hernández-Bonivento, José A. (2011). “La gobernanza local y el fortalecimiento institucional”. En GIGAPP Estudios/ Working Papers (WP-2011-08). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- Lynn Jr., Laurence E. (2010) “Gestao pública”. En Peters, Guy y Jon Pierre (Orgs.): *Administracao pública. Coletanea*. Ed. UNESP. ENAP. Brasília.
- Melo, Marcus André (2010). “Gobernanza y capacidades estatales en el nivel subnacional en Brasil”. En De Barbieri, María y Cristina Zurbrigen (Coord.): *Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur*. FLACSO Secretaría General- AECID-FLACSO Uruguay. Montevideo.
- Messenberg Guimaraes, Débora (2004). “Continuidades patrimonialistas no modelo sociopolítico brasileiro”. En Ayrton Fausto y José Flavio Sombra Saraiva (Org.): *Diálogos sobre a Pátria Grande*. FLACSO- Brasil, IBRI, Abaré. Brasilia. 2004
- Mizrahi, Yemile (2003). “Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature”. World Bank Institute. Washington, D.C.
- Narbondó, Pedro (2011). “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 20*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ed. Cauce. Montevideo.

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

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

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

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

Oficina Nacional de Servicio Civil (2010). “Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2010”. Disponible en [www.onsc.gub.uy](http://www.onsc.gub.uy)

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

Oszlak, Oscar (2006). “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”. En *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI*. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (1991). “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”. Disponible en <http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>.

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

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

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

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

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

----- (2012b). “Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Aproximación a un modelo de medición aplicado a las intendencias departamentales”. Tesis de Maestría de Ciencia Política. FCS. Universidad de la República. Montevideo.

Rodríguez Miranda, Adrián (2011). “Documento de lineamientos sobre políticas de desarrollo territorial y local en Uruguay. Anexo 2”. Noviembre de 2011. VNG. Programa Uruguay Integra OPP-UE. Montevideo.

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

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

Tribunal de Cuentas de la República (2010). “Memoria Anual 2010”. Disponible en [www.tcr.gub](http://www.tcr.gub)

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

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

## ANEXOS

### i. Matriz de indicadores Componente 1- Estructura Organizativa y Recursos Humanos

Indicadores/ Intendencias	1.1- División funcional del trabajo		1.2- Tamaño de la organización					1.3- Retribución salarial		1.4- Presencia de profesionales de nivel terciario		1.5- Presencia de funcionarios de carrera		Suma
	Cociente unidades de primer orden funciones no tradicionales sobre el total	Valor operacional 1.1	Tamaño: Participación empleo intendencias en total empleo (2010)	Valor operacional	Tendencia: Índice de evolución (1995=100)	Valor operacional	Valor operacional total 1.2	Estimación Sueldo anual promedio por intendencia (2010)	Valor operacional 1.3	% en escalafón A y B sobre el total	Valor operacional 1.4	% de funcionarios presupuestados sobre el total	Valor operacional 1.5	
Artigas	0,3333	1	5,19	0	103	1	0,5		0	2,4	0	54,7	1	2,5
Canelones	0,3750	1	1,86	1	120	0	0,5	242	1	3,9	1	44,1	1	4,5
Cerro Largo	0,2500	0	3,54	1	122	0	0,5	162	0	3,4	0	27,1	0	0,5
Colonia	0,2727	0	2,70	1	109	1	1,0	251	1	3,0	0	56,4	1	3,0
Durazno	0,3750	1	5,53	0	98	1	0,5	193	0	2,5	0	35,3	0	1,5
Flores	0,2500	0	4,80	0	120	0	0,0	269	1	0,0	0	19,0	0	1,0
Florida	0,2500	0	3,51	1	76	1	1,0	262	1	6,2	1	40,6	0	3,0
Lavalleja	0,2632	0	5,37	0	147	0	0,0	238	1	1,9	0	29,6	0	1,0
Maldonado	0,3077	1	4,61	0	121	0	0,0	372	1	3,9	1	48,2	1	4,0
Paysandú	0,4074	1	3,92	1	157	0	0,5	235	1	3,1	0	49,4	1	3,5
Río Negro	0,4545	1	6,99	0	141	0	0,0	129	0	2,1	1	36,9	0	2,0
Rivera	0,3333	1	2,39	1	76	1	1,0	229	0	4,8	1	83,8	1	4,0
Rocha	0,3889	1	6,27	0	105	1	0,5	255	1	3,0	0	33,7	0	2,5
Salto	0,2647	0	3,58	1	120	0	0,5	213	0	2,7	0	28,7	0	0,5
San José	0,1250	0	1,64	1	99	1	1,0	249	1	3,4	0	69,9	1	3,0
Soriano	0,2000	0	4,07	0	127	0	0,0	196	0	4,7	1	40,8	0	1,0
Tacuarembó	0,2778	0	3,90	1	87	1	1,0	230	1	4,8	1	31,1	0	3,0
Treinta y Tres	0,2727	0	5,93	0	93	1	0,5	149	0	1,5	0	21,2	0	0,5
Montevideo	0,4091	1	1,43	1	83	1	1,0	494	1	14,1	1	71,1	1	5,0
Media Interior	0,3001		4,21		112			228		3,2		42		
Media total	0,3058		4,07		111			243		3,8		43		
Operacionalización	I= Funciones no tradicionales > media total		I < media total		I < media total		Promedio	I > media interior		I > media total		I > media total		

## ii. Matriz de indicadores de Componente 2- Estructura presupuestal

Indicadores/ Intendencias	2.1. Sustentabilidad fiscal		2.2. Estructura de ingresos		2.3. Resultado Acumulado		2. Capacidad de inversión		Suma
	Inversión/Desbalance vertical (2005-2009)	Valor operacional 2.1	Valor índice fragmentación ingresos (media 2004-2008)	Valor operacional 2.3	Déficit acumulado per cápita (2010)	Valor operacional 2.4	Media inversiones 2005-2010 (en %)	Valor operacional 2.5	
Artigas	0,17	0	12,8	0	-5769	0	5,7	0	<b>0,0</b>
Canelones	0,79	1	14,8	0	-8004	0	21,0	0	<b>1,0</b>
Cerro Largo	0,71	0	9,5	1	-1408	1	38,8	1	<b>3,0</b>
Colonia	1,00	1	11,8	1	-2599	1	29,2	1	<b>4,0</b>
Durazno	0,57	0	15,4	0	902	1	24,5	1	<b>2,0</b>
Flores	0,47	0	5,7	1	-4232	0	16,7	0	<b>1,0</b>
Florida	0,42	0	11,3	1	-2950	0	16,8	0	<b>1,0</b>
Lavalleja	0,43	0	15,4	0	-890	1	17,5	0	<b>1,0</b>
Maldonado	1,28	1	6,7	1	-6603	0	21,0	0	<b>2,0</b>
Paysandú	0,43	0	12,4	0	-2365	1	17,4	0	<b>1,0</b>
Río Negro	0,65	0	12,6	0	-4011	0	31,2	1	<b>1,0</b>
Rivera	0,57	0	11,4	1	-2819	1	29,5	1	<b>3,0</b>
Rocha	0,46	0	15,1	0	-8563	0	14,8	0	<b>0,0</b>
Salto	0,86	1	14,5	0	-712	1	33,1	1	<b>3,0</b>
San José	1,26	1	7,1	1	2130	1	39,3	1	<b>4,0</b>
Soriano	0,45	0	12,7	0	-520	1	18,7	0	<b>1,0</b>
Tacuarembó	0,41	0	14,8	0	-4256	0	16,6	0	<b>0,0</b>
Treinta y Tres	0,61	0	13,6	0	-1601	1	29,2	1	<b>2,0</b>
Montevideo	1,94	1	9,2	1	-820	1	13,8	0	<b>3,0</b>
Media Interior	0,64	0,3	12,1	0,4	-3015	0,6	23,4	0,4	
Media total	0,71	0,3	11,9	0,4	-2900	0,6	22,9	0,4	
Operacionalización	1 > Media total		1 < Media total		1 < Media total		1 > Media total		

### iii. Matriz de indicadores de Componente 3- Pesos y contrapesos

Indicadores/ Intendencias	2.1. Sustentabilidad fiscal		2.2. Resultado Acumulado		2.3. Capacidad de inversión		2.4. Estructura de ingresos		Suma
	Inversión/Desbalance vertical (2005-2009)	Valor operacional 2.1	Déficit acumulado per cápita (2010)	Valor operacional 2.4	Media inversiones 2005-2010 (en %)	Valor operacional 2.5	Valor índice fragmentación ingresos (media 2004-2008)	Valor operacional 2.3	
Artigas	0,17	0	-5769	0	5,7	0	12,8	0	<b>0,0</b>
Canelones	0,79	1	-8004	0	21,0	0	14,8	0	<b>1,0</b>
Cerro Largo	0,71	0	-1408	1	38,8	1	9,5	1	<b>3,0</b>
Colonia	1,00	1	-2599	1	29,2	1	11,8	1	<b>4,0</b>
Durazno	0,57	0	902	1	24,5	1	15,4	0	<b>2,0</b>
Flores	0,47	0	-4232	0	16,7	0	5,7	1	<b>1,0</b>
Florida	0,42	0	-2950	0	16,8	0	11,3	1	<b>1,0</b>
Lavalleja	0,43	0	-890	1	17,5	0	15,4	0	<b>1,0</b>
Maldonado	1,28	1	-6603	0	21,0	0	6,7	1	<b>2,0</b>
Paysandú	0,43	0	-2365	1	17,4	0	12,4	0	<b>1,0</b>
Río Negro	0,65	0	-4011	0	31,2	1	12,6	0	<b>1,0</b>
Rivera	0,57	0	-2819	1	29,5	1	11,4	1	<b>3,0</b>
Rocha	0,46	0	-8563	0	14,8	0	15,1	0	<b>0,0</b>
Salto	0,86	1	-712	1	33,1	1	14,5	0	<b>3,0</b>
San José	1,26	1	2130	1	39,3	1	7,1	1	<b>4,0</b>
Soriano	0,45	0	-520	1	18,7	0	12,7	0	<b>1,0</b>
Tacuarembó	0,41	0	-4256	0	16,6	0	14,8	0	<b>0,0</b>
Treinta y Tres	0,61	0	-1601	1	29,2	1	13,6	0	<b>2,0</b>
Montevideo	1,94	1	-820	1	13,8	0	9,2	1	<b>3,0</b>
Media Interior	0,64	0,3	-3015	0,6	23,4	0,4	12,1	0,4	
Media total	0,71	0,3	-2900	0,6	22,9	0,4	11,9	0,4	
Operacionalización	1 > Media total		1 < Media total		1 > Media total		1 < Media total		



## Tabla de datos

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

## Tabla de procesamiento

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

### Categorización de los casos

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