

Índice de Autonomía Local: estudio aplicado a Uruguay.

Dr . Sebastián Goinheix

Dr. Martín Freigedo

NIEDT (UDELAR)

Estructura de la presentación

- 1) Características generales del proyecto
- 2) Medición del LAI en Uruguay a nivel general
- 3) Desafíos del LAI sub-nacional en Uruguay
- 4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

1) Características generales del proyecto

Proyecto a nivel iberoamericano.

Participan 6 países:

- **España**
 - **Argentina**
 - **Colombia**
 - **México**
 - **Chile**
 - **Uruguay**
-
- **Diversos encuentros de avance del proyecto. Primera etapa concluida. Agenda futura: Seminario en noviembre en Montevideo.**

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

Valoración cualitativa a partir de diversos indicadores sobre cada dimensión.

Fuentes primarias:

- Consulta a expertos, entrevistas en profundidad.

Fuentes secundarias:

- Normas (constitución y leyes)
- Datos estadísticos:
 - *Observatorio Social de Programas e Indicadores, MIDES*
 - *Observatorio Territorial Uruguay, OPP*
 - *Rendición de cuentas y planes quinquenales de los GDs*

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

1- Alcance institucional: 2 (0-3)

Apesar de existir una importante autonomía formal, sancionada por la ley 19.272, existe otro conjunto de leyes que limitan el rango de actividades que los gobiernos departamentales pueden realizar, no sólo en los hechos sino también formalmente.

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

| Funciones | 2- Capacidad en la política pública | 3- Discrecionalidad política efectiva | Importancia del GD. |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Educación | 0 | 0 | Nada |
| Asistencia social | 1 | 0,5 | Muy poca |
| Servicios atención primaria a la salud | 2 | 1 | Muy relevante |
| Uso de la tierra/Urbanismo | 2 | 1,5 | Muy relevante |
| Transporte público | 1 | 1 | Relevante |
| Vivienda | 0,5 | 0,5 | Muy poca |
| Policía | 0,5 | 0,5 | Sólo tránsito |
| Funciones de cuidado | 0,5 | 0,5 | Casi nada |
| Servicios básicos | 2 | 2 | Competencia de GDs. |
| Puntaje total | 2,7 (0-4) | 2 (0-4) | |

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

4- Autonomía fiscal: 3 (0-4)

Los GDs pueden establecer un impuesto mayor con pocas restricciones. Si bien obtienen la recaudación de más de un impuesto a la propiedad (vehicular e inmobiliaria) las autoridades locales sólo pueden fijar las tasas de uno de estos impuestos (Contribución inmobiliaria urbana y suburbana).

5- Sistema de transferencias financieras: 2 (0-3)

Las transferencias incondicionales representaron en 2016 el 79% y en 2017 un 72% del total de transferencias públicas a los gobiernos departamentales (OTU-OPP,2017).

En ambos casos la codificación del ítem es 2 (“las transferencias incondicionales son dominantes, entre un 60 y un 80%”).

6- Autosuficiencia financiera: 3 (0-3)

Los recursos propios constituyen más del 50% de todos los ingresos

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

7- Libertad para endeudarse: 1 (0-3)

Las autoridades locales pueden endeudarse con autorización previa de un nivel superior de gobierno y con una o más de las siguientes restricciones:

- a. respetando una regla general (ej.: el préstamo no debe destinarse a cubrir déficits de cuenta corriente
- b. no se permite endeudamiento de una institución financiera extranjera o solo se permite del banco central o regional/provincial
- c. el endeudamiento está limitado a fines específicos.

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

8 Autonomía Organizativa: 3 (0-4)

Sistema de elección del ejecutivo: 1

(los ejecutivos son elegidos por el pleno o directamente por los ciudadanos)

Personal y estructura local: 2

- Capacidad de emplear al personal propio: 0.5
- Fijar el salario de los empleados: 0.5
- Elegir la estructura organizativa: 0.5
- Establecer entidades dependientes y empresas municipales: 0.5

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

9 Protección legal: 2 (0-3)

Las autoridades locales tienen el recurso al sistema judicial para dirimir los conflictos sobre autonomía.

10 Supervisión administrativa: 2 (0-3)

La supervisión administrativa solo se dirige al control de legalidad.

11 Acceso al gobierno central o regional: 2 (0-3)

Las autoridades locales son consultadas y/o tienen acceso a niveles superiores de gobierno a través de órganos de representación formal, y su influencia es sustantiva

2) Cálculo del LAI a nivel departamental

| Dimensiones | VALOR |
|--|------------------|
| 1- Profundidad institucional | 2 |
| 2- Alcance de la política pública | 2,7 |
| 3- Discrecionalidad política efectiva | 2 |
| 4- Autonomía fiscal | 3 |
| 5- Sistema de transferencias financieras | 2 |
| 6- Autonomía financiera | 3 |
| 7- Autonomía de préstamos | 1 |
| 8 - Autonomía organizacional | 3 |
| 9 - Protección legal | 2 |
| 10 - Supervisión de la legalidad y conveniencia de actos administrativos | 2 |
| 11 - Acceso central o regional | 2 |
| VALOR TOTAL | 24,7 / 36 |

3) Desafíos del LAI sub-nacional en Uruguay

Problemas para identificar diferencias internas.

- En la mayoría de las variables la normativa regula a nivel departamental, son muy pocas las que se pueden encontrar **diferencias en relación a la autonomía efectiva.**
- Sí es posible encontrar diferencias es en el **EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA**; como los GD hacen uso de la autonomía que poseen.

- **Dividimos las dimensiones en tres categorías:**

- ➡ **Dimensiones con información para su cálculo (5 y 6)**

- ➡ **Propuestas de indicadores alternativos (3, 8, 9 y 11)**

- ➡ **Dimensiones sin capacidad de medir para el caso uruguayo (1, 2, 4, 7 y 10)**

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Problemas para identificar diferencias internas.

- Se propone estudiar la autonomía local considerando variables referidas al *autogobierno*:
 1. Discrecionalidad política efectiva,
 2. Condicionalidad financiera,
 3. Autosuficiencia financiera,
 4. Calidad del gobierno,
- Y variables del *gobierno interactivo*:
 5. Utilización de mecanismos de protección legal
 6. Acceso o incidencia en el nivel central.

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Indicadores y sus fuentes

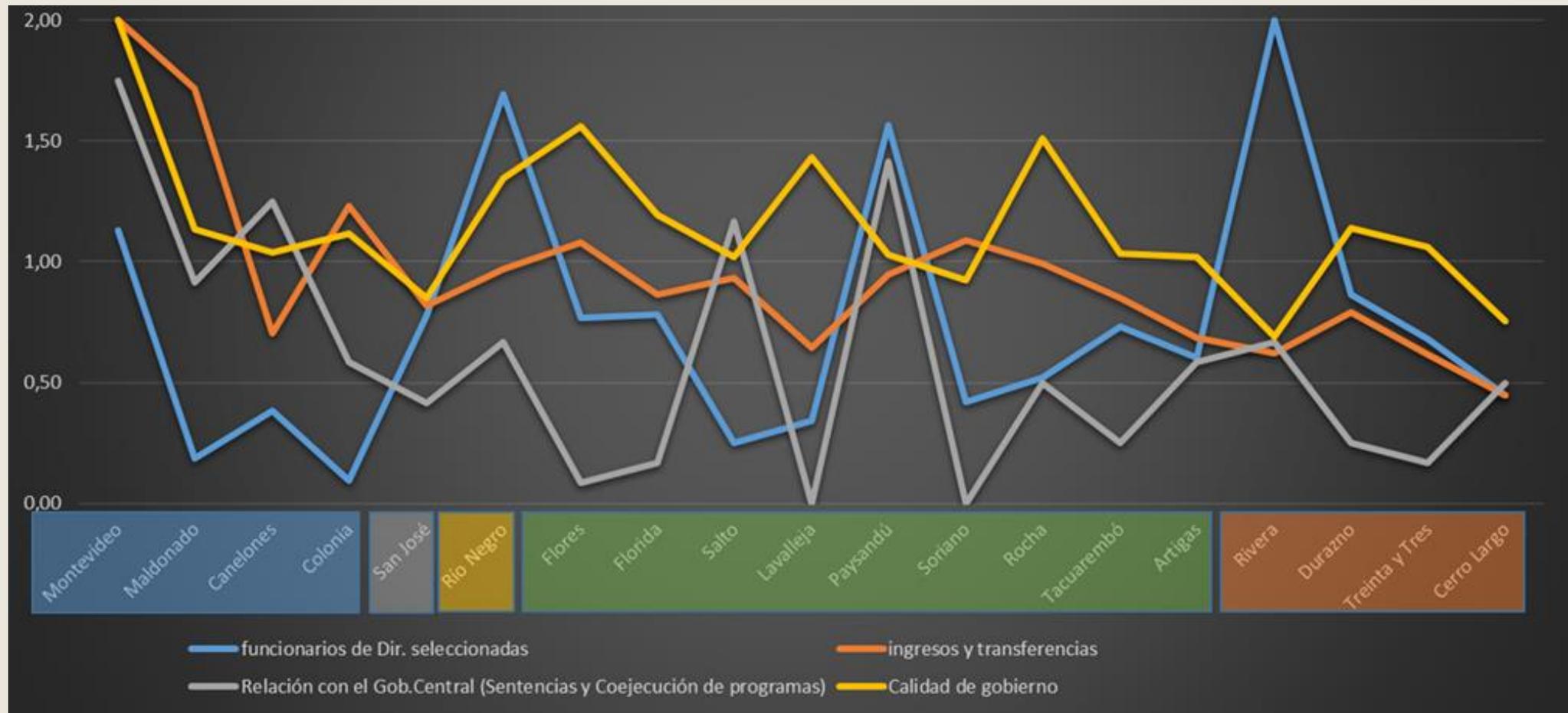
| Variable | Indicador | Fuente |
|---------------------------------------|---|--|
| 1- Discrecionalidad política efectiva | % de funcionarios de direcciones económicas | Elaboración propia en base a encuesta (2018) y Observatorio de Gestión Humana del Estado-ONSC (2017) |
| | % de funcionarios de direcciones sociales | Elaboración propia en base a encuesta LAI (2018) y Observatorio de Gestión Humana del Estado-ONSC (2017) |
| 2- Condicionalidad financiera | % de transferencias incondicionadas | Elaboración propia en base a OPP-OTU, Finanzas sub-nacionales (2011-2017) |
| 3- Autosuficiencia de ingresos | % de ingresos propios | Elaboración propia en base a OPP. Base de ingresos de los GDs (1989-2016) |
| 4- Calidad del gobierno | Calidad presupuestal del gobierno | OPP-OTU. Rendiciones de cuentas enviadas al Tribunal de Cuentas (2011-2016) |
| | Calidad de los recursos humanos | ONSC (2009-2017) |
| | Densidad de recursos humanos | Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) (2011-2017) |
| 5- Protección legal | Sentencias Suprema Corte de Justicia | Base de Jurisprudencia Nacional Pública (1986-2016). |
| 6- Acceso central o regional | Programas sociales co-ejecutados | MIDES-Observatorio Social de Programas e Indicadores (2017). |

Fuente: elaboración propia.

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Variación inter e intra departamental

Gráfico: componentes o grandes dimensiones de la autonomía local por departamento



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes.

Los departamentos se agruparon según el Índice de Desarrollo Regional (Rodríguez, Vial Cossani, Parrao, & Martínez, 2018).

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Gráfico: mapa de calor de matriz de correlaciones

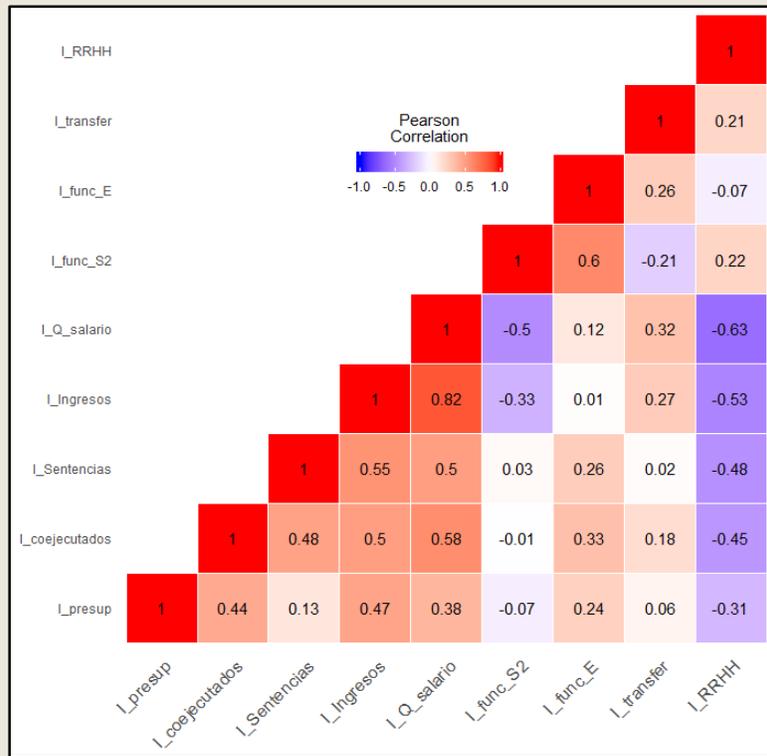


Tabla: indicadores para ACP

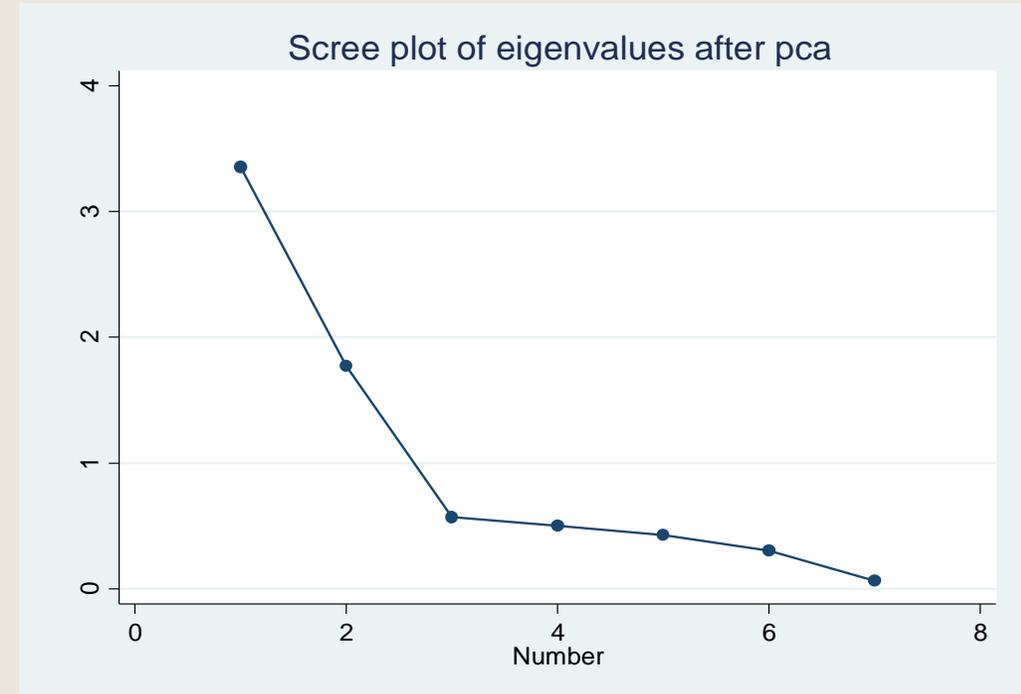
| Variable | Indicador |
|---------------------------------------|--|
| 1- Discrecionalidad política efectiva | % de funcionarios de direcciones económicas |
| | % de funcionarios de direcciones sociales |
| 2- Condicionalidad financiera | % de transferencias incondicionadas |
| 3- Autosuficiencia de ingresos | % de ingresos propios |
| | Calidad presupuestal del gobierno |
| 4- Calidad del gobierno | Calidad de los recursos humanos (remuneraciones) |
| | Densidad de recursos humanos (c/mil hab.) |
| | Sentencias Suprema Corte de Justicia |
| 5- Protección legal | Programas sociales co-ejecutados |
| 6- Acceso central o regional | |

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Análisis de Componentes Principales

valores propios matriz de correlaciones y gráfico de sedimentación

| componentes | Valores propios | Diferencia | Proporción | Acumulado |
|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | 3,36 | 1,58 | 0,48 | 0,48 |
| 2 | 1,77 | 1,20 | 0,25 | 0,73 |
| 3 | 0,57 | 0,07 | 0,08 | 0,81 |
| 4 | 0,50 | 0,07 | 0,07 | 0,89 |
| 5 | 0,43 | 0,13 | 0,06 | 0,95 |
| 6 | 0,30 | 0,24 | 0,04 | 0,99 |
| 7 | 0,06 | 0,00 | 0,01 | 1,00 |

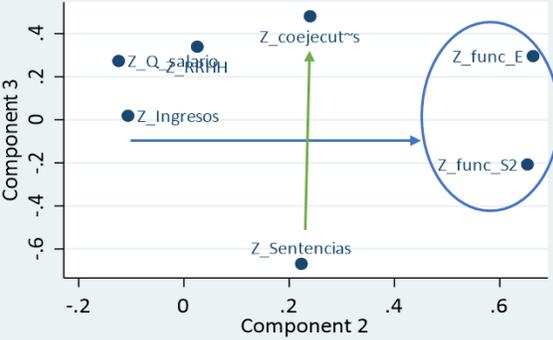
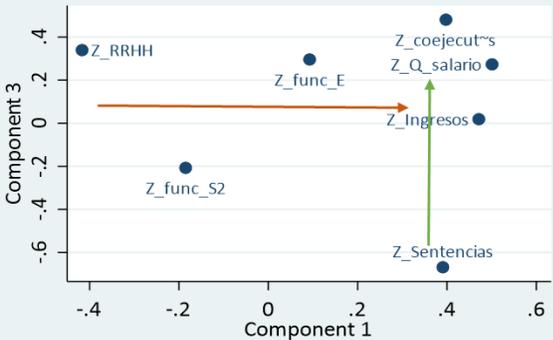
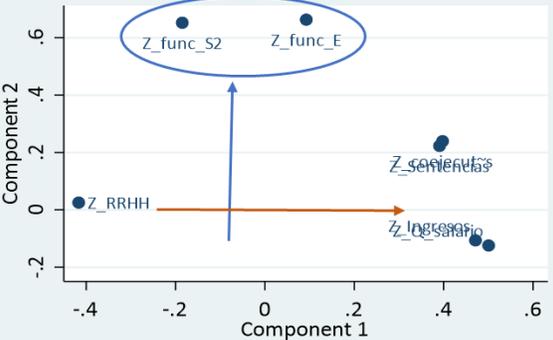


vectores propios de los componentes principales

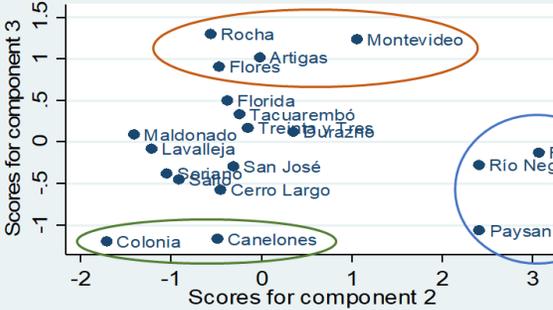
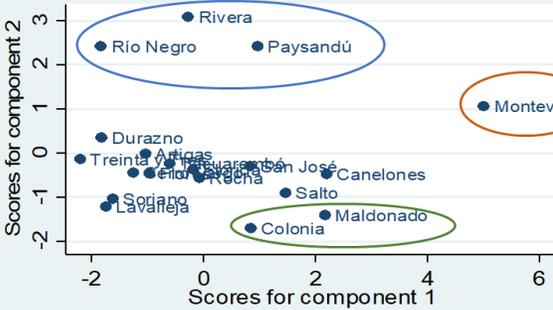
| Variable | Comp1 | Comp2 | Comp3 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|
| % de funcionarios en Dir. Económica | | 0,66 | |
| % de funcionarios en Dir. Social | | 0,65 | |
| Ingresos propios | 0,47 | | |
| Sentencias de la SCJ | 0,39 | | -0,67 |
| Programas Co-ejecutados | 0,40 | | 0,48 |
| Remuneraciones | 0,50 | | |
| RRHH c/mil hab. | -0,42 | | |

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

cargas de componentes

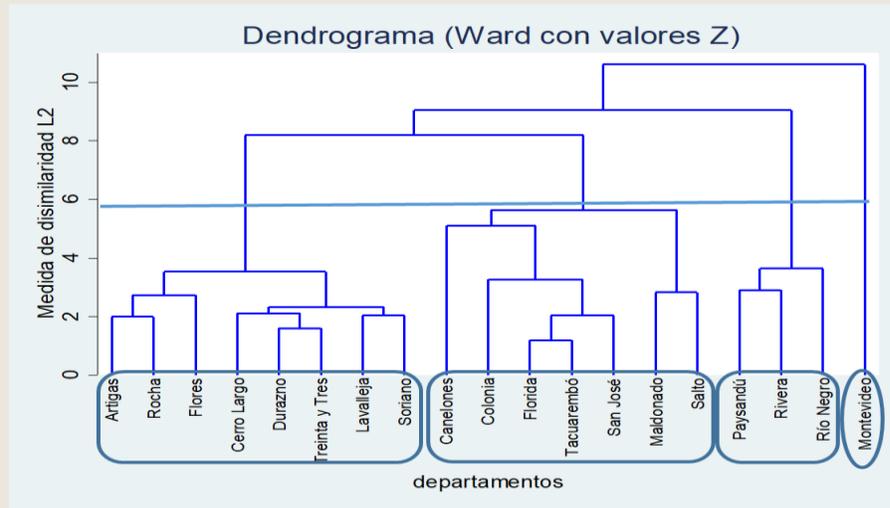


valores de los departamentos



4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Análisis de Conglomerados

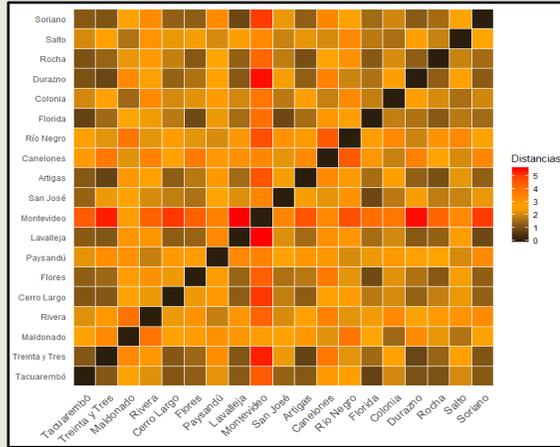


| cluster | N | Func. Dir.E. | Func. Dir.S. | Transf. no condic. | Ingresos propios | Sentencias | Co-ejec. Pol. Soc. | Salario func. | Presup. | RRHH c/ mil hab. |
|---------|---|--------------|--------------|--------------------|------------------|------------|--------------------|---------------|---------|------------------|
| 1 | 8 | -0,46 | -0,06 | 0,01 | -0,60 | -0,77 | -0,32 | -0,59 | -0,13 | 0,71 |
| 2 | 7 | -0,39 | -0,65 | -0,28 | 0,50 | 0,31 | -0,09 | 0,53 | -0,16 | -0,71 |
| 3 | 3 | 1,64 | 1,86 | -0,04 | -0,36 | 0,87 | 0,11 | -0,55 | -0,35 | 0,29 |
| 4 | 1 | 1,53 | -0,50 | 1,99 | 2,43 | 1,37 | 2,86 | 2,59 | 3,21 | -1,60 |

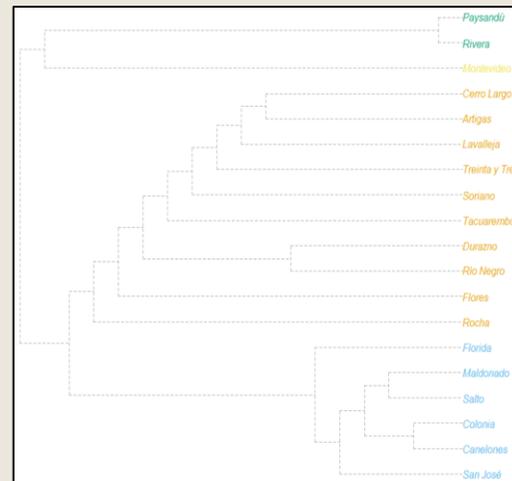
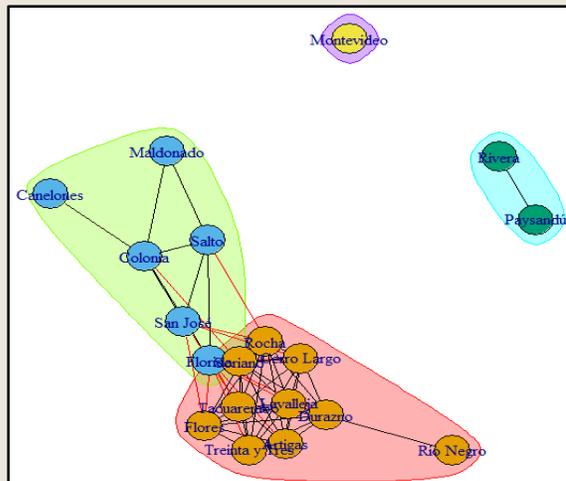
4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Detección de comunidades

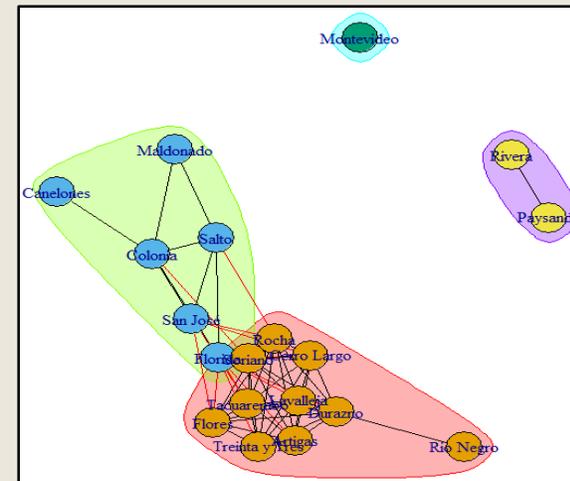
mapa de calor de distancias



detección de comunidades y dendrograma (fast greedy)



detección de comunidades (Louvain)



4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Comparación de membresías con distintos métodos

| Departamento | Ward (rango) | Ward (Z) | Edge betweenness | Walktrap | Louvain | fast greedy | Clustering |
|----------------|--------------|----------|------------------|----------|---------|-------------|-------------------|
| Artigas | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | coinciden todos |
| Flores | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | coinciden todos |
| Florida | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 grupos |
| Rocha | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | coinciden todos |
| San José | 1 | 2 | 8 | 1 | 2 | 2 | pocas coincidenc. |
| Tacuarembó | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 no coincide |
| Cerro Largo | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 no coincide |
| Durazno | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 no coincide |
| Lavalleja | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 no coincide |
| Soriano | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 no coincide |
| Treinta y Tres | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 no coincide |
| Canelones | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 no coincide |
| Colonia | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | coinciden todos |
| Maldonado | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | coinciden todos |
| Salto | 3 | 2 | 7 | 2 | 2 | 2 | 1 no coincide |
| Montevideo | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | coinciden todos |
| Paysandú | 5 | 3 | 5 | 3 | 4 | 3 | coinciden todos |
| Río Negro | 5 | 3 | 6 | 1 | 1 | 1 | pocas coincidenc. |
| Rivera | 5 | 3 | 5 | 3 | 4 | 3 | coinciden todos |

4) Resultados del LAI sub-nacional en Uruguay

Índice de Autonomía Local

| Departamento | Ingresos, capacidades y relación con GN | Capacidades específicas | Relación con gobierno nacional |
|----------------|---|-------------------------|--------------------------------|
| Montevideo | 4,45 | 1,03 | 0,19 |
| Canelones | 2,48 | -0,49 | -0,68 |
| Maldonado | 2,21 | -1,40 | 0,13 |
| Salto | 1,18 | -0,92 | -1,01 |
| Paysandú | 0,94 | 2,40 | -1,10 |
| Colonia | 0,87 | -1,71 | -1,17 |
| San José | 0,59 | -0,32 | -0,77 |
| Rocha | -0,09 | -0,55 | 1,26 |
| Rivera | -0,10 | 3,07 | 0,20 |
| Florida | -0,41 | -0,38 | 0,07 |
| Tacuarembó | -0,62 | -0,24 | 0,29 |
| Cerro Largo | -1,00 | -0,44 | -0,15 |
| Artigas | -1,04 | -0,01 | 0,99 |
| Flores | -1,29 | -0,47 | 0,33 |
| Durazno | -1,38 | 0,37 | 0,93 |
| Soriano | -1,41 | -1,03 | -0,01 |
| Lavalleja | -1,48 | -1,19 | 0,39 |
| Río Negro | -1,81 | 2,41 | -0,22 |
| Treinta y Tres | -2,10 | -0,13 | 0,34 |