



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales



Doctorado en Ciencias Sociales- Mención Ciencia Política

Presentación de Proyecto de Tesis de Doctorado

# **Capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias departamentales de Uruguay (1990-2015)**

José Raúl Rodríguez

Tutor: Pedro Narbondo

Montevideo, 6 de noviembre de 2013

# Índice de la presentación

- 1- Pregunta de investigación
- 2- Hipótesis de trabajo
- 3- Marco teórico
- 4- Estrategia de investigación
- 5- Objetivos
- 6- Resultados esperados
- 7- Plan de trabajo

# 1- Pregunta de investigación

**¿Qué tipos de capacidades estatales para el diseño e implementación de políticas públicas predominan en las intendencias departamentales de Uruguay y qué factores explican estos diversos tipos?**

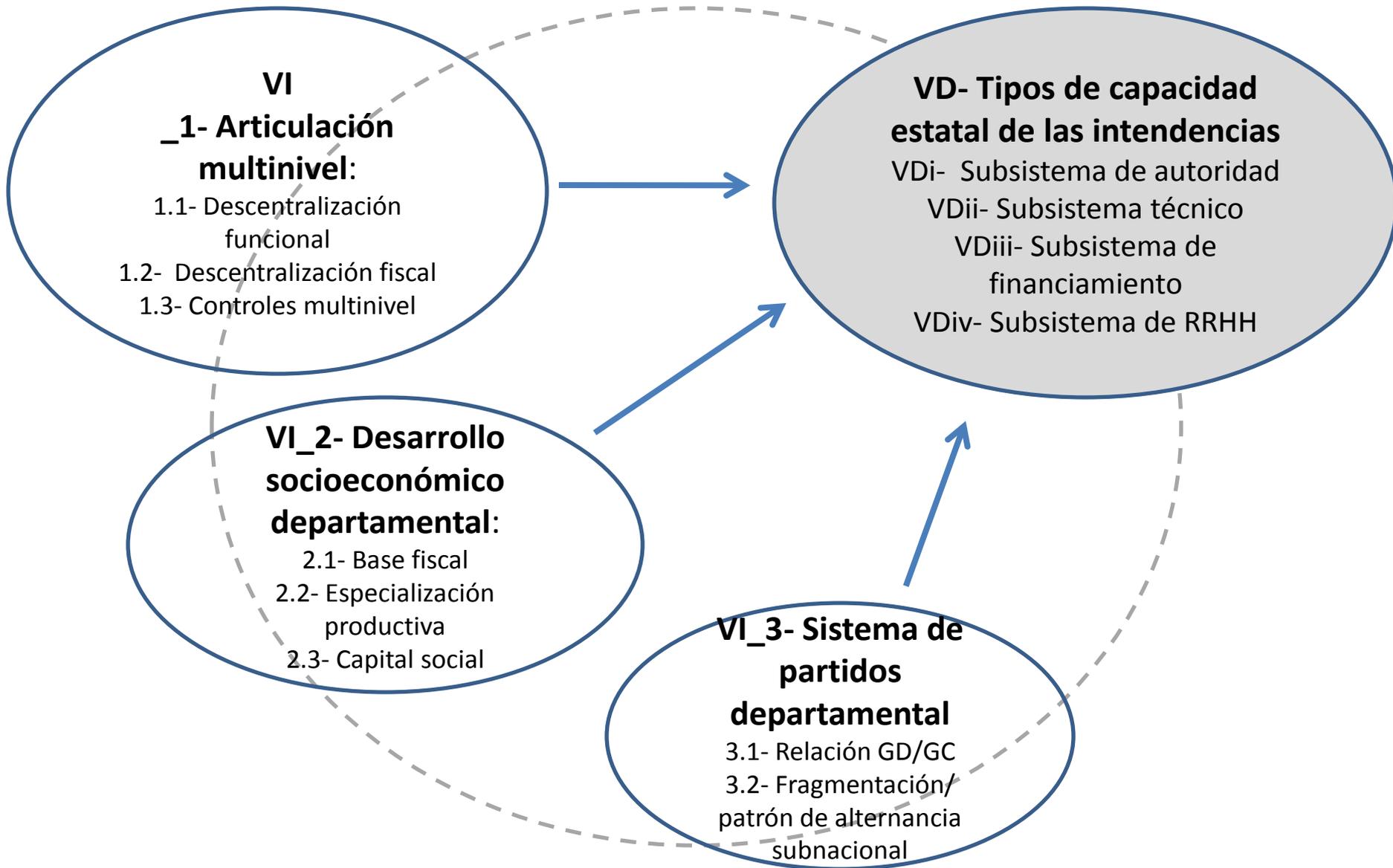
**Entendiendo por capacidades estatales** *el conjunto de mecanismos políticos y herramientas técnicas a través de los cuales se transita desde la decisión y el diseño a la implementación concreta de lo decidido y diseñado (Repetto 2013).*

**Entendiendo por políticas públicas** *el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez; en Repetto 2013).*

## **2- Hipótesis de trabajo**

**Los diversos tipos de capacidades para el diseño e implementación de políticas públicas en las intendencias se explican por a) diferencias en la articulación multinivel (relación efectiva entre el primer y segundo nivel de gobierno); b) distintos grados de desarrollo socioeconómico de los departamentos; y c) diferentes tipos de sistemas de partidos departamentales.**

# Modelo de relación entre variables



# 3- Marco teórico

## Definición de tipos ideales de capacidades estatales

- 1- Modelo patrimonialista
- 2- Modelo burocrático-weberiano
- 3- Nueva Gestión Pública
- 4- Modelo de redes
- 5- Neo-weberianismo

## A partir de observar cómo se comportan estos tipos ideales en 4 dimensiones:

- i) Subsistema de autoridad
- ii) Subsistema técnico
- iii) Subsistema de financiamiento
- iv) Subsistema de recursos humanos

# 3- Marco teórico

**Sistema de capacidades estatales, subsistemas y dimensiones de análisis (Casa y Narbondo 2013)**

**1- Subsistema de autoridad:** delimitación institucional de los puestos y funciones de autoridad y las capacidades de los individuos que las ocupan y las realizan.

**2- Subsistema técnico:** división técnica del trabajo en la organización estatal y las capacidades técnicas del conjunto de individuos que realizan las distintas funciones.

**3- Subsistema de financiamiento:** funciones institucionalizadas de la organización estatal para la obtención y asignación de recursos materiales, y las capacidades de los individuos que las realizan.

**4- Subsistema de RRHH:** funciones institucionalizadas de selección, ingreso, promoción, pago y salida de los recursos humanos del Estado, y las capacidades de los individuos que realizan sus acciones.

# 3- Marco teórico

## 1- Subsistema de autoridad

- a) Relaciones de autoridad entre poderes y niveles de gobierno
- b) Relación de autoridad entre cargos políticos y selección meritocrática
- c) Relaciones de autoridad con el entorno en la conducción de políticas públicas
- d) Mecanismos de contralor y rendición de cuentas horizontales y verticales

## 2- Subsistema técnico

- e) División funcional de la organización estatal y adecuación a sus fines
- f) Capacidad técnica y recursos en las subunidades organizativas
- g) Relaciones técnico-funcionales con el entorno para la formulación de políticas

## 3- Subsistema de financiamiento

- h) Mecanismos de ingreso de recursos
- i) Presupuesto
- j) Financiación privada de políticas y servicios públicos
- k) Transferencias financieras del Estado al entorno

## 4- Subsistema de RRHH

- l) Selección y reclutamiento
- m) Remuneración
- n) Movilidad vertical y horizontal
- o) Derechos, deberes y garantías

<b>Subsistemas de capacidades estatales</b>	<b>Tipos ideales de capacidad estatal</b>				
	<b>Patrimonialista</b>	<b>Burocrático</b>	<b>NGP</b>	<b>Redes</b>	<b>Neo-W</b>
<b>Subsistema de autoridad</b>					
<i>Capacidad regulativa</i>	Informal	Formal	Gerencial	Formal	Formal
<i>Capacidad jerárquica</i>	Lógica de patronazgo	Procedimental	Lógica de mercado/ Contratos	Lógica corporativa	Compromisos de gestión
<i>Rendición de cuentas</i>	Vertical, electoral	Vertical y horizontal basado en el control procedimental	Vertical y horizontal centrado en la ecuación costo-beneficio	Participativa	Vertical y horizontal (basado en resultados) con introducción de lógica participativa
<b>Subsistema técnico</b>					
<i>División funcional (organigrama)</i>	Informal/discrecional	Jerárquico/ Especializado	Descentralizado/ Fragmentado	Horizontal	Jerárquico/ Especializado
<i>Capacidad técnica adecuada a los fines</i>	Funciones tradicionales	Funciones tradicionales	Funciones mínimas con capacidad de regulación	Funciones ampliadas	Funciones ampliadas con capacidad de regulación
<i>Relaciones con el entorno</i>	Sí. Discrecional	No. Asilamiento	Sí. Tercerización. Privatización	Sí. Agencias co-gestionadas.	Sí. Incluye agencias co-gestionadas y privatización y/o tercerización de servicios
<b>Subs. Financiamiento</b>					
<i>Presupuesto de ingresos</i>	Discrecional	Formal por programa	Competitivo	"Mixto"	Formal por programa
<i>Presupuesto de gastos</i>	Lógica clientelar	Lógica jerárquica	Lógica costo-beneficio	Lógica corporativa	Lógica de resultados
<i>Relación público-privada</i>	Puede incluir financiación privada	No incluye financiación privada	Incluye financiación privada	Co-participación público-privada	Co-participación público-privada
<b>Subsistema de RRHH</b>					
<i>Selección y reclutamiento</i>	Discrecional	Formal meritocrática	Gerencial meritocrática	¿Cooperativa?	Formal meritocrática
<i>Remuneración</i>	Informal	Formal de acuerdo al grado y escalafón. Fija	Flexible. Vinculada a desempeño	¿Flexible?	Formal vinculado a carrera con arreglo variable
<i>Movilidad vertical y horizontal</i>	Sí, discrecional	Solo vertical en el marco de la carrera	Puede incluir movilidad horizontal	Puede incluir movilidad horizontal	Vertical. Puede incluir movilidad horizontal
<i>Derechos, deberes y garantías</i>	No	Sí, de acuerdo a la ley	Sistema de contratos	¿Participativa?	Sí, de acuerdo a la ley

# Sistema de capacidades estatales: modelo analítico para el estudio de las intendencias departamentales en Uruguay

Nivel organizacional	Hacia adentro (técnico-administrativas)		Hacia afuera (relacionales)	
Nivel institucional	Formal	Informal	Formal	Informal
<b>1) Subsistema de autoridad (Efectividad)</b>	Grado en que la autoridad derivada del sistema de normas claramente establecidas (capacidad regulativa).	Grado de reconocimiento efectivo por parte del personal político y administrativo (capacidad jerárquica).	Nivel de conducción en el proceso de políticas públicas con rendición de cuentas (capacidad regulativa).	Grado de reconocimiento efectivo por parte de la opinión pública, la sociedad civil, el Mercado y el resto del Estado (capacidad jerárquica).
<b>2) Subsistema técnico-funcional (Eficacia)</b>	Adecuación del organigrama a los fines de la organización.	Grado de implementación y reconocimiento efectivo del organigrama funcional por parte de los funcionarios políticos y administrativos	Existencia/ inexistencia de Instrumentos de co-gestión y/o participación de políticas, con regulación legal.	Grado de reconocimiento de los espacios de participación y uso efectivo de los mismos por parte de la ciudadanía, la sociedad y el mercado.
<b>3) Subsistema de recursos materiales (Eficiencia)</b>	Mecanismos de ingresos de recursos y gestión presupuestal y financiera están previstos en la ley.	Nivel de implementación efectiva de los sistemas presupuestales previstos en la ley	Existencia/inexistencia de sistema presupuestal vinculado a la base fiscal del territorio.	Relaciones del gobierno departamental con los organismos gubernamentales y empresariales centrales y locales , públicos y privados.
<b>4) Subsistema de RRHH (Adecuación)</b>	Existencia/ inexistencia de un sistema de reclutamiento, promoción, y remuneración de los funcionarios. Orientación del sistema. Derechos y garantías previstos legalmente.	Grado de congruencia entre la implementación de los sistemas de personal y los procedimientos legales establecidos.	Existencia/ inexistencia de canales formales de relación con el entorno (selección, coordinación público-privada, proveedores, evaluación, etc.)	Grado de utilización de los canales de comunicación y coordinación formalmente establecidos. Se reconoce el respeto a las reglas (opinión pública, reconocimiento de las élites).

# Tipos de capacidades estatales de las intendencias: tipología

## (-) Capacidades técnico-administrativas (+)

(-) Capacidades relacionales (+)	<p>+ - Neo-clientelar (híbrido patrimonialista/ NGP/ redes)</p>	<p>++ <b>Nueva Gobernanza</b> (híbrido NGP/ redes/ neo-weberiano)</p>
	<p>-- <b>Patrimonialista</b></p>	<p>- + Burocrática</p>

# 3- Marco teórico

## De los factores que explican las capacidades estatales

**Articulación multinivel**- Es la relación política existente entre el primer y el segundo nivel de gobierno, expresada en las siguientes dimensiones:

- Descentralización funcional (incide sobre el subsistema técnico).
- Descentralización fiscal (incide sobre el subsistema de financiamiento).
- Sistema de controles multinivel (incide sobre el subsistema de autoridad y potencialmente sobre todos los subsistemas).

Condiciona el subsistema de autoridad a través de la rectoría del Poder Ejecutivo en la conducción de las políticas públicas sectoriales, mediado fuertemente por variables político-partidarias.

Idem. respecto al subsistema técnico y de financiamiento.

No condiciona el subsistema de recursos humanos directamente debido a la gran autonomía institucional de los gobiernos departamentales en este sentido, aunque puede incidir sobre él mediante compromisos de gestión o arreglos discrecionales.

# 3- Marco teórico

## De los factores que explican las capacidades estatales

**Desarrollo socioeconómico departamental-** Es el grado de acceso a recursos materiales y humanos de los departamentos. Expresado en tres dimensiones:

- Base fiscal (incide directamente sobre el subsistema de financiamiento e indirectamente sobre el subsistema de autoridad).
- Especialización productiva (incide directamente sobre el subsistema técnico e indirectamente sobre los subsistemas de financiamiento y recursos humanos).
- Capital social (incide directamente sobre el subsistema de autoridad e indirectamente sobre el resto de los subsistemas).

La base fiscal y la especialización productiva inciden fuertemente mediante el stock de capital financiero existente en el territorio, lo que posibilita distintos grados de acceso a recursos propios por parte de las intendencias. Asimismo condiciona fuertemente el subsistema técnico fundamentalmente en lo que refiere a los fines de las intendencias (por ejemplo, dependiendo si son departamentos de preeminencia primaria, industrial o de servicios; si deben atender situaciones de pobreza, etc.).

El capital social Incide sobre los subsistemas mediante el stock de confianza y capital humano instalado en los departamentos (confianza interpersonal, confianza en las instituciones, nivel de escolarización formal de la población)

# 3- Marco teórico

## De los factores que explican las capacidades estatales

**Sistema de partidos departamental**- Es la estructura de competencias y cooperación entre partidos en el departamento de referencia, lo que da lugar a distintas modalidades de interacción entre partidos (Sartori 1980; Pennings & Lane 1998).

En dos dimensiones:

- Patrón de alternancia en el largo plazo (como variable *proxy* de la dinámica: predominante, bipartidista, multipartidista). Mecánica tiende a ser bipartidista.
- Titular de la intendencia departamental (PN, FA, PC) Determina la relación de afinidad con el Poder Ejecutivo, en particular con el Presidente de la República.

El primero incide fuertemente en el largo plazo sobre los subsistemas de autoridad y de recursos humanos.

El segundo incide indirectamente sobre el subsistema de autoridad y subsidiariamente sobre el subsistema de financiamiento (en ambos casos vía articulación multinivel).

# 4- Estrategia de investigación

## Hipótesis de trabajo:

Los diversos tipos de capacidades para el diseño e implementación de políticas públicas en las intendencias se explican por a) diferencias en la articulación multinivel (relación efectiva entre el primer y segundo nivel de gobierno); b) distintos grados de desarrollo socioeconómico de los departamentos; y c) diferentes tipos de sistemas de partidos departamentales.

La estrategia consiste en caracterizar y tipificar los 19 casos y contrastar el sistema de hipótesis propuesto.

## Hipótesis auxiliares:

**H1.1) Descentralización funcional-** Mayores grados de descentralización de funciones desde el gobierno central hacia el segundo nivel de gobierno, posibilitan el desarrollo de mayores capacidades estatales en las intendencias. A menor descentralización de funciones (o a mayor centralización), es esperable un menor desarrollo de capacidades estatales.

**H1.2) Descentralización fiscal-** Mayores grados de descentralización fiscal posibilitan el desarrollo de mayores capacidades estatales en las intendencias. A menor descentralización fiscal (o a mayor centralización), es esperable un menor desarrollo de capacidades estatales subnacionales.

**H1.3) Controles multinivel-** Mayores grados de control de la gestión de las políticas subnacionales por parte del gobierno central, posibilitan el desarrollo de mayores capacidades estatales en las intendencias. A menor control es esperable un menor desarrollo de capacidades estatales en las intendencias.

# 4- Estrategia de investigación

**H2.1) Base fiscal-** Una mayor base fiscal de los departamentos favorece un mayor desarrollo de las capacidades estatales en las intendencias. A menor base fiscal, menores probabilidades de desarrollo de capacidades estatales.

**H2.2) Especialización productiva-** Mayores índices de industrialización y modernización de la economía departamental favorecen un mayor desarrollo de las capacidades estatales en las intendencias. A menor modernización de la economía, menores probabilidades de desarrollo de capacidades estatales subnacionales.

**H2.3) Capital social-** Mayores índices de capital social en la población favorece un mayor desarrollo de capacidades estatales en el nivel subnacional. A menor capital social, menores probabilidades de desarrollo de capacidades estatales subnacionales.

**H3.1) Relación GD/GC-** La coincidencia o divergencia entre los partidos políticos gobernantes del primer y segundo nivel de gobierno incide sobre las posibilidades de desarrollar capacidades estatales en las intendencias.

**H3.2) Fragmentación y patrón de alternancia-** Los sistemas multipartidarios favorecen, frente a los sistemas predominantes, mayores niveles de capacidad estatal en las intendencias.

# 5- Objetivos

## Objetivos Generales

1. Desarrollar un modelo analítico para el estudio de las capacidades estatales a nivel de las intendencias departamentales de Uruguay.
2. Proponer un modelo de relación entre variables que permita explicar la varianza de la variable dependiente: tipos de capacidades estatales de las intendencias departamentales de Uruguay.

## Objetivos Específicos

- 1.1. Proponer una tipología de capacidades estatales aplicada a las intendencias departamentales de Uruguay.
- 1.2. Medir las 19 intendencias departamentales y clasificarlas de acuerdo a la tipología propuesta.
- 1.3. Testear en profundidad el modelo a través de la realización de cuatro estudios de casos.
  
- 2.1. Realizar una caracterización de los 19 departamentos en las dimensiones causales consideradas en el modelo.
- 2.2. Realizar un análisis explicativo que atribuya la incidencia específica de cada una de las variables independientes sobre la variable dependiente.

# 6- Resultados esperados

1.1.1. Un *paper* realizado y presentado conteniendo el modelo teórico para el estudio de las capacidades estatales de las intendencias departamentales de Uruguay.

1.2.1. Un *paper* realizado y presentado sobre el análisis de las reglas formales en las dimensiones técnico-administrativa y relacional por departamento.

1.2.2. Un informe basado en datos de opinión pública sistematizando la dimensión informal del componente relacional por departamento.

1.2.3. Una encuesta de funcionarios diseñada e implementada para medir la dimensión informal del componente técnico-administrativo.

1.2.4. Un informe cualitativo basado en entrevistas a informantes calificados y élites locales para medir la dimensión informal del componente relacional.

1.3.1. Un artículo publicado presentando el análisis empírico de las 19 intendencias departamentales de acuerdo al modelo analítico propuesto.

1.3.2. Un artículo publicado presentando los resultados de 4 estudios de caso implementados y sistematizados.

2.1.1. Un informe descriptivo conteniendo la caracterización de los 19 departamentos de acuerdo a las variables explicativas consideradas.

2.2.1. Un artículo publicado presentando el resumen de los hallazgos de la presente investigación.

