

LA IZQUIERDA GESTIONANDO EL GOBIERNO. GASTO SOCIAL DEPARTAMENTAL EN MONTEVIDEO (1988-2004)*

Managing the Left Government. Social Spending In Montevideo (1988-2004)

Abel Oroño**

Resumen. Este trabajo examina el gasto social del gobierno departamental de Montevideo durante las tres primeras administraciones de la izquierda. Se propone y fundamenta una tipología de las políticas sociales departamentales, que permiten un análisis exhaustivo de los componentes del gasto. El análisis se sustenta en series históricas originales del Gasto Social Departamental de Montevideo -según categoría y componentes-, e identifica líneas de tendencia, rupturas y continuidades de sus políticas. Finalmente, el artículo propone una explicación de las variaciones en la evolución del gasto social a partir de dos factores: la disponibilidad de recursos (ingresos financieros) y las preferencias político-ideológicas del actor partidario al frente del gobierno.

Palabras clave: Gasto Social – Gobierno Local – Partidos Políticos

Abstract. This paper analyzes the social expenditure of the government of Montevideo, during the first three terms in office of the wing-left administrations. It proposes a typology of local social policies that enable a comprehensive analysis of the components of spending. The whole analysis is based on original historical series of Social Spending of the Government of Montevideo -by category and components-, and identifies trend lines, rupture and continuity of its policies. Finally, this article proposes an explanation of the changes in social spending from two factors: the availability of resources (income) and political-ideological preferences of partisan actor in office.

Keywords: Social spending – Local Government – Political Parties

* Artículo recibido el 11 de mayo de 2008 y aceptado para su publicación el 7 de octubre de 2009

Introducción

Con el triunfo electoral del Frente Amplio en Montevideo, en las elecciones de 1989, se inauguró una experiencia inédita en el país: la conducción gubernamental, en este caso departamental, a cargo de la izquierda. Esta gestión ha sido evaluada muy positivamente por los montevideanos en sucesivas elecciones, por lo que parece de utilidad analizar sus peculiaridades y las prioridades reflejadas en ella.

* Este artículo presenta las líneas principales de mi Tesis de Maestría en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

** Politólogo, Licenciado y Magíster, por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
orolug@adinet.com.uy

Este trabajo propone investigar el Gasto Social de Montevideo y a esos efectos afronta la elaboración de criterios de identificación y caracterización del mismo, líneas de tendencia, continuidades y rupturas, así como la eventual vinculación del gasto con factores explicativos.

El artículo se organiza en cinco secciones. La primera presenta el estado del arte en materia de estudios explicativos del gasto social, al tiempo que discute algunas definiciones de políticas públicas y políticas sociales. También en esta sección se examinan las viejas y nuevas vulnerabilidades sociales, cuya existencia genera la necesidad de implementar políticas sociales, así como el papel de los gobiernos locales en la implementación de dichas políticas. En la segunda sección se presenta una nueva tipología de gasto social con el objetivo de analizar la evolución del mismo en las administraciones municipales de Montevideo. En esa sección se discuten también los criterios metodológicos para analizar el gasto, al tiempo que se presenta información empírica para el período 1988-2004. En la tercera sección, se describe el gasto social en Montevideo a partir de la tipología presentada. En la cuarta sección se propone una explicación de las variaciones en la evolución del gasto social a partir de dos factores principales, la disponibilidad de recursos (ingresos financieros) y las preferencias político-ideológicas del actor partidario. En la quinta y última sección se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. Perspectiva teórica y precisión de conceptos.

La literatura sobre los determinantes de la política social es muy extensa. Los estudios contemporáneos sobre el estado de bienestar moderno se desarrollan en la post guerra y buscan explicar creciente gasto social público de las democracias occidentales. Wilensky (1975) encuentra que los factores económicos y demográficos constituyeron las principales raíces del Estado de bienestar en Europa. La industrialización generó nuevas demandas de gasto público al debilitarse las redes de apoyo social tradicionales de las sociedades agrarias. En ese contexto, el Estado desarrolló nuevas funciones para proteger a una población crecientemente asalariada (Kerr et al., 1960). A su vez, el crecimiento económico estuvo determinado por fuertes cambios demográficos derivados de la mayor esperanza de vida, por lo cual los gobiernos debieron abocarse a construir sistemas de protección social que incluían la salud y las pensiones (Rimlinger, 1971).

Pero estos factores no servían para explicar la existencia de diferentes estructuras del bienestar en las sociedades desarrolladas. Autores como Korpi (1989) o Palme (1990) encuentran que las principales diferencias en los modelos de bienestar de las democracias capitalistas obedecen a la presión política que emerge de los procesos electorales y el accionar de los sindicatos. La ampliación de la ciudadanía política posibilitó que un porcentaje de población se muestre favorable a los partidos que propugnaban transferencias sociales. En general, los gobiernos más dependientes del resultado electoral (ya sea por la paridad en la competencia o por las características del sistema electoral), se muestran más sensibles a cumplir con las demandas de su

electorado. A su vez, los sindicatos movilizados desarrollaron con eficacia acciones en favor de los derechos sociales que muchos gobiernos debieron tomar en cuenta.

Sin embargo, otros estudios como los de Grindle y Thomas (1991) o Barba (2003), llaman la atención sobre el papel del contexto ambiental (histórico, nacional e internacional), tanto en el sentido de la coyuntura histórica concreta, como en el predominio de uno u otro paradigma en el país, en la región o en el mundo, sin descuidar el esquema dominante en los organismos internacionales de crédito, en tanto agentes con gran capacidad manipuladora de políticas.

Por su parte, Wanderley dos Santos (1979) pone el énfasis en la existencia de una estructura de escasez, como los recursos financieros (limitados o condicionados); los recursos materiales (inadecuados, restringidos o inexistentes; los recursos humanos reducidos, no calificados, con intereses específicos); los recursos institucionales (inadecuados, la normativa incongruente con el programa del oficialismo, los hábitos de funcionamiento asintónicos con la gestión que se pretende implementar) o los recursos temporales (tiempo finito para la ejecución, período de gobierno, comienzo de la campaña electoral siguiente).

Geddes (1994), Grindle y Thomas (1991) y también Finch (1980) señalan la existencia de una cierta (y relativamente amplia) capacidad de maniobra de la conducción gubernamental sobre las políticas. Los actores individuales y colectivos son importantes y pueden jugar un papel en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como pueden “maniobrar” en el contexto, en la estructura de escasez, haciendo pesar las preferencias partidarias y personales. Hay, en definitiva, espacio para la política.

Desde esta perspectiva, el actor individual en el ejercicio del gobierno, pasaría a cumplir un papel fundamental, pues sus preferencias individuales y/o conveniencias tácticas, pueden hacer una diferencia en materia de gasto. (Geddes 1994, dos Santos 1979, Finch 1980).

Boix (1996), Lindblom (1992) o North (1990) han señalado la importancia de los partidos políticos para comprender el nivel del gasto en políticas sociales. El argumento está centrado en que cada partido cuenta con preferencias sustantivas diferentes que influyen decisivamente en el tipo de políticas impulsadas. Las preferencias partidarias en el gobierno se traducen en diferentes fines y medios, son relevantes a la hora de impulsar una u otra política social, mantener la vigente o cambiar su dirección.

Finalmente, aparece la trayectoria anterior de las políticas como factor explicativo del curso de acción vigente. La inercia de las iniciativas previamente aplicadas sería determinante, sea por la práctica de un enfoque incrementalista y una cierta aversión al riesgo de los decisores, sea por la continuidad de las élites gobernantes, o sea por el mantenimiento de las condiciones contextuales; (Lindblom 1992, dos Santos 1979, Niskanen 1980)

Precisando conceptos

Gobernar es, básicamente, elegir determinados objetivos y determinados medios; ciertas rutas estratégicas de acción y ciertos procedimientos, estableciendo tiempos y ritmos de avance, así como el instrumental a utilizar.

Asumo la definición de políticas públicas gubernamentales, como aquellos cursos de acción con sentido y con cierta pretensión de continuidad, que los gobiernos hacen o dejan de hacer a partir de decisiones adoptadas por los actores gubernamentales (Aguilar Villanueva, 1992b). Esta concepción de políticas públicas implica un curso de acción con sentido, con fundamento normativo, con respaldo político, con viabilidad administrativa y con uso consciente de los recursos fiscales.

Es importante enfatizar dos de esos aspectos:

- a) Con viabilidad administrativa: esto es, decisiones gubernamentales; de lo contrario, se habría aprobado una simple expresión de aspiraciones, no una Política Pública.
- b) Con uso consciente de los recursos fiscales: es decir, financiamiento del conjunto de las decisiones; de lo contrario, constituiría una simple expresión de aspiraciones, no una Política Pública.

El Estado moderno destina importantes montos de recursos al mantenimiento de unos niveles mínimos de salud, educación, vivienda, seguridad, justicia, etc., así como al tratamiento de diferentes vulnerabilidades sociales; este gasto, es el Gasto Público Social, implementado a través de las Políticas Sociales.

Las políticas sociales buscan, en definitiva, intervenir en el proceso distributivo resultante -puro y duro- de la acción del mercado, tanto en lo que se refiere específicamente al reparto de oportunidades, como en lo que se refiere a los activos sociales. (Esping-Andersen 1990, 2000; Atria 2006)

En este sentido, los resultados de la implementación de las políticas sociales implican, o por lo menos persiguen, la generación de cambios en las oportunidades y capitales de los individuos, esto es, buscan un impacto redistributivo en ambas dimensiones. (Atria 2006; Castel 1997; Rosanvallón 1995)

Las políticas anticipatorias intentan mejorar las oportunidades de los sectores deficitarios, tales como la igualdad de acceso a la educación o a la salud. Las políticas de corrección pretenden corregir el balance de activos en la sociedad: transferencias a los individuos o grupos, becas, canastas alimentarias. En ambos aspectos -igualación de oportunidades y corrección de déficits- las políticas sociales implican discriminación positiva: los sectores beneficiarios logran -si las políticas son eficaces- una cuota mayor que la asignada por el mercado, en función de su capacidad de pago. Por lo tanto, las políticas sociales siempre suponen una forma de discriminación a favor de ciertos grupos.

El objetivo general de las políticas sociales sería obtener la máxima extensión de la ciudadanía social, para cuya plena vigencia sería decisivo el ejercicio de la ciudadanía política, incidiendo en las políticas a través de la participación en los organismos públicos, aún cuando fuese solo en términos electorales.

En conclusión, la definición que se utilizará en este trabajo es: las políticas sociales pueden definirse como aquellos cursos de acción que pretenden disminuir las desigualdades resultantes de la actividad económica, instrumentando mecanismos redistributivos, directos o indirectos, que buscan igualar oportunidades y corregir la distribución de activos, atendiendo las carencias críticas de sectores de la población y propiciando la plena asunción de su ciudadanía social.

Vulnerabilidades y protección social

Desde la perspectiva estrictamente liberal, la protección ante los avatares vitales se obtenía a partir de la propiedad privada de bienes, por ello la función principal del Estado consistía en asegurar la plena vigencia del derecho de propiedad y de los contratos.

La construcción de la *modernidad organizada* permitió superar el escenario de inseguridad de las mayorías no propietarias “[...] *concediendo protecciones fuertes al trabajo; o también: construyendo un nuevo tipo de propiedad concebida y puesta en marcha para asegurar la rehabilitación de los no propietarios, la propiedad social.*” (Castel 2004: 41)

Esta propiedad social permitió asegurar protección y, por tanto, ciudadanía social, a casi todos los miembros de una sociedad moderna, que hasta el momento sólo eran suministrados por la propiedad privada.

El mecanismo consiste, básicamente, en asociar protecciones y derechos a la condición de trabajador; en este sentido el trabajo se convierte en empleo, con reglas de relacionamiento que incluyen garantías no estrictamente mercantiles, tales como salario mínimo, condiciones físicas y ambientales, horarios, cobertura por accidentes, jubilación. Esta *condición salarial* permite “[...] *la disposición de una base de recursos y de garantías sobre la cual el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro [...]*” (Castel 2004: 41)

Esta capacidad –por lo menos actitudinal- de dominar el porvenir, es un concepto central de las políticas sociales de todo momento, de la que surge la búsqueda de nuevas modalidades de protección social ante la emergencia de nuevas vulnerabilidades.

El papel de los gobiernos locales

En el contexto de debilitamiento de los estados nacionales y de las políticas sociales clásicas, tal vez sea imprescindible concebir las nuevas políticas con la participación de los gobiernos subnacionales, en tanto más cercanos a la gente, con la participación en el diseño, implementación y evaluación de los involucrados y con la participación de la sociedad civil organizada. (Ziccardi 2006, Gallicchio y Pérez Antón 2002)

Si bien en sus orígenes las políticas sociales fueron competencia exclusiva del gobierno nacional, su operación se ha ido traspasando –de derecho o de hecho- a los gobiernos subnacionales, que ha configurado un impulso a la descentralización de funciones gubernamentales que van aumentando las responsabilidades de los gobiernos subnacionales –con frecuencia sin la contrapartida de mayores recursos.

Los gobiernos subnacionales en América Latina –provincias, departamentos, regiones y municipios- tienen poca autonomía presupuestaria y, por eso mismo, escasas atribuciones en el diseño e implementación de las políticas sociales. No obstante, es dable percibir un incremento en su incidencia sobre estos temas, tanto por abandono de los gobiernos centrales en la atención a sectores situación de riesgo,

como por la asunción de responsabilidades al respecto de diversos gobiernos subnacionales, sin perjuicio de sus competencias estrictamente establecidas.

El comienzo de cualquier análisis sobre la gestión concreta de los gobiernos departamentales en material social, consiste en identificar y mensurar la magnitud del gasto afectado. Esta identificación del gasto social pasa por establecer la imputación social, dentro de la amplia variedad de destinos del gasto total de los gobiernos departamentales.

Los gobiernos locales, que pueden practicar una política de cercanías, adquieren mayor relevancia también desde el ángulo de la intensidad democrática vigente en cada sociedad, ya que éstos permiten implementar no sólo la participación ciudadana, sino también el control más estrecho sobre los actos de gobierno.

En esta misma dirección argumentaba hace más de doscientos años Alexis de Tocqueville (1978), con la percepción de que el gobierno local sería la mejor escuela de la democracia al implicar, a través de la participación en los asuntos locales, que el ciudadano asuma prácticamente sus derechos y responsabilidades, y se familiarice con las reglas del juego democrático, contribuyendo a la construcción y consolidación institucional. En este sentido, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo.

Para poder incidir desde el ámbito de la ciudadanía, esfera en la cual todos son esencialmente iguales por definición, los gobiernos de cercanías, como podrían ser los gobiernos departamentales en Uruguay y, con mayor énfasis, los gobiernos locales, tienen ventajas específicas. Corresponde señalar al respecto, que para poder incidir, es necesario el manejo de información adecuada en tiempo y forma, a esos efectos, algunas de las ventajas específicas serían las siguientes¹: a) a medida que el ámbito ejecutivo se acerca a la gente el volumen de información se reduce, con lo que se facilita su manejo; b) las fuentes de información tienen mayor accesibilidad, por lo que resulta más eficaz la obtención de la misma; c) los ciudadanos cuentan con un bagaje previo mayor sobre las cuestiones más próximas a su vida cotidiana, esto es, disponen de mayor información previa, por ello pueden procesar mejor la información complementaria; d) en la medida en que las cuestiones que son competencia de los gobiernos departamentales afectan a los ciudadanos más directamente, se genera mayor interés en incidir sobre estas decisiones; e) todo lo anterior facilita el seguimiento más eficaz y eficiente de la gestión gubernamental.

En Uruguay la responsabilidad de las políticas sociales está fuertemente centralizada en el Poder Ejecutivo nacional. Los gobiernos departamentales tienen competencias restringidas, limitadas sólo a la recolección y disposición de residuos sólidos, al mantenimiento de caminería (que no sean rutas nacionales), y a la iluminación de calles y espacios públicos (el A, B, C de la gestión, Alumbrado, Basura y Caminería) que, en el caso de Montevideo, se le suma la responsabilidad del saneamiento.

1 No obstante, deben mencionarse algunos riesgos: 1) con frecuencia los gobiernos subnacionales presentan déficits institucionales y humanos para afrontar las nuevas responsabilidades; 2) también sufren restricciones en recursos financieros que viabilicen dicha asunción; 3) es mayor la permeabilidad a las presiones de los grupos económicos.

No obstante, todos los gobiernos departamentales destinan una parte de los fondos presupuestales a políticas sociales, ya sea por cuestiones ideológicas, como respuesta a demandas recibidas desde la sociedad, por percepción de necesidades sociales o por cálculo de rédito político partidario. (Oroño 2004a, 2005)

En este sentido, se observa un crecimiento de la importancia de los gobiernos departamentales en la implementación de políticas sociales, lo que constituye una justificación adicional al presente trabajo, referido al Departamento más poblado y el único que acumula tres administraciones de izquierda en su haber. En consecuencia, a partir de una mayor gravitación de los liderazgos departamentales o regionales se observa, en el período post dictadura, un incremento del peso de lo local en la vida política y social del país.

Es importante dar cuenta de la presencia, cada vez más relevante de las intenciones en la vida cotidiana de los pobladores y que, aún al margen de cambios institucionales formales, este crecimiento ha ganado terreno en el imaginario colectivo nacional. (Ziccardi, 2006- Albuquerque, 2006- Gallicchio y Pérez Antón, 2002)

En este contexto, se incorporan nuevas formas de gestión municipal, apoyadas por el protagonismo de los intendentes, sea por razones programáticas, por motivaciones pragmáticas clientelares, o por la necesidad de responder a las demandas no atendidas por el gobierno central, en el marco de una mayor participación ciudadana. Por esa razón, se registra la presencia de los gobiernos departamentales en áreas reservadas hasta el momento al gobierno nacional, en especial vinculadas a las políticas sociales y socio-económicas, desarrollo productivo, generación de fuentes de trabajo y turismo. (Oroño, 2005)

Por otro lado, no ha sido menor la incidencia, en este clima de cambio, del crecimiento sostenido de la izquierda política y la percepción de amenaza de las elites de los partidos históricos, ante el acceso al gobierno departamental de Montevideo de esta fuerza política, y su impulso a un proceso de gestión con fuerte énfasis en la participación ciudadana y en la descentralización. En este marco se aprueba la reforma constitucional de 1996, que introduce significativas modificaciones referidas a los gobiernos departamentales. En este sentido, se define la descentralización como política de Estado, que la constitucionaliza, en carácter de principio programático. La Carta Magna plantea la descentralización como clave de bóveda para la 'reinención de la política' que, en este caso, es conducida por la emergencia de los intendentes como líderes territoriales.

El rol de estos institutos se configura como central para definir las políticas departamentales, no desde la plataforma de aparatos técnicos de las intendencias —que no existen, o son muy débiles— sino en clave política, como tantos otros asuntos en Uruguay.

2. Tipología y criterios de medición del gasto social

Para identificar el gasto social departamental debe considerarse el gasto total del gobierno, y al mismo tiempo, se deben establecer criterios que permitan imputar o no,

un efecto social al mismo. Asimismo, debe tomarse en cuenta que el propio gasto social no presenta un carácter uniforme. Algunos generan efectos durante largos períodos de tiempo, otros son de respuesta más rápida y sus efectos son de mediano plazo; un tercer tipo de Gasto Social genera efectos inmediatos, pero que se agotan si se interrumpe el flujo financiero. Desde otro ángulo, las características intrínsecas de cada tipo de Gasto Social permiten o inhiben la discriminación de los beneficiarios.

A partir de lo expuesto, se propone una tipología del *Gasto Social Departamental*, que permite agrupar las erogaciones en tres categorías. Esta perspectiva otorga, en mi percepción, un marco de gran utilidad para el examen analítico:

a) *gasto social estructural*, que refiere al que se concreta en bienes de activo fijo públicos, con las atribuciones, en el sentido de la teoría económica, de *bien público*, de difícil posibilidad de exclusión y de costo marginal nulo o muy bajo. Es el gasto vinculado, a nivel departamental, con las funciones estatales primarias. Dentro de las competencias del Gobierno Departamental de Montevideo se incluyen los componentes de: saneamiento, alumbrado, espacios públicos y áreas verdes. Esta categoría de gasto social se desembolsa normalmente a lo largo de varios años, en virtud de su magnitud, para cada obra o proyecto. La amortización es de largo plazo y sus efectos, aún en condiciones deficitarias de mantenimiento, se mantienen en el tiempo, con frecuencia en términos de generaciones.

b) *gasto social genérico*, refiere al que se concreta en servicios o prestaciones personales no focalizadas. Su desembolso no necesariamente se puede completar en un solo año, pero sus efectos se capitalizan por los beneficiarios en el mediano plazo. Es el gasto vinculado, a nivel departamental, con las funciones estatales secundarias, es posible, con costo viable la exclusión y tienen un costo marginal apreciable. Dentro del gasto del se incluyen los componentes de salud, cultura y subsidio al boleto.

c) *gasto social específico*, refiere al que se implementa mediante transferencias financieras o mediante prestaciones de servicios directamente a sectores o individuos seleccionados con algún criterio discriminante. Es el gasto vinculado, a nivel departamental, con las funciones estatales terciarias, es posible a costo viable la exclusión por estratos, individuos o por territorio y, por otro lado, presenta costos marginales significativos. Dentro de esta categoría se incluye a las imputaciones bajo la denominación de promoción social, las transferencias a organizaciones sin fines de lucro, las transferencias monetarias a personas bajo el concepto de becas, el gasto de las diversas comisiones temáticas (Juventud, Mujer, Tercera Edad, Capacidades Diferentes, Infancia, Guardería), y las transferencias Directas a empresas o formas asociativas productivas, con excepción del subsidio al boleto.

Afrontando la mensura

En Uruguay no se han aplicado criterios de registro uniforme del gasto público social, por ello es complicada la construcción de estimaciones y también la elaboración de indicadores, tanto para las comparaciones entre distintas agencias estatales, como entre distintos ejercicios. Constituye entonces, una importante dificultad a superar.

No todo lo implicado en cualquier política pública -y en cualquier política social en particular- es gasto financiero público, pero siempre el gasto público es elemento primario e ineludible de cualquier análisis de esas políticas.

Para poder analizar la forma en que se utiliza el gasto, es necesario saber primero cuánto se gasta, tanto en términos globales, como desagregados; es en esta dirección que pretende avanzar el presente trabajo.

En referencia a *cuánto* se gasta con destino social, corresponde afrontar la definición y metodología de mensura del *gasto público social departamental* de Montevideo, considerando que el procedimiento habitual para estimar la magnitud del gasto social se basa en la identificación de las partidas presupuestales imputables a políticas sociales.

A nivel nacional, después de algunos trabajos esporádicos², se abordó en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el análisis del gasto público social en el Uruguay. Si bien estos esfuerzos se discontinuaron, se publicaron algunos de sus resultados³, que fueron tomados por otros autores⁴, y la propia Intendencia Municipal de Montevideo avanzó en el tema.

Corresponde señalar que la serie de la OPP es restringida en su extensión, y no refleja adecuadamente las características de las categorías expuestas del gasto social. Por ejemplo, la OPP cuenta con una categoría residual (“Otros Gastos”) donde se incluye el gasto en cultura, espacios públicos y áreas verdes. Al mismo tiempo, presenta bajo el agrupamiento “Seguridad y Asistencia Social”, gastos focalizados a sectores específicos, como el de juventud, mujer, etc., junto a gastos genéricos no localizables, como el subsidio al boleto⁵.

Por otro lado, la Intendencia de Montevideo, aplicó un criterio de agrupamiento de los gastos según fines de los egresos, a ser imputados al área social, pero con una apertura restringida que no permite la discriminación según categoría.

Constatadas estas insuficiencias, para los fines del presente trabajo corresponde afrontar directamente la construcción de series de indicadores del gasto que abarquen todo el período (1988-2004) y, a la vez, que reflejen la tipología propuesta. A estos efectos, se analizaron en forma pormenorizada cada uno de los *Balances de Ejecución Presupuestal* del período 1988- 2004, identificando cada uno de los componentes del gasto social de acuerdo con la tipología propuesta⁶.

2 Davrieux, H. (1987). “El Papel de los Gastos públicos en el Uruguay 1955 – 1984”. CINVE. y Davrieux, H. (1991). “Desigualdad y Gasto Público en los 80”. CINVE

3 OPP-ATPS (2002): “Metodología para la Medición del Gasto Público Social”, Informe Grupo Técnico de Trabajo; OPP-ATPS (2003): “El Gasto Público Social, una aproximación a su estudio y cuantificación” Segundo informe de avance; OPP-ATPS (2003): “Gasto Público Social”, Informe Grupo Técnico de Trabajo.

4 Debe agregarse a los trabajos mencionados el de Bertoni y Azar (2006)

5 Bertoni y Azar encuentran las mismas dificultades en lo referido a los gobiernos departamentales y, especialmente al gobierno de Montevideo, cuando utilizan las estimaciones de OPP.

6 Agradezco especialmente la amplia colaboración recibida de la Contadora General de la Intendencia de Montevideo (Ctdra. Gabriela Ottonello), de la Sub Contadora General (Ctdra. Rita Belucchi), de la Ctdra. María Eugenia Rolla y de la Ec. Graciela Marieyhara, en las largas jornadas de revisión de todos los Balances de Ejecución Presupuestal, disponiendo el acceso al material y evacuando consultas que iban surgiendo en el camino.

Estas series permiten establecer las eventuales covariaciones del gasto social con los resultados financieros de cada año, con el total de ingresos por año y con períodos de gobierno, para investigar la eventual incidencia de las variables independientes.

La selección de 1988 como punto inicial de las series históricas se justifica, en primer lugar, porque la información existente que discrimina los egresos por áreas se remonta sólo a ese año. En segundo lugar, iniciar la serie en ese ejercicio, y no en el primero de gestión de la izquierda (1990), permite examinar la gestión del gobierno anterior a cierta distancia de la restauración democrática de 1985, por lo cual eventuales 'ruidos' de la salida política podrían ser atenuados.

Por otro lado, la utilización de la información del cuarto año de gobierno colorado -ya asentada la primera transición- permite establecer parámetros de comparación con los siguientes y cubrir, de todas maneras todos los gobiernos post dictadura. La selección del año 2004 como punto final de la serie se justifica en el objetivo de abarcar la gestión de cuatro períodos de gobierno, lo cual permite controlar los cambios que representa la alternancia partidaria en el ejecutivo departamental como así también la rotación de los Intendentes del Frente Amplio. La serie de tiempo recortada de esta forma, permite además examinar el proceso durante los años de recesión e incluir los efectos del crack de la economía nacional en el año 2002, y las eventuales acciones gubernamentales al respecto, así como tomar en cuenta dos ejercicios posteriores caracterizados por la recuperación de la actividad económica. Todo lo cual posibilita la consideración de cambios en las variables económico financieras, y su eventual incidencia en las políticas sociales implementadas.

3. Describiendo el Gasto Social en Montevideo

En este apartado se presenta una serie de características de las políticas sociales, desde la perspectiva del gasto, con la intención de identificar sus principales dimensiones. En primer lugar, se examina la evolución en todo el período del monto total del *Gasto Social Departamental*, abierto por categoría y medido en pesos constantes, a los efectos de visualizar su trayectoria. En segundo lugar, se aborda el análisis del peso porcentual en el total del gasto social de cada categoría, a los efectos de identificar continuidades o rupturas en el período a estudio. En tercer lugar, se comparará la evolución del gasto social y del gasto total de la Intendencia de Montevideo, a los efectos de constatar si el criterio general de asignación se ha mantenido o no en los tres gobiernos de la izquierda y sí, a la vez, es similar o diferente del empleado en la administración anterior a cargo del Partido Colorado. En cuarto lugar, se comparará el *Gasto Social Departamental* de cada año, en relación al ejecutado en el primer año de gestión gubernamental del Frente Amplio, para examinar desde otra perspectiva, los criterios de ejecución del mismo en las tres administraciones. Finalmente, se observará la composición del gasto social según funciones (inversiones, funcionamiento y retribuciones personales), a los efectos de identificar continuidades o rupturas entre las diferentes administraciones.

Trayectoria según categoría

Las tres categorías del *Gasto Social Departamental* muestran, medidas en pesos constantes, una curva ascendente similar y significativamente pronunciada, que se constata comparando las respectivas rectas de tendencia, presentadas en el gráfico 1.

Allí puede observarse que la curva del *Gasto Social Estructural* muestra una tendencia de crecimiento en todo el período, pero con una desviación de la media apreciable. Es “timoneada” por el gasto en saneamiento, que tiene una participación porcentual promedio del 56%. La incidencia del gasto estructural en el total del gasto social es manifiesta, tal como se visualiza por la similitud de sus respectivas curvas especialmente los puntos de inflexión –al alza– de 1995 y 1998, así como a la baja, en 1996 y 2001.

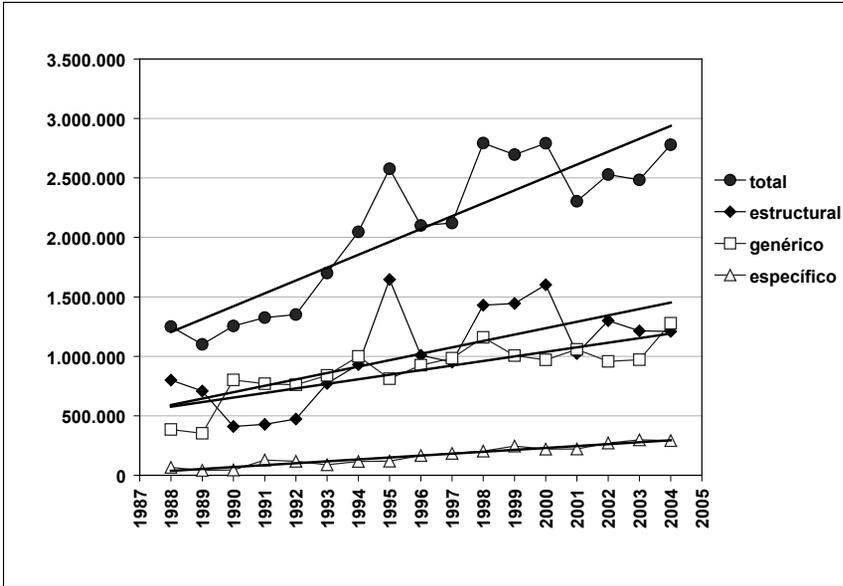
Las trayectorias del Gasto Genérico y del Gasto Específico son crecientes, sin presencia de puntos de inflexión. La curva del *Gasto Social Genérico* muestra una tendencia de crecimiento importante en todo el período, con algunos hitos de desviación de menor envergadura que en el gasto estructural. La curva es ‘timoneada’, a partir de 1995, por el gasto en Cultura, con una media del 44%, mientras que el componente Salud y el componente Subsidio al Boleto, que se incorpora en 1990 se mantienen estables. La curva del *Gasto Social Específico* también muestra una línea ascendente, así como un significativo ajuste con su línea media.

El componente más relevante es Transferencias a Organizaciones Sin Fines de Lucro, que incide con fuerza en la curva de toda la categoría, siendo apenas medible a comienzos del período, va adquiriendo más importancia en cada ejercicio y tiene un peso porcentual promedio del 50%.

Por otro lado, el componente Promoción Social, que llegó a representar en los años 80 la casi totalidad de la categoría, va perdiendo relevancia porcentual a partir de 1992, para estar durante el resto del período, en el entorno del 20% de la misma.

Corresponde mencionar, para finalizar este inciso que, en un contexto de crecimiento de las tres categorías de gasto social en el período analizado, la curva del Gasto Específico presenta un claro punto de inflexión en el año 2001, con un aumento del ritmo de crecimiento en plena crisis. Esta observación parece relevante para detectar en la gestión concreta, recogiendo las perspectivas teóricas, la efectiva capacidad de ‘maniobra’ de la conducción política: ante un contexto adverso se incrementó el gasto social

Gráfico 1. Gasto Social Montevideo 1988-2004
(en miles de \$ 2004)



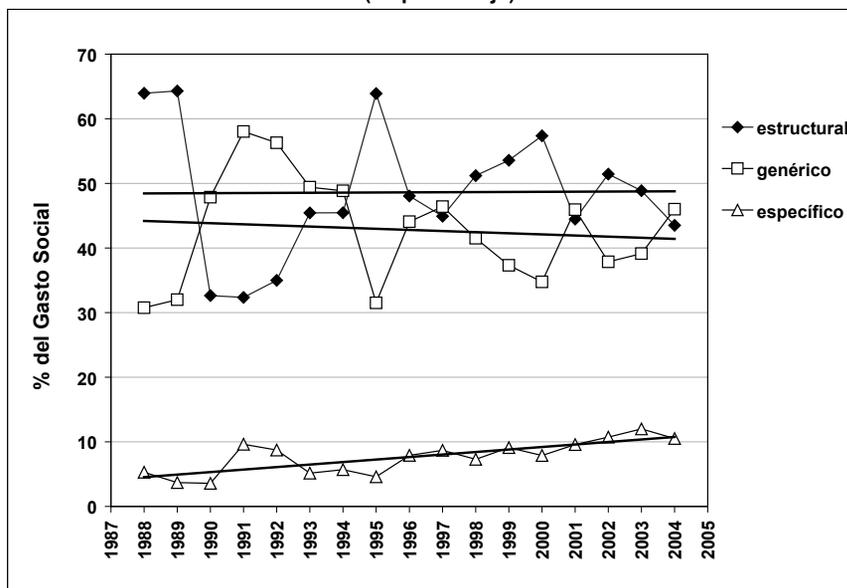
Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

Composición del Gasto Social

El gráfico 2 ilustra sobre los diferentes componentes del gasto social departamental. El *Gasto Específico* presenta una tendencia de crecimiento continua de su peso proporcional, con un ajuste significativo entre la curva y la respectiva línea de tendencia media. Mientras tanto el *Gasto Estructural* y el *Genérico* exhiben un marcado 'trade off' entre sí. La desviación respecto de la respectiva línea media es significativa y sus curvas configuran una imagen simétrica. En definitiva, se constata que el incremento del peso porcentual de una de las categorías en un Ejercicio se refleja en la disminución casi exacta de la otra, y viceversa.

Si las eventuales variaciones estuvieran asociadas a variables económico financieras, podría llegar a identificarse la incidencia externa en las políticas sociales departamentales; si fuera posible identificar cambios no asociados directamente o, incluso, asociados en relación inversa a las variaciones económico-financieras, podría constatarse cuantitativamente la 'capacidad de maniobra' de las elites gobernantes, para definir el curso de acción de sus decisiones.

**Gráfico 2. Gasto Social Departamental
(en porcentaje)**

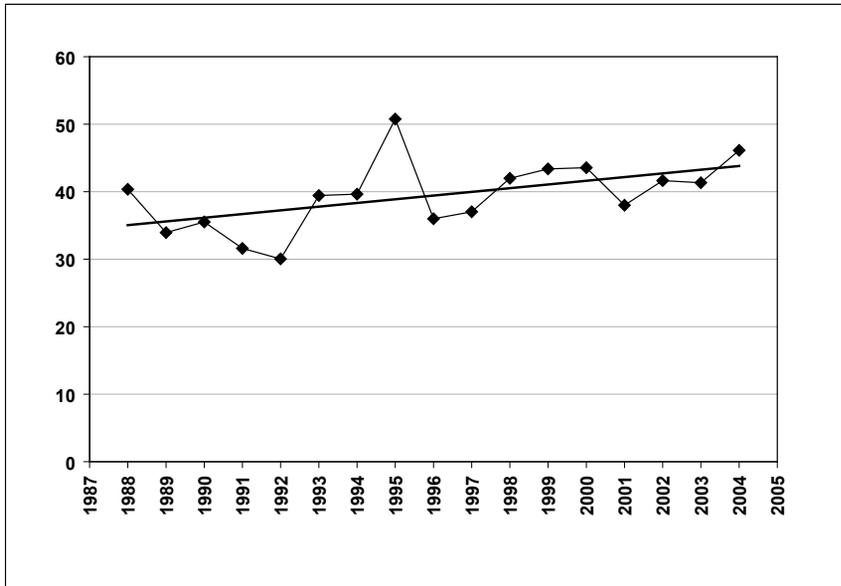


Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

Total, Gasto Social y Crecimiento

Si consideramos ahora el Gasto Total Departamental, veremos que el Gasto Social se ha mantenido en el orden del 40%, con tendencia al crecimiento relativo de acuerdo a la recta de regresión con pendiente positiva. Es muy significativo el incremento entre 2001 y 2004, período signado por la crisis y sus consecuencias, lo cual es un indicador concreto del gasto anticíclico desarrollado en la órbita departamental. Este dato permite inferir que, dentro de las restricciones presupuestales obvias, las preferencias en materia de gasto de los gobiernos de izquierda, hace una diferencia, al incrementarlo con el objetivo de enfrentar la problemática derivada de la crisis.

**Gráfico 3. Gasto social y Gasto Total
(en porcentaje)**



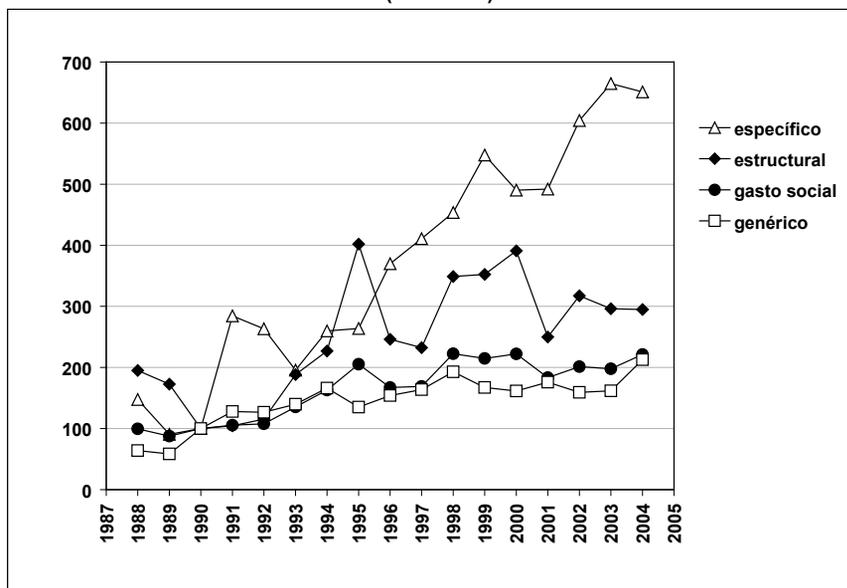
Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

Para analizar la evolución del crecimiento del *Gasto Social* utilizaré el valor del mismo en 1990 (primer año de gobierno de izquierda en la capital) como base igual a 100.

En el gráfico 4, se observa un crecimiento constante del Gasto Social, salvo una leve caída en 2001. Asimismo, la categoría del gasto específico es la que ha mostrado un ritmo de crecimiento más acentuado, incluso acelerando este ritmo a partir del año 2001, en otra constatación de la “capacidad de maniobra” del elenco de gobierno respecto a la crisis: frente al crack nacional, las políticas específicas son las de más rápida respuesta. El *Gasto Específico* tiene, según este indicador, un ritmo de crecimiento importante hasta 1999, dos ejercicios de retroceso (2000 y 2001) y un ritmo vertiginoso entre 2001 y 2004.

El *Gasto Estructural* muestra hitos altos (1995, 1998 a 2000), así como una importante disminución en el ritmo de crecimiento en los ejercicios 1996 y 2001. El *Gasto Genérico* tiene un ritmo de crecimiento pausado pero parejo en todo el período a estudio.

Gráfico 4. . Gasto social de la Intendencia de Montevideo (1990=100)



Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

Inversiones, Funcionamiento y Retribuciones personales

Considerando ahora el *Gasto Social Departamental* según funciones, en los dos años que corresponden a la administración del Partido Colorado (1988 y 1989) los gastos de funcionamiento tuvieron una participación porcentual muy menor, en el entorno del 15% del total. En los quince años de administraciones de izquierda, las imputaciones a gastos de funcionamiento se mantienen relativamente estables, más que duplicando aquel porcentaje, con una media del 38% del total.

Por otro lado, se observa que las imputaciones del Gasto Social a retribuciones personales tienen, en todo el período, una media general del 35%, sin mayores diferencias entre administraciones ni ejercicios anuales.

Los gastos en inversiones muestran diferencias significativas entre la administración colorada y las administraciones de la izquierda. A partir de participaciones del 54% (1988) y del 48% (1989) pasa, en el resto del período a una media del 27% en el total del gasto social.

Parece un dato relevante el peso de los gastos de funcionamiento que son, por definición, las imputaciones en implementación concreta de las políticas. Por otro lado, el gasto social específico, por sus características, requiere seguramente mayor proporción de imputaciones a funcionamiento y tiene respuesta más rápida ante la coyuntura.

Cabe señalar que esta importancia asignada a la implementación no está

acompañada de incrementos en el peso de los gastos en retribuciones personales, a pesar del incremento del salario real de los funcionarios que se operó en el período, sino con una disminución del peso relativo de las inversiones, no obstante el desarrollo de los planes de saneamiento, que involucran montos elevados.

Podría deducirse, en una primera reflexión, que las preferencias de las distintas administraciones, que se orientaban principalmente a las inversiones, al enfatizarse la rápida respuesta ante la coyuntura a través del gasto específico generó, por un lado la disminución relativa de las inversiones y, por otro lado, el fortalecimiento en implementación de las nuevas políticas, a través de las imputaciones a funcionamiento.

4. Explicando el Gasto Social

A partir del examen de “la política” de “las políticas” sociales departamentales, desde el gasto público, es ineludible considerar la hipótesis de que los factores económico-financieros sean los principales determinantes del mismo. Por esa razón, propongo trabajar con dos variables que pueden dar cuenta de esta incidencia: a) los resultados financieros de cada año del período a estudio -déficit o superávit- y b) los ingresos municipales totales por año.

Gasto Social y Resultados Financieros

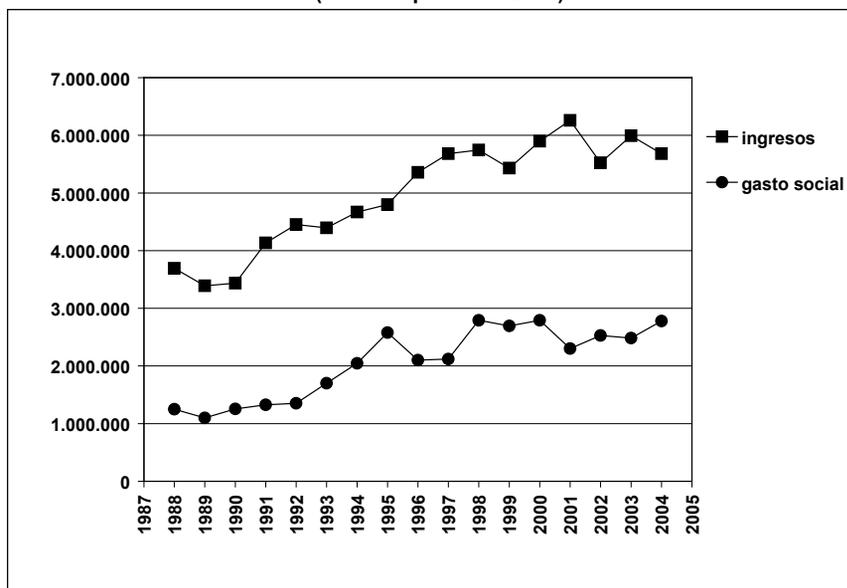
El análisis de las variables Gasto Social y Resultados Financieros resulta importante porque si se observara una correlación positiva entre ambas, podríamos inferir que el superávit genera condiciones para el gasto social.

El gráfico 5 presenta información sobre la evolución de las mencionadas variables. Allí puede observarse con claridad la divergencia en las trayectorias de ambas curvas. La inexistencia de una covariación positiva entre ellas, en el período estudiado, conduce a pensar que el aumento del gasto social constatado no se vincula con la obtención de un superávit en las ejecuciones presupuestales. Los resultados financieros muestran sucesivos déficits de las cuentas públicas, pero, sin embargo, el *Gasto Social* crece año tras año. De alguna manera, la evolución de ambas variables ilustra sobre una conducta consistente en la gestión de la izquierda en el gobierno de Montevideo, que prioriza el gasto social por sobre el equilibrio de las cuentas⁷.

Esta conducta estaría demostrando la “capacidad de maniobra” del gobierno y, además, la traducción concreta de sus preferencias sustantivas, en términos ideológicos, en la implementación del gasto. Más aún, en el Ejercicio 2001 –que tuvo un resultado superavitario- el *Gasto Social Departamental* presenta una disminución relativa. Por otro lado, en 1998, cuando el déficit se profundizó, sin embargo, el gasto social se incrementó notoriamente. En los siguientes ejercicios se mantuvo el déficit, pero también persistió el nivel de gasto social.

⁷ Aunque el Gasto Social pudiera ser visto también como un factor de déficit en sí mismo, no es una relación unívoca. Si se observa el conjunto de los Departamentos (Oroño 2004a) se percibe que en numerosos casos con resultados estables, el Gasto Social muestra variaciones anuales significativas.

Gráfico 5. Ingresos y Gasto Social en Montevideo
(miles de pesos de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

El Gasto social y los ingresos

El gasto social podría también estar vinculado ya no a los resultados financieros, sino al volumen de ingresos de cada ejercicio presupuestal. El incremento de los ingresos aumentaría así las disponibilidades y permitiría un aumento del gasto social y viceversa, su disminución generaría la retracción del gasto social (Oroño, 2004a).

Si se observara una coincidencia o similitud entre las trayectorias de los ingresos y las del gasto social se estaría, en mi percepción, ante una hipótesis con capacidad explicativa.

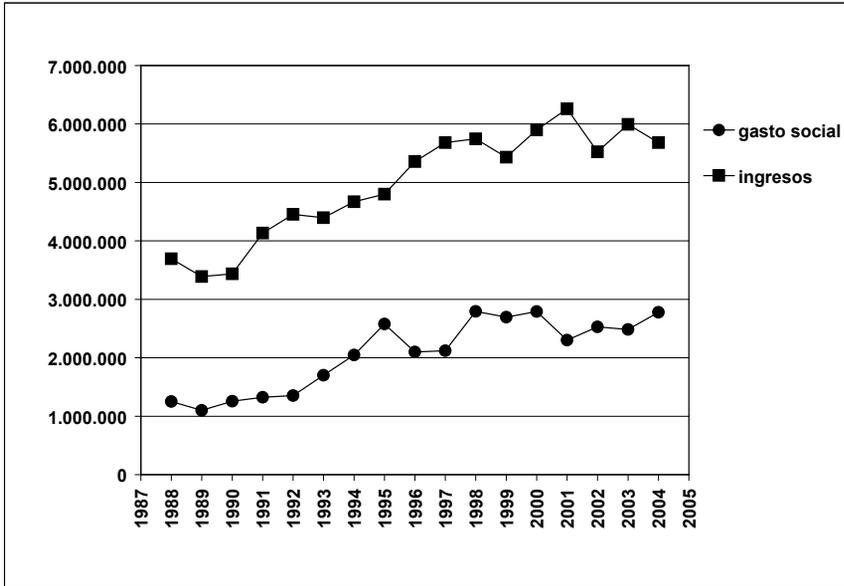
La comparación entre las curvas del Gasto Social Departamental de Montevideo y la de Ingresos del gobierno Departamental sería el mecanismo de contrastación.

Tal como surge del gráfico 6, se observa una significativa covariación entre ambas. La evolución del gasto social está vinculada a la obtención de los ingresos necesarios para su financiamiento. Sería una condición necesaria, aunque tal vez no suficiente ya que, en algunos ejercicios, como por ejemplo en el año 2001, los ingresos crecieron pero el gasto social disminuyó. Esta situación reflejaría, desde otro ángulo, la capacidad de maniobra del elenco gobernante a que se alude en la perspectiva teórica de este trabajo.

Las variaciones porcentuales anuales de los *Ingresos Totales* y del *Gasto Social Total* del Gobierno Departamental de Montevideo, muestran curvas muy similares.

La Correlación Pearson de ambas variables presenta un coeficiente positivo del 0,873 con un nivel de significancia del 0,01. En consecuencia, la presente hipótesis tiene fuerte sustento empírico para el caso del Gobierno Departamental de Montevideo durante el período estudiado, y aporta una alta capacidad predictiva. Por lo expuesto, es posible afirmar, entonces que la variación anual de los ingresos está asociada positivamente a la variación anual del *Gasto Social*.

Gráfico 6. Ingresos y Gasto Social en Montevideo
(miles de pesos de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

El ingreso, entonces, sería el factor económico financiero de mayor incidencia en el gasto social, aunque pueda ser superado por la “capacidad de maniobra” de las elites, según se desprende de los ejercicios en que se detectan variaciones disímiles entre gasto e ingresos.

De este modo, corresponde a continuación abordar el análisis de la explicación alternativa o complementaria, esta es, la “capacidad de maniobra” de los gobernantes. Para ello, se presentan dos variables explicativas del gasto: a) el actor individual al frente del gobierno departamental (Intendente Departamental), y b) el actor partidario a cargo del Gobierno Departamental, en especial las preferencias del partido político gobernante.

El Gasto Social y el actor individual

Los Intendentes de cada departamento disponen de un importante bagaje de recursos de poder, capacidad de acción y de ámbitos de competencia, estatuidos constitucional y legalmente. Por lo tanto, están en condiciones de desarrollar una significativa capacidad de acción que incluye la potestad de decidir en las políticas sociales. El factor explicativo principal para las políticas implementadas en un Departamento, en especial para la magnitud del gasto sería, según esta hipótesis, el desempeño del actor individual al frente. Esto es, que las políticas dependen de la persona "Intendente Departamental"⁸.

De acuerdo a lo presentado en el Gráfico 4 se puede percibir que tanto en la administración Tabaré Vázquez (1990-1994) como en la de Mariano Arana (1995-1999 y 2000-2004), en un cuadro general de significativos ritmos de crecimiento de cada categoría, el gasto específico es el que crece con mayor velocidad.

El ranking de los ritmos de crecimiento es el mismo en todos los períodos: *Específico*, *Estructural*, total del *Gasto Social* y *Gasto Genérico*, salvo en 1995 en que el *Específico* creció menos que el *Estructural*.

Esta constatación conduce a la conclusión de que ha habido fuertes continuidades entre las tres administraciones de izquierda y que la persona del Intendente solamente introdujo variaciones menores al respecto. Por tanto, el actor individual al frente de la Intendencia no es una variable que explique el curso de acción efectivamente implementado.

Sin embargo, antes de emitir una opinión categórica al respecto, conviene analizar la composición del *Gasto Social Departamental* en las distintas administraciones, a los efectos de detectar ruptura o continuidades al respecto

La composición del *Gasto Estructural* revela que en las tres administraciones la mayor participación le correspondió al Saneamiento, con una media del 52%. El segundo lugar, sin embargo, muestra variaciones. En la administración de Vázquez, el componente Alumbrado y Espacios Públicos presentan un nivel de participación similar, en tanto en la primera administración de Arana, el segundo lugar lo ocupa Espacios Públicos, mientras que en segundo período, el componente Alumbrado se ubica en el segundo lugar. En las tres administraciones de la izquierda el componente Áreas Verdes está en el cuarto lugar.

Este examen constata que las tres administraciones muestran variaciones y que Arana modificó levemente sus prioridades entre sus dos períodos de gobierno. Por tanto, puede confirmarse la conclusión surgida desde otros indicadores, referida a que la persona Intendente Departamental no constituye una diferencia relevante sobre el volumen del *Gasto Social*, aunque sí, en la forma de distribución de los componentes de las dimensiones del mismo.

La composición del *Gasto Genérico*, no obstante, muestra diferencias entre la administración de Vázquez y las de Arana. En la de Vázquez, los componentes Salud y Cultura tuvieron similar peso porcentual (casi el 30% cada uno), mientras el com-

⁸ Para un desarrollo más amplio de esta perspectiva y para examinar su aplicación en los diecinueve Departamentos, ver Oroño, (2004a, 2004b, 2006).

ponente Subsidio al Boleto representó más del 40% del total del *Gasto Genérico*. Bajo la conducción de Arana, el peso del componente Subsidio al Boleto bajó al 30%, el componente Cultura pasó a representar alrededor del 50%, y Salud se situó en el entorno del 20%.

A la luz del *Gasto Genérico*, entonces, se constata que, por un lado, existen diferencias entre Vázquez y Arana. Este último, mostró similares preferencias en ambos períodos de gobierno. En este caso, o en los temas que involucran a esos componentes, parece constituirse como relevante el gasto en Cultura, lo cual supondría un rasgo de impronta personal.

El análisis del *Gasto Específico* constata similitudes entre las tres administraciones de la izquierda, pues se observa una disminución del peso del componente Promoción social y un aumento del componente Transferencias a Organizaciones Sin Fines de Lucro. El matiz de diferencia surge a partir del componente Becas, que inaugura Mariano Arana en su primera administración.

En resumen, el “*actor individual*” al frente del gobierno departamental, si bien presenta algunos matices, no aporta diferencias sustanciales entre las administraciones de la izquierda, sin embargo, todas ellas se diferencian notoriamente de los ejercicios de administración colorada. Por tanto, las evidencias empíricas encontradas con los indicadores utilizados, señalan un fuerte impulso en la dirección del cambio en la orientación de la gestión heredada y, simultáneamente, continuidad en la reorientación implementada.

En este sentido, entonces, el cambio del titular del gobierno departamental del Frente Amplio no aporta mayor capacidad explicativa en relación al cambio de las políticas. Tampoco la permanencia del mismo Intendente por dos períodos, aporta evidencia que permita explicar la evolución del *Gasto Social*.

En el marco de continuidades fundamentales, se detecta un espacio para la política en la gestión gubernamental, que genera variaciones ante cambios de contexto y demostrando, que existe, en definitiva, capacidad institucional para el gobierno.

El Gasto Social y el actor partidario

Las preferencias del partido de gobierno se definen tanto a partir de su propuesta ideológica como de su proyecto de país, y se traducen en la selección e impulso de políticas concretas, y de la magnitud de los recursos financieros orientados a esos fines. Los partidos políticos tienen preferencias específicas en cuanto a fines, ya sea respecto a un determinado modelo de sociedad, ya sea a la definición de sectores como objetivo de sus iniciativas específicas (Oroño 2004a, 2004b, 2006).

Estas preferencias se traducen normalmente en la selección o el descarte de políticas, en decisiones sobre priorizar o relegar la asignación de fondos presupuestales, en virtud de su mejor concordancia instrumental con aquellas manifestaciones de prioridades sustantivas⁹. Las preferencias del partido de gobierno operarían directamente sobre las decisiones de asignación y ejecución presupuestal, e indirectamente

⁹ Para examinar la trayectoria de esta variable a nivel nacional, ver Oroño, 2004a.

a través de la mejora en el desempeño de la variable ingresos municipales, que viabilizaría el financiamiento de las políticas.

A los efectos de afrontar la contrastación empírica, propongo examinar los datos discriminados según partido político en el gobierno de Montevideo¹⁰.

Como el período a estudio cubre dos ejercicios anuales del Partido Colorado y quince del Frente Amplio, procederé, para viabilizar las comparaciones, a calcular los promedios anuales ejecutados por cada partido, en los siguientes rubros: i) composición del *Gasto Social* según categoría y componentes; ii) magnitud del *Gasto Social*, con parámetro 1990 igual a 100; iii) el Gasto Social como porcentaje de los ingresos¹¹.

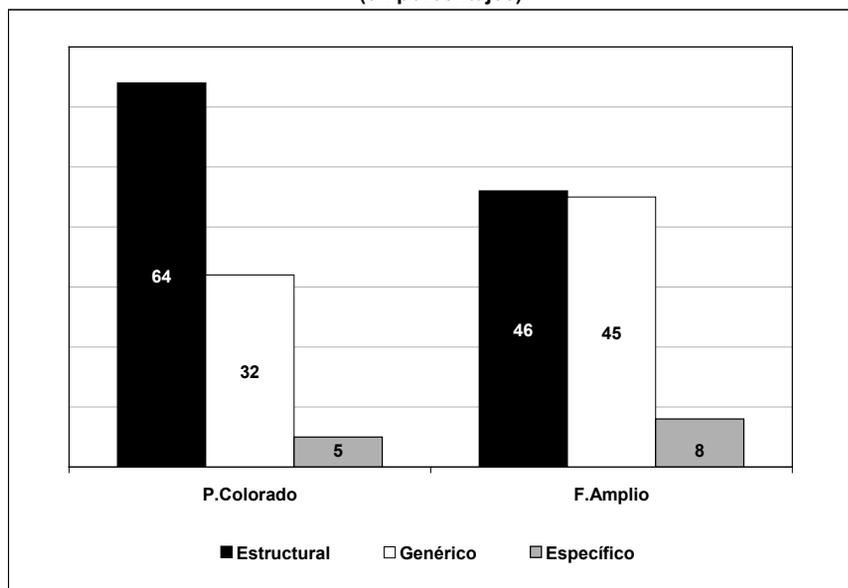
La composición del *Gasto Social* según categoría puede ilustrar sobre las preferencias del partido de gobierno: si se observaran distribuciones similares, podría afirmarse que la trayectoria anterior estaría predominando y, por otro lado, si se constataran variaciones significativas en la composición por categoría, se estaría comprobando la ruptura con la herencia recibida, esto es, cambio de orientación en la gestión.

En el Gráfico 7 se presenta la composición del *Gasto Social* según categoría y Partido Político. Según este indicador, se comprueba que se implementaron cambios significativos en su composición a partir de la asunción del gobierno de izquierda. En el *Gasto Social Total* esto se refleja en el aumento del peso porcentual del *Gasto Genérico* y, especialmente, del *Gasto Específico* que, por definición, se orienta a la atención de las nuevas vulnerabilidades.

10 Para lograr una perspectiva nacional sería necesario contar con los datos de otras Intendencias. Es un desafío pendiente porque no hay otros casos de gobierno de izquierda; será posible afrontarlo a partir de la culminación de la presente Legislatura, en la que otras siete Intendencias están siendo conducidas por el Frente Amplio.

11 Las series construidas permiten utilizar el promedio de sólo dos años de gobiernos colorados, esta situación podría introducir un sesgo que se atenuaría incluyendo más ejercicios, pero esta ampliación hacia atrás resulta imposible por la escasa apertura de las Ejecuciones Presupuestales anteriores a 1988, que impiden la identificación según categoría e, incluso, inhiben la identificación del Gasto Social.

**Gráfico 7. Gasto Social por partido gobernante
(en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a las Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

Debe agregarse que en el *Gasto Estructural*, también se identifican cambios, concretados en el incremento del peso porcentual de Alumbrado y Espacios Públicos, así como con el surgimiento del componente Áreas Verdes, diversificando, entonces, las líneas de acción de las políticas sociales estructurales.

En el *Gasto Genérico* se identifican tres cambios importantes: la reducción del peso porcentual del componente Salud a la mitad, la reducción del componente Cultura a aproximadamente dos tercios de la proporción anterior, en el marco, vale la pena recalcarlo, de un gran crecimiento en términos absolutos de las asignaciones presupuestales con tales destinos.

Pero el cambio más significativo está constituido por el surgimiento del componente Subsidio al Boleto, que explica más del 30% del *Gasto Social Genérico* y que tiene una impronta ideológica (preferencias sustantivas del partido de gobierno) e instrumental (subsidio) muy marcada.

El análisis del *Gasto Específico* aporta también la constatación de cambios sustanciales en la orientación de la gestión: la reducción del peso porcentual del componente Promoción Social, de alguna manera ligado a la implementación de políticas asistencialistas; el crecimiento exponencial del componente Transferencias a organizaciones sin fines de lucro; el surgimiento del componente Becas, que contribuye a diversificar las modalidades de implementación del Gasto Específico.

Este cambio es relevante, tanto en la dirección de las preferencias sustantivas (ideológicas) del partido de gobierno (a quién beneficiar), como en carácter de inicio de sus preferencias instrumentales —cómo atender a los sectores que se decide beneficiar-, y también porque es a través de las políticas específicas que se pueden diseñar mecanismos para contemplar los riesgos emergentes de las nuevas vulnerabilidades.

Por otro lado, el *Gasto Específico* es el que, de existir voluntad política gubernamental, estaría menos condicionado por la inercia de la trayectoria anterior. Al ser un tipo de gasto de más corto plazo en la ejecución y en la percepción de sus efectos está, de alguna forma, más libre de ser modificado rápidamente por un nuevo elenco.

Además, en otro sentido, es el gasto de mayor impacto público, por lo que resulta atractivo adoptar decisiones sobre las políticas específicas desde varios ángulos: se atiende a sectores plenamente identificables, es posible instrumentar una rápida respuesta gubernamental, y se perciben sus resultados inmediatamente (en tiempos políticos ágiles).

Tomando como base al gasto social de 1990, propongo analizar las variaciones en la magnitud del gasto, según el partido de gobierno. Este procedimiento permitirá detectar si han predominado las continuidades o las rupturas en relación a la trayectoria heredada.

El promedio del *Gasto Social* de los dos últimos años de la administración colorada es 90 y el de las administraciones del Frente Amplio es 154. Las cifras son, entonces, por demás elocuentes para demostrar la magnitud del cambio operado en la orientación de la gestión: el *Gasto Social* anual promedio en la gestión del Frente Amplio ha sido 70% mayores que la media anual del *Gasto Social* en la gestión del Partido Colorado.

Este incremento tan significativo del *Gasto Social Departamental* bajo la conducción de la izquierda solamente puede reflejar la traducción de las preferencias del nuevo partido de gobierno.

El *Gasto Social* como porcentaje de los ingresos según partido de gobierno muestra que el promedio colorado es de 33% y el promedio frenteamplista es de 42%. El porcentaje medio anual del Gasto Social sobre los ingresos ejecutado por la izquierda es superior al heredado: está más de un 25% por encima del implementado por la administración colorada.

5. Conclusiones

A partir de la tipología propuesta, se han identificando tendencias, rupturas y continuidades del *Gasto Social Departamental*, en el período 1988-2004. Este camino ha permitido comprobar la utilidad de los Balances de Ejecución Presupuestal, como fuentes de información para el análisis empírico del ejercicio gubernativo. La construcción de múltiples series históricas consistentes y relativamente extensas, brindan utilidad a ésta y a futuras investigaciones, permitiendo echar luz sobre la discusión sobre el *Gasto Social*.

El análisis presentado permite concluir que el *Gasto Social Departamental* mostró un rápido crecimiento a partir de la asunción de la izquierda al gobierno de Montevideo. Ese crecimiento se mantuvo en el contexto de la recesión económica iniciado en 1999 y sobre todo, en la crisis de 2002. Más aún, en el pico de la crisis, el *Gasto Social Específico* mostró un espectacular ritmo de incremento, que permitió la implementación de medidas para atender a las nuevas vulnerabilidades.

Las curvas de las tres categorías de gasto social presentan un incremento continuo de toda la serie, pero muestran un punto de inflexión al aumento en el año 2001, cuando la crisis se desataba sobre nuestro país. La evidencia apunta confirma con claridad la hipótesis de que la conducción política pudo generar un espacio de maniobra relativamente importante en dicho contexto crítico.

Desde otra perspectiva, se ha constatado que el crecimiento del gasto se produjo en dos momentos. Primero con un salto importante hacia arriba en el inicio de las administraciones de la izquierda (cambiando la orientación del gobierno anterior). Más tarde, con una consolidación del nuevo rumbo, reforzada en el período de crisis. En este sentido, dicha tendencia podría ser caracterizada como una decisión de elección racional sobre las políticas: una variación radical en un corto período de tiempo.

A partir de entonces, el cambio se mantiene en la misma dirección (crecimiento del gasto social) y, en este sentido, podría ser caracterizado como un enfoque incremental: variaciones menores entre ejercicios, pero consistentes entre sí, que confirman el curso de acción.

La contrastación permite confirmar la inexistencia de un vínculo entre la evolución del *Gasto Social* y la evolución de los *Resultados Financieros*. El aumento del Gasto Social no parece estar vinculado a la obtención de un *superávit*, pero sí al aumento de los *Ingresos Municipales*. Aunque no sea posible utilizarlo como hipótesis explicativa general de los cambios o continuidades del gasto, el incremento en las disponibilidades brindaría autonomía a los gobiernos para manejar una situación donde se combina déficit controlado con aumento del gasto social. Este aspecto, aunque es una condición necesaria para incrementar la inversión social, pareciera no ser una condición suficiente, pues para ello se requiere también voluntad política a partir de las preferencias político-ideológicas de los actores al frente del gobierno. El ingreso sería el factor contextual de mayor incidencia en el énfasis asignado al *Gasto Social*, pero es superado por la "capacidad de maniobra" de las elites, según se desprende de la evidencia aquí presentada.

A su vez, la variable *Actor Individual* no reporta grandes variaciones para las tres administraciones de la izquierda, por lo que el individuo al frente del ejecutivo comunal no representa una variable explicativa sustantiva. Es cierto que se verifican, por un lado, diferencias entre la administración Vázquez y la primera administración de Arana pero, también se observan diferencias entre las dos administraciones de Arana (segunda y tercera administración de la izquierda). No obstante, el análisis empírico de la variable *Actor Partidario* muestra que efectivamente se producen cambios significativos en la composición del *Gasto Social Departamental*, cuando el Frente Amplio reemplaza al Partido Colorado al frente de la Intendencia. Los datos

muestran que a partir de 1990, se registra una ruptura, pues el *Gasto Social* anual promedio se ubica casi en el doble de la media anual de los ejercicios de gestión colorada. Por otro lado, se constató que el porcentaje medio anual del Gasto Social sobre los ingresos ejecutado por la izquierda es superior al heredado en más de un 25%.

La comparación entre partidos de gobierno muestra que la media de composición porcentual por funciones es similar en Retribuciones Personales, pero se detectan cambios relevantes en el peso porcentual de los Gastos de Funcionamiento que, con el gobierno del Frente Amplio, duplican su participación porcentual. En el rubro Inversiones la administración de la izquierda, en cambio, reduce a la mitad el porcentaje recibido del Partido Colorado.

En resumen, el examen efectuado ha permitido registrar la existencia de diferencias sustanciales en el Gasto Social desarrollado por el Frente Amplio y el Partido Colorado, lo cual responde a distintas preferencias político-ideológicas.

También se ha verificado la presencia necesaria de ingresos crecientes para financiar la expansión del gasto social en el mediano plazo, sin perjuicio de la múltiple constatación de la efectiva existencia de una amplia capacidad de maniobra de la conducción política para decidir. Esto es, ni más ni menos, la demostración de la vigencia de la política a la hora de las definiciones vinculadas a la gestión gubernamental.

Finalmente, el estudio confirma la importancia del actor partidario a la hora de decidir la orientación y la magnitud del Gasto Social o, para ponerlo con otra formulación, todo sugiere que los factores políticos son los que explican las variaciones en este período, ya que surge del análisis realizado que los factores económicos financieros tienen mucho menor incidencia que aquellos¹².

12 Queda el desafío de indagar otras eventuales relaciones o identificar otros eventuales factores que podrían intervenir en las variaciones del Gasto Público Social. Asimismo, permanecería pendiente indagar la incidencia de los cambios de paradigmas dominantes sobre las orientaciones ideológicas y pragmáticas de los Partidos Políticos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1992) "Estudio introductorio", en *La hechura de la políticas públicas*. México: M.A. Porrúa.
- Albuquerque, María do Carmo (2006) *Participação e descentralização nas políticas sociais no cone sul*. Ponencia 3º Congresso da Associação Latinoamericana de Ciencia Política. Sao Paulo. Brasil.
- Atría, Raúl (2006) "Políticas sociales: concepto y diseño. Un marco de referencia". *Documento de Trabajo N° 6*. INAP Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile.
- Barba, Carlos (2003) *Los enfoques latinoamericanos sobre política social: más allá del Consenso de Washington*. Revista Espiral. México.
- Bertoni, R. y Azar, P. (2006) *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2002-2005*. Montevideo: MIDES- Universidad de la República.
- Bodemer, Klaus, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi (1999) *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL n5. Montevideo.
- Boix, Carles (1996) *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza Universidad. Madrid.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castel, Robert (2004) *La inseguridad social*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Castells, Manuel (1997) *La era de la información. Economía sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- de Tocqueville, Alexis (1978) *La democracia en América*. México: FCU.
- dos Santos, Wanderley G. (1979) *Ciudadanía y Justicia*. Editora Campus.
- Esping Andersen, Gosta (1990) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons el Magnanim.
- Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Finch, Henry (1980) *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Gallicchio, Enrique y Romeo Pérez Antón (2002) *La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996*. Montevideo: CLAEH.
- Geddes, Barbara (1994) *Desafiando la sabiduría convencional*. en *Journal of Democracy*, Vol.5 N° 4
- Grindle, Merilee y John Thomas (1991) *Decisiones públicas y cambios políticos*. John Hopkins University Press.
- Kerr, C.; Dunlop, J.; Harbison, F.; Myers, C. (1960): *Industrialism and Industrial Man*, New York, Oxford U.P.
- Korpi, W. (1989): "Power, Politics, and the State Autonomy in the development of social citizenship: Social rights during Sickness in Eighteen OECD countries since 1930", *American Sociological Review*, 54 (3), pp. 309-328

- Lindblom, Charles (1992) *La ciencia de salir del paso*. En: "La hechura de las políticas públicas." Aguilar Villanueva (ed.) M.A. Porrúa. México.
- Niskanen, William (1980) *Cara y Cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa Calpe.
- North, Douglass (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oroño, Abel (2004a). *Las Políticas Sociales en los Gobiernos Departamentales 1989–2001*. Documento No. 42. Montevideo: ICP-FCS.
- Oroño, Abel (2004b) *Montevideo bajo la lupa*. Revista dosmil30. Año II, Nº 26.
- Oroño, Abel (2005) *Desafíos para la gestión progresista de los gobiernos progresistas en las Intendencias del interior*. Ponencia en Segundo Seminario: "Gobierno, política y gestión municipal." ICP-FESUR:
- Oroño, Abel (2006) *Montevideo bajo la lupa*. Ponencia en Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Octubre de 2006. Montevideo.
- Oroño, Abel (2007) *Gasto Social Departamental de Montevideo 1988-2004*. Tesis de Maestría FCS.
- Palme, Joachim (1990) *Pension rights in Welfare Capitalism*, Stockholm: Swedish Institute of Social Research.
- Rimlinger, G. V. (1971): *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, Wiley
- Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social*. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- Wilensky, H. L. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press
- Ziccardi, Alicia (2006) *Pobreza urbana, desigualdad, exclusión y políticas sociales en las sociedades complejas*. Ponencia 3º Congresso da Associação Latinoamericana de Ciencia Política. Sao Paulo. Brasil.

ANEXO

GASTO SOCIAL MONTEVIDEO 1988-2004 (en miles de pesos de 2004)									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
ESTRUCTURAL	799.685	707.728	409.866	428.635	472.946	772.580	930.223	1.647.000	
a) saneamiento	692.059	567.580	316.410	281.825	327.454	261.433	254.774	525.337	
b) alumbrado	74.744	91.638	53.943	84.837	123.580	196.225	240.050	213.864	
c) espacios públicos	32.882	48.509	36.228	46.286	21.912	314.922	395.596	854.062	
d) áreas verdes	-	-	3.285	15.686	-	-	39.803	53.736	
GENÉRICO	384.608	352.248	801.098	769.077	760.671	840.293	999.762	812.060	
a) salud	175.875	153.090	165.339	187.266	202.554	343.354	334.396	195.017	
b) cultura	208.732	199.158	210.890	240.459	233.934	197.363	259.931	351.771	
d) subsidio al boleto	-	-	424.868	341.352	324.184	299.576	405.436	265.272	
ESPECÍFICO	66.218	40.668	44.871	127.597	118.110	87.726	116.566	118.400	
a) transf a org. Sin lucro	2.918	772	7.499	20.979	36.462	54.638	74.242	73.639	
b) becas	-	-	-	-	-	-	-	-	
c) promoción social	63.300	39.897	37.372	106.618	81.648	33.088	42.323	44.761	
Total Gasto Social	1.250.510	1.100.644	1.255.835	1.325.309	1.351.727	1.700.599	2.046.552	2.577.460	

(continuación)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ESTRUCTURAL	1.008.990	952.646	1.430.105	1.444.068	1.601.946	1.024.321	1.300.416	1.213.955	1.208.723
a) saneamiento	490.429	447.495	721.568	864.698	757.832	486.837	750.045	728.899	742.755
b) alumbrado	114.526	205.281	315.954	242.979	562.700	270.665	318.024	279.263	268.105
c) espacios públicos	335.847	274.577	278.369	230.086	196.534	171.062	145.497	124.682	119.175
d) áreas verdes	68.188	25.293	114.214	106.305	84.880	95.757	86.850	81.111	78.688
GENÉRICO	925.552	983.938	1.159.110	1.005.847	970.184	1.057.874	957.337	971.837	1.278.182
a) salud	179.345	207.416	193.633	186.954	184.044	241.323	175.854	161.464	165.873
b) cultura	447.975	450.375	620.119	487.733	462.561	501.882	471.646	499.085	789.170
d) subsidio al boleto	298.232	326.147	345.357	331.160	323.579	314.668	309.838	311.288	323.139
ESPECÍFICO	165.949	184.393	203.559	245.741	220.012	220.775	271.080	298.197	292.046
a) transf a org. Sin lucro	104.695	108.124	122.447	159.901	153.355	155.883	180.921	195.559	202.764
b) becas	14.904	19.841	33.916	35.725	24.771	27.550	24.330	20.945	21.786
c) promoción social	46.350	56.428	47.196	50.114	41.885	37.342	65.830	81.693	67.495
Total Gasto Social	2.100.491	2.120.977	2.792.774	2.695.656	2.792.142	2.302.970	2.528.833	2.483.989	2.778.950

Fuente: Ejecuciones presupuestales de la Intendencia de Montevideo

