

# Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina

*El potencial de las  
transferencias de igualación*



Editores

Andrés F. Muñoz M.  
Emilio I. Pineda A.  
Axel Radics



# Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina

El potencial de las transferencias  
de igualación

## Editores

Andrés F. Muñoz M.  
Emilio I. Pineda A.  
Axel Radics

División de Gestión Fiscal  
Sector de Instituciones para el Desarrollo



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Muñoz M., Andrés F.

Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación / autores y editores, Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda, Axel Radics.

p. cm. — (Monografía del BID ; 568)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Intergovernmental fiscal relations-Latin America. 2. Decentralization in government-Latin America. 3. Fiscal policy-Latin America. I. Pineda, Emilio, 1974- II. Radics, Axel. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. IV. Título. V. Serie. IDB-MG-568

**Clasificaciones JEL:** H25, H71, H73, H77

**Palabras clave:** descentralización, disparidad fiscal, equidad, igualación, transferencias

**Código de publicación:** IDB-MG-568

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.**

**Colaboradores externos:**

**Coordinación de la producción editorial:** Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

**Revisión editorial:** Claudia M. Pasquetti

**Lectura de pruebas:** Clara Sarcone

**Diagramación:** The Word Express, Inc.

# Índice

---

Agradecimientos.....	V
Acerca de los autores y colaboradores.....	VII
Introducción.....	XI
<b>Capítulo 1:</b> La igualación fiscal y el desarrollo subnacional equilibrado en América Latina y el Caribe .....	1
<b>Capítulo 2:</b> El potencial de la igualación fiscal en América Latina y el Caribe .....	5
<b>Capítulo 3:</b> Teoría de la igualación fiscal y la experiencia internacional .....	13
<b>Capítulo 4:</b> Metodologías para el cálculo de la disparidad fiscal subnacional .....	29
<b>Capítulo 5:</b> Sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales en América Latina y el Caribe .....	45
<b>Capítulo 6:</b> Argentina .....	65
<b>Capítulo 7:</b> Colombia .....	105
<b>Capítulo 8:</b> Ecuador .....	135
<b>Capítulo 9:</b> México .....	157
<b>Capítulo 10:</b> Perú .....	185
<b>Capítulo 11:</b> Uruguay .....	225
<b>Capítulo 12:</b> Conclusiones y recomendaciones .....	249
Referencias.....	255

# 11

## Uruguay

### Introducción

En el presente capítulo se analizan la estructura y evolución de las disparidades fiscales regionales en Uruguay durante el período que se extiende de 2006 a 2013. A su vez, se considera el rol de la implementación de un nuevo sistema de transferencias equalizadoras con el objeto de lograr y consolidar un territorio con un mayor nivel de homogeneidad o cohesión fiscal de los diferentes gobiernos departamentales (GD) de Uruguay.

Las transferencias intergubernamentales constituyen una herramienta sumamente valiosa para promocionar la cohesión fiscal regional en los países desarrollados. El modelo de cohesión territorial de la Unión Europea es un claro ejemplo de ello (véanse Böhme, 2009; Böhme et al., 2011). Sin embargo, un esquema de transferencias intergubernamentales que en su normativa no explicita de forma clara un criterio de convergencia regional probablemente no contribuya a la convergencia fiscal territorial e, incluso, podría acentuar las disparidades fiscales vigentes (Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2011, 2012).

Dado que la profundización de un sistema de descentralización política y fiscal, como el que comenzó a funcionar en Uruguay a partir de 1996, podría conducir a un gran incremento de las disparidades fiscales territoriales (por ejemplo, reza-  
gando a aquellos gobiernos regionales con altas

necesidades de gastos y/o reducidas fuentes de recursos propios), el contar con un diseño adecuado para las transferencias intergubernamentales de tipo equalizador adquiere un papel preponderante en este país.

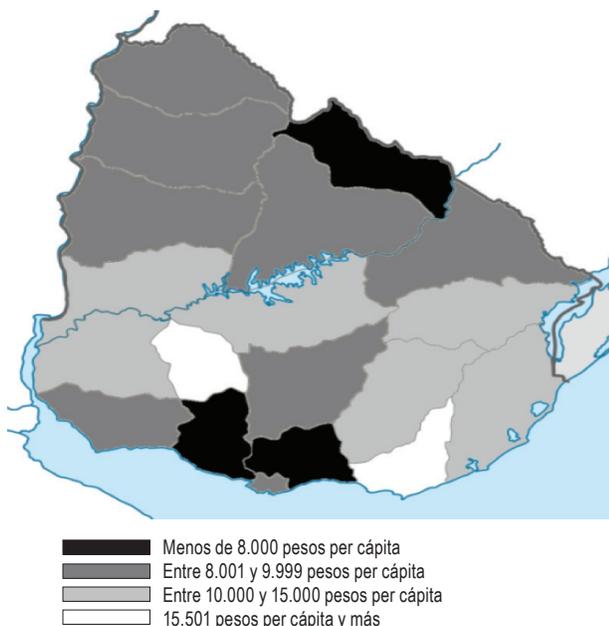
De hecho, aunque Uruguay es un país pequeño, existen diferencias fiscales importantes entre sus GD.<sup>111</sup> El mapa 11.1 muestra estas disparidades, considerando los distintos gastos per cápita ejecutados por los GD en el período objeto de análisis.

Al observar el mapa 11.1, se puede corroborar que existen grandes diferencias en términos de los gastos per cápita ejecutados por los diferentes GD. Dado que todos los GD de Uruguay deben brindar los mismos servicios públicos, dichas diferencias podrían tener efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los servicios que proporciona cada uno.

Se considera que un territorio con una mayor homogeneidad fiscal permitirá arribar a un umbral mínimo de provisión de servicios públicos subnacionales de calidad similar, y que además estará apoyando una agenda estratégica ordenada del proceso de descentralización. A su vez, un mayor nivel de cohesión fiscal también podría permitir un desarrollo territorial más equilibrado (con una desconcentración del poder político y/o de la

<sup>111</sup> Uruguay se divide en 19 departamentos que son el segundo nivel de gobierno luego del gobierno central.

**MAPA 11.1. Gastos per cápita de los gobiernos departamentales**  
(en pesos uruguayos de 2015)



*Fuente:* Rendiciones de cuentas de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

actividad económica) y una mayor cohesión política y económica.

La información estadística disponible a nivel departamental de las variables de interés, obliga a limitar el análisis al período 2006-13. Esto se debe a que el GD de Montevideo comenzó a recibir transferencias del gobierno central a partir de 2006, pues hasta ese momento el 100% de sus ingresos provenían de la recaudación propia. A pesar de ello, se trata de un período de ocho años que consideramos sumamente adecuado para poder evaluar las disparidades fiscales a nivel regional y el rol de las transferencias intergubernamentales para el caso de los 19 departamentos de Uruguay.

Una primera aproximación a la información estadística disponible permite constatar ciertas características regionales que son sumamente relevantes para el presente análisis. En este sentido, resulta importante destacar que, del total de gasto público nacional ejecutado durante el período 2006-13, cerca del 90% fue realizado directamente

por el gobierno nacional, mientras que los GD fueron responsables únicamente del 10% de la ejecución del mismo. En términos del producto interno bruto (PIB) nacional, estos datos implican que el primer nivel de gobierno (gobierno central) gestiona unos recursos del orden del 25% del PIB, mientras que los GD (segundo nivel de gobierno) gestionan recursos del 3% del PIB.

A su vez, si se toman en cuenta los principales indicadores socioeconómicos a nivel regional, destacan las particularidades de un país con una distribución muy dispar de su población y producto. Así, como se puede constatar en el cuadro 11.1, de los 19 departamentos en los que se divide el país desde el punto de vista administrativo, el departamento de Montevideo (capital administrativa, política y económica) concentra más de la mitad del PIB nacional y el 40% de la población. De hecho, si se añaden los departamentos de Canelones y Maldonado, entre los tres departamentos representan cerca del 70% del producto y más del 60% de la población de Uruguay.

El cuadro 11.1 también permite constatar importantes diferencias en cuanto a los niveles de renta per cápita entre los departamentos. La región más poblada (Montevideo) es también la que mayor nivel de renta per cápita presenta, pues esta equivale al 136% de la renta media del país. En el otro extremo se encuentran departamentos con niveles inferiores al 60% de la renta media per cápita del país (Canelones, Rivera y Salto). Dentro de este marco, a la distribución desigual de la población y del producto habría que añadir la existencia de disparidades de renta per cápita acentuadas entre las distintas regiones (la renta media de los habitantes de Montevideo sería 2,5 veces más elevada que la de los departamentos más pobres del país).

Este análisis, de carácter introductorio, permite identificar algunas particularidades relevantes, que se completan con el análisis que se lleva adelante en las siguientes secciones. Más específicamente, a continuación se añade información precisa en relación con la estructura, la evolución y los efectos de los ingresos y gastos de los distintos GD, diferenciando entre ingresos propios y transferencias

**CUADRO 11.1. PIB y población por departamento, 2006–13**  
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	PIB (pesos corrientes de 2013)	Distribución del PIB nacional	Población	Distribución de la población	PIB per cápita (pesos corrientes de 2013)	PIB per cápita (Uruguay = 100)
Artigas	13.954.674.693	1,48%	76.785	2,26%	181.737	65,32%
Canelones	86.147.679.838	9,13%	529.569	15,61%	162.675	58,47%
Cerro Largo	18.891.419.957	2,00%	89.077	2,63%	212.080	76,23%
Colonia	41.094.605.744	4,36%	126.131	3,72%	325.809	117,11%
Durazno	12.472.591.351	1,32%	59.388	1,75%	210.019	75,49%
Flores	6.692.937.013	0,71%	26.291	0,78%	254.571	91,50%
Florida	17.310.031.137	1,83%	69.427	2,05%	249.327	89,62%
Lavalleja	15.651.655.638	1,66%	60.807	1,79%	257.399	92,52%
Maldonado	48.571.268.741	5,15%	165.808	4,89%	292.937	105,29%
Montevideo	518.779.397.476	54,98%	1.369.210	40,37%	378.890	136,19%
Paysandú	26.254.678.093	2,78%	117.014	3,45%	224.372	80,65%
Río Negro	12.996.851.075	1,38%	55.993	1,65%	232.116	83,43%
Rivera	16.937.101.982	1,80%	106.658	3,15%	158.798	57,08%
Rocha	17.652.494.654	1,87%	72.972	2,15%	241.908	86,95%
Salto	20.476.697.934	2,17%	128.301	3,78%	159.599	57,37%
San José	21.416.996.081	2,27%	109.516	3,23%	195.560	70,29%
Soriano	17.257.055.228	1,83%	85.121	2,51%	202.736	72,87%
Tacuarembó	19.294.970.798	2,05%	93.120	2,75%	207.205	74,48%
Treinta y Tres	11.760.008.472	1,25%	50.549	1,49%	232.646	83,62%
<b>Uruguay</b>	<b>943.613.115.906</b>	<b>100%</b>	<b>3.391.738</b>	<b>100%</b>	<b>278.209</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Rendiciones de cuentas de los gobiernos departamentales sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay; Banco Central de Uruguay; Instituto de Economía de la Universidad de la República.

intergubernamentales, así como también considerando diferentes clasificaciones de gastos.

ii. *Transferencias* desde el gobierno central hacia los GD.

## Contexto de la descentralización fiscal

A partir de la reforma de la Constitución de 1996, Uruguay —que es un país con una fuerte

### Recursos y servicios públicos regionales

Los recursos fiscales con los que cuentan los GD en Uruguay se pueden clasificar en dos grandes categorías:

i. *Ingresos propios*: de origen departamental<sup>112</sup> o impuestos que son fijados por el gobierno central, pero cuya recaudación y utilización corresponden a los GD.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> Los principales ingresos propios son: la contribución inmobiliaria sobre inmuebles urbanos y suburbanos, la patente de rodados, impuestos de menor magnitud (impuesto a los terrenos baldíos y edificación inapropiada, contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas), tasas, tarifas y precios por utilización de bienes o servicios departamentales, y beneficios obtenidos por servicios prestados por el GD.

<sup>113</sup> Entre estos se destacan: el impuesto sobre la propiedad inmueble rural y el impuesto sobre la venta de semovientes (Ley 12.700 de 1960).

tradición unitaria— ha comenzado a transitar un incipiente proceso de mayor autonomía fiscal por parte de los GD. Las competencias formalmente asignadas a los GD, como segundo nivel de gobierno, se definen en la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Ley 9.515), que permanece sin cambios desde su creación en 1935.

Si se consideran las fuentes de ingresos anteriormente citadas, los GD de Uruguay tienen a su cargo la realización de actividades de carácter municipal (según la experiencia internacional). Dentro de este marco, las competencias formales de los GD se reducen a la prestación de los siguientes servicios básicos:

- i. Pavimentación y mantenimiento de caminos.
- ii. Organización del tránsito (incluido lo referente a la recaudación de patentes de vehículos y licencias de conducir).
- iii. Transporte colectivo.
- iv. Limpieza.
- v. Iluminación pública.
- vi. Servicio de necrópolis.
- vii. Controles sanitarios.
- viii. Cuestiones relacionadas con el ordenamiento territorial (aspecto que se refuerza con la reciente Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).

De aquellas actividades relativamente destacadas, que la experiencia internacional señala que pueden ser descentralizadas, los GD de Uruguay solamente desarrollan actividades de *transporte departamental* y *limpieza*. A pesar de ello, cabe puntualizar que, en la práctica, los GD han ido asumiendo otras atribuciones que no necesariamente se corresponden con estas “competencias tradicionales”. Esto se verifica desde el retorno a la democracia (1985), a través de un proceso por el cual se fueron ampliando, por la vía de los hechos, sus competencias hacia temas relacionados con la promoción del desarrollo social y económico (Rodríguez Miranda, 2014). Sin embargo, aún en nuestros días este proceso continúa siendo muy incipiente. Actualmente

los GD comparten tareas con el gobierno central en cuanto a la atención de la población local en servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final, tanto en términos del servicio público que se brinda como de su financiamiento, continúa recayendo de forma exclusiva en el gobierno central.

### El marco normativo uruguayo del régimen de transferencias regionales

Las transferencias intergubernamentales se definen en las leyes de Presupuesto Nacional, las cuales se establecen de forma quinquenal, con cada período de gobierno. No obstante, durante estos períodos de gobierno surgen leyes que adicionan partidas extraordinarias o complementarias a estas transferencias. Se trata de partidas excepcionales justificadas por cuestiones coyunturales (por ejemplo, crisis financiera en algún GD, sequías que afectan a determinada región, etc.). A pesar de ello, en la gran mayoría de los casos dichas partidas de carácter excepcional terminan consolidándose como partidas permanentes.

En la década de 1990, en las leyes de presupuesto nacional de los quinquenios 1991-95 y 1996-2000, las principales partidas de transferencias intergubernamentales se determinaron mediante la negociación entre el gobierno central y los GD en una lógica de “partida a partida”. De hecho, estas negociaciones continuaron aún después de aprobadas las leyes de presupuesto. Sin embargo, a partir de los quinquenios 2001-05 y 2006-10 se incorporaron los cambios establecidos en la reforma constitucional de 1996, por lo que las transferencias básicamente pasaron a estar reguladas por los artículos 214 y 298 de la Constitución Nacional.

Las transferencias intergubernamentales se encuentran dentro del rubro de ingresos de origen nacional de los GD. En el cuadro 11.2 se detalla la composición de estas transferencias, por departamento y según su grado de condicionamiento.

De las dos fuentes de ingresos por transferencias de los GD, las de menor magnitud son las transferencias condicionadas (estas representan

**CUADRO 11.2. Composición de los ingresos por transferencias intergubernamentales por gobierno departamental, 2006–13**  
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Transferencias condicionadas		Transferencias no condicionadas	
	En miles de pesos de 2013	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos de 2013	En porcentaje del PIB por depto.
Artigas	44.362	0,318	310.948	2,228
Canelones	83.727	0,097	742.102	0,861
Cerro Largo	64.215	0,340	375.145	1,986
Colonia	38.333	0,093	281.767	0,686
Durazno	26.504	0,212	340.036	2,726
Flores	18.979	0,284	168.039	2,511
Florida	35.661	0,206	285.100	1,647
Lavalleja	29.267	0,187	307.210	1,963
Maldonado	142.979	0,294	454.497	0,936
Montevideo	471.005	0,091	950.711	0,183
Paysandú	47.834	0,182	405.011	1,543
Río Negro	98.911	0,761	261.946	2,015
Rivera	67.424	0,398	348.085	2,055
Rocha	9.225	0,052	367.454	2,082
Salto	54.157	0,264	442.211	2,160
San José	31.359	0,146	274.671	1,282
Soriano	33.291	0,193	341.970	1,982
Tacuarembó	9.184	0,048	379.517	1,967
Treinta y Tres	18.016	0,153	300.792	2,558
<b>Participación en el total de transferencias intergubernamentales</b>		<b>15,30%</b>		<b>84,70%</b>

transferencias menores de los diferentes ministerios del gobierno central: Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Turismo y otros organismos públicos). La gran mayoría de los ingresos departamentales de origen nacional están compuestos por transferencias no condicionadas.

Como ya fuera mencionado, actualmente las transferencias no condicionadas se regulan a través de dos artículos de la Constitución Nacional: artículo 214 (Transferencias) y artículo 298 (Fondo de Desarrollo del Interior). A su vez, la reforma constitucional de 1996 establece la posibilidad de que los GD cuenten con la libertad de utilizar los recursos provenientes de la alícuota del gobierno

nacional que les corresponde por transferencias (artículo 297 de la Constitución de 1996).

Sin embargo, las alícuotas que corresponden a cada GD no están determinadas por la Constitución y, por lo tanto, se deben negociar en cada nuevo período de gobierno nacional por medio de la Ley de Presupuesto Nacional Quinquenal. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto (Ley 18.179) estableció que para los ejercicios 2011 a 2014 se transfiriera a los 18 GD del interior del país (excluido Montevideo) un 3,33% del total de recursos del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediato anterior. La principal proporción de esta alícuota fue destinada a financiar el Programa Municipal de Infraestructura

y el mantenimiento de “caminería rural” (ambos administrados por el gobierno central). A su vez, los fondos remanentes se distribuyeron entre los diferentes GD sobre la base de dos criterios: i) indicadores de población, superficie, inversa del PIB departamental y porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (con una ponderación de 25% para cada uno de estos indicadores) y ii) porcentaje de distribución del monto de transferencias entre GD del período de gobierno inmediatamente anterior. La distribución de estos fondos remanentes surgió como una especie de promedio entre estos dos criterios. Sin embargo, el resultado final de dicha distribución no resultó para nada claro. De hecho, el porcentaje de fondos remanentes surgió de un proceso de negociación política entre el gobierno central y el máximo representante del “Congreso de Intendentes” de los GD.<sup>114</sup>

El otro artículo constitucional que regula las transferencias no condicionadas es el 298, conocido como Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), el cual también se define en la Ley de Presupuesto. Los objetivos del FDI son avanzar en el desarrollo regional y en el proceso de descentralización fiscal. Este fondo se financia con una alícuota (cerca del 11%) de los impuestos que el gobierno central recauda en los diferentes departamentos, excluido Montevideo. A pesar de ello, cabe remarcar que solamente el 33,5% del FDI se dirige directamente a los GD, mientras que el 66,5% restante corresponde a políticas e intervenciones territoriales controladas y realizadas desde el gobierno central.

El cuadro 11.3 detalla la composición de los ingresos de los GD, sobre la base de diferentes tipos de ingresos y con diferentes medidas de desigualdad fiscal entre GD. Este análisis permite realizar una aproximación preliminar a los eventuales efectos equalizadores de los distintos tipos de transferencias intergubernamentales en las disparidades fiscales de ingresos entre los GD.

En términos per cápita, las medidas estadísticas aportadas en el cuadro 11.3 indican que las transferencias (condicionadas y no condicionadas) han dado lugar a una reducción del nivel de

disparidad de ingresos fiscales entre GD. Dentro de este marco, cabe indicar que el menor impacto de las transferencias condicionadas (reducen el Gini en 1 punto porcentual, mientras que las no condicionadas lo reducen en 4 puntos porcentuales) se explica por el simple hecho de que este tipo de transferencias son de un volumen muy inferior en relación con las transferencias no condicionadas (véase la última fila del cuadro 11.2).

Esta reducción en el nivel de disparidades de ingresos per cápita entre GD también se observa al utilizar otros indicadores de disparidad, como la desviación estándar (en logs), el coeficiente de variación o el índice de Theil. A pesar de ello, resulta importante puntualizar que si se observa la variación de la relación máximo/mínimo, la diferencia de ingresos per cápita entre los departamentos con mayores y menores ingresos per cápita se reduce desde 4,6 hasta 3,6 en el período de análisis. Este último resultado parecería indicar que dichos efectos equalizadores, en términos de ingresos, deberían ser interpretados con cierta cautela.

A pesar de la existencia de cierto efecto equalizador en términos de ingresos de los GD, la igualdad fiscal no forma parte de manera explícita y clara de la normativa que regula el régimen de transferencias intergubernamentales en Uruguay. Como ya fuera explicitado, una gran parte de la asignación de estas transferencias se basa en mecanismos un poco difusos, con mucho de negociación política, y con criterios técnicos escasos y desactualizados que no alcanzan a definir fórmulas que están claramente establecidas por norma. Al mismo tiempo, muchos de los criterios técnicos (como la población o la superficie departamental) implican un componente de inercia importante, además de considerar cuántos recursos presupuestales fueron asignados a cada GD en el período de gobierno nacional inmediatamente anterior.

<sup>114</sup> Este Congreso, generado en la reforma constitucional de 1996, emerge como un órgano representativo de los GD. Dentro de este marco, resulta importante hacer notar que en este Congreso cada GD representa un voto con independencia del tamaño poblacional de cada departamento.

**CUADRO 11.3. Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay, efectos equalizadores, 2006–13**  
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Ingresos propios			Ingresos propios y transferencias condicionadas			Ingresos propios y transferencias no condicionadas			Ingresos totales		
	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.
	Artigas	355.571	4.632	2,548	399.932	5.212	2,866	666.519	8.689	4,776	710.881	9.269
Canelones	2.178.357	4.106	2,529	2.262.084	4.262	2,626	2.920.459	5.504	3,39	3.004.186	5.660	3,487
Cerro Largo	331.262	3.718	1,754	395.477	4.439	2,093	706.407	7.929	3,739	770.622	8.650	4,079
Colonia	876.986	6.937	2,134	915.319	7.240	2,227	1.158.752	9.169	2,82	1.197.086	9.472	2,913
Durazno	428.807	7.221	3,438	455.311	7.667	3,65	768.843	12.952	6,164	795.347	13.398	6,377
Flores	313.145	11.902	4,679	332.124	12.623	4,962	481.185	18.288	7,189	500.164	19.010	7,473
Florida	397.684	5.729	2,297	433.345	6.243	2,503	682.784	9.836	3,944	718.445	10.350	4,15
Lavalleja	362.806	5.966	2,318	392.073	6.445	2,505	670.016	11,03	4,281	699.283	11.508	4,468
Maldonado	2.820.230	17.006	5,806	2.963.210	17.853	6,101	3.274.727	19.742	6,742	3.417.707	20.589	7,036
Montevideo	10.822.668	7.905	2,086	11.293.674	8.247	2,177	11.773.379	8.599	2,269	12.244.385	8.941	2,36
Paysandú	561.002	4.794	2,137	608.835	5.203	2,319	966.013	8.254	3,679	1.013.846	8.663	3,862
Río Negro	344.930	6.160	2,654	443.841	7.923	3,415	606.876	10.838	4,669	705.788	12.601	5,43
Rivera	405.431	3.801	2,394	472.855	4.434	2,792	753.516	7.064	4,449	820.940	7.697	4,847
Rocha	692.042	9.481	3,92	701.267	9.609	3,973	1.059.496	14.511	6,002	1.068.721	14.638	6,054
Salto	688.463	5.366	3,362	742.620	5.788	3,627	1.130.674	8,81	5,522	1.184.832	9.231	5,786
San José	546.065	4.988	2,55	577.424	5.273	2,696	820.737	7.493	3,832	852.096	7.778	3,979
Soriano	478.640	5.625	2,774	511.930	6.016	2,966	820.609	9.646	4,755	853.900	10.037	4,948
Tacuarembó	461.819	4.959	2,393	471.003	5.058	2,441	841.337	9.034	4,36	850.521	9.133	4,408
Treinta y Tres	239.075	4.730	2,033	257.092	5.086	2,186	539.867	10,68	4,591	557.883	11.036	4,744
Media	1.226.578	6.580	2,832	1.296.285	7.085	3,059	1.612.747	10,424	4,588	1.682.454	10.930	4,815
Máximo	10.822.668	17.005	5,806	11.293.674	17.853	6,101	11.773.379	19.742	7,189	12.244.385	20.589	7,473
Mínimo	239.075	3.718	1,754	257.092	4.262	2,093	481.185	5.504	2,269	500.164	5.660	2,36
Máximo/Mínimo	45,269	4,574	3,31	43,928	4,189	2,915	24,467	3,587	3,168	24,481	3,638	3,166

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 11.3. Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay, efectos equalizadores, 2006–13** (continuación)  
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Ingresos propios		Ingresos propios y transferencias condicionadas		Ingresos propios y transferencias no condicionadas		Ingresos totales	
	En miles de pesos 2013	En pesos per cápita	En miles de pesos 2013	En pesos per cápita	En miles de pesos 2013	En pesos per cápita	En miles de pesos 2013	En pesos per cápita
	0,931	0,39	0,909	0,373	0,77	0,314	0,763	0,312
Desviación estándar (en logs)	0,304	0,293	0,341	0,279	0,151	0,037	0,172	0,151
Coefficiente de variación	0,359	0,47	0,341	0,279	0,151	0,037	0,172	0,151
Índice de Gini	0,226	0,225	0,216	0,167	0,507	0,614	0,501	0,608
Coefficiente de Theil	0,094	0,053	0,086	0,049	0,614	0,053	0,608	0,051

Fuente: Rendiciones de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

Nota: Los ingresos totales incluyen las transferencias condicionadas y las no condicionadas e ingresos propios.

La inexistencia de un régimen normativo adecuado y explícito de transferencias de igualación en Uruguay, que se base exclusivamente en criterios técnicos, se debe a varias causas. En primer lugar, hay cierta inercia histórica en un ámbito de negociación política entre el gobierno central y los GD que no permite avanzar en procesos de mayor autonomía por parte de los diferentes GD. En este caso, es probable que el gobierno central tenga cierta reticencia a brindar un mayor grado de autonomía a los gobiernos regionales, y así se puede apreciar el comportamiento inercial de los GD, que muchas veces obtienen recursos del gobierno central a través de la negociación política, sin incurrir en los costos económicos y políticos que implica un mayor esfuerzo fiscal. En segundo lugar, hay limitaciones técnicas fundamentales, tanto por parte del gobierno central como, sobre todo, de los GD, que se ven reflejadas en la escasez de personal técnico y de bases de datos adecuadas con las cuales construir y actualizar los indicadores técnicos necesarios para diseñar un esquema de transferencias objetivo y ecualizador. Finalmente, resulta sumamente importante destacar la existencia de marcadas limitaciones en las bases tributarias subnacionales, lo que impide que se utilice un criterio relevante para redistribuir recursos a partir de la capacidad fiscal subnacional.

### La conformación de un tercer nivel de gobierno: el rol de los municipios en Uruguay

La conformación de un tercer nivel de gobierno y administración, bajo el nombre de “municipios”, a través de la implementación de la Ley de Descentralización Política y Ciudadana de 2010, plantea una nueva serie de desafíos en cuanto a la gestión de los recursos públicos regionales en Uruguay.

Desde 2010 han surgido cerca de 90 municipios en el territorio nacional. Sin embargo, los criterios de municipalización del territorio han sido muy distintos: en un extremo cabe mencionar los casos de los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado, que dividieron el 100% de su territorio en municipios; en el otro extremo, está el departamento de Flores, con un solo municipio, que comprende

el 0,02% del territorio y el 4% de la población. Otros departamentos, como Salto o Paysandú, cubrieron buena parte de su territorio con municipios, aunque incluyeron un bajo porcentaje de población. Los departamentos que cubrieron muy poca superficie, pero con un porcentaje importante de población, son: Soriano, Tacuarembó, y Treinta y Tres. Como consecuencia de este proceso, solo el 20% del territorio nacional se encuentra municipalizado, abarcando al 71% del total de población. Resulta preocupante que, en las zonas rurales o localidades de menos de 1.000 habitantes, menos de la mitad de la población se encuentra “municipalizada”.

El art. 3 de la Ley 18.567 de 2009 establece los principios fundamentales en los cuales se basa la creación de los municipios. Estas normas programáticas se deben llevar a la práctica con la aplicación de las disposiciones que prescribe esta ley.<sup>115</sup> Sin embargo, a pesar de la magnitud e importancia de las funciones atribuidas en la normativa, el carácter general e indeterminado de estas funciones no permite establecer con exactitud cuál es el grado de autonomía, ni de capacidad de gestión y de administración de este tercer nivel de gobierno. A su vez, la gestión de los municipios se debe financiar con los fondos asignados por parte de los GD<sup>116</sup> y con los recursos que se les asigne en el Presupuesto Nacional a través del Fondo de

<sup>115</sup> El marco legislativo actual de los municipios parte de la Ley 18.567 del 13 de setiembre de 2009. Sin embargo, se trata de una ley muy defectuosa y que ha sido criticada por diversos sectores políticos. Por ello, fue modificada en varias oportunidades. La creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay no solo se encuentra en esta ley, sino también en las leyes 18.644 del 12 de febrero de 2010, 18.653 del 15 de marzo de 2010, y 18.659 del 26 de abril de 2010.

<sup>116</sup> Se prevé que el GD provea los recursos humanos y materiales a los municipios, a los efectos de que estos puedan cumplir con sus atribuciones en el marco del presupuesto quinquenal y de las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental. A su vez, el artículo 21 de la Ley 18.567 establece que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá las normas legales que estime necesarias para determinar adecuadamente el gasto en políticas sociales de los GD. Dicho gasto deberá ser considerado en la forma de distribución de recursos que determina el literal C del artículo 214 de la Constitución de la República.

Incentivo para la Gestión de los Municipios. A pesar de que, para crear este Fondo deben tenerse en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además de mantenerse la relación entre el número de funcionarios y la cantidad de población en el período inmediatamente anterior, su asignación no se encuentra claramente especificada en la normativa correspondiente. Finalmente, los recursos humanos y materiales para cumplir con las atribuciones que dicta la norma son provistos por los GD dentro de su presupuesto quinquenal.

Al analizar las atribuciones y recursos disponibles, cabe tener en cuenta que los municipios no son autónomos en relación con el segundo nivel de gobierno (GD). Más específicamente, los GD son los que determinan las competencias y los recursos de los municipios. A su vez, puesto que entre los distintos municipios pueden existir diferentes necesidades, y variadas posibilidades para ofrecer los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable que la provisión de dichos servicios se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Sin embargo, los mayores problemas se originan en la falta de capacidades de los GD y, de forma más pronunciada, en el caso de los municipios más pequeños y/o pobres, en los obstáculos para proveer ciertos servicios de calidad a costos razonables. Es decir: existe una heterogeneidad importante en la cobertura de superficie, población, tamaño, y en las características sociales, demográficas, económicas y territoriales de los diferentes municipios. Se considera que estas particularidades deberían ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la administración de cada uno de ellos.

## Revisión y análisis de la literatura existente

La revisión de estudios previos acerca de la capacidad distributiva del sistema de transferencias intergubernamentales nos permite afirmar que no hay trabajos que examinen el rol equalizador de las finanzas públicas subnacionales en Uruguay. A pesar de ello, se han identificado una serie de estudios

que realizan un análisis de diagnóstico sobre las finanzas públicas subnacionales para el caso de este país, con especial énfasis en las reformas descentralizadoras de las últimas dos décadas.

En este sentido, el documento del BID (2007) señala que la organización política de los GD de Uruguay les otorga a estos un cierto grado de autonomía. Sin embargo, también indica que la flexibilidad que brinda la reforma constitucional de 1996 para definir las diferentes responsabilidades de los GD determina que existan numerosas “áreas” donde las jurisdicciones se superponen y se comprueba una duplicación de actividades, muchas veces no coordinadas, entre los dos niveles de gobierno (central y departamental). El informe atribuye la ausencia de conflictos entre estos dos niveles de gobierno al hecho de que los GD solamente han asumido responsabilidades de tipo municipal. A su vez, se argumenta que los recursos disponibles por parte de los GD para financiar su presupuesto surgen de un conjunto de potestades tributarias propias muy limitado, en cuyo caso los posibles conflictos son pequeños y, si existieran, se dirimirían en el Poder Legislativo Nacional, y al Poder Ejecutivo se le exigiría simplemente que utilizara como fundamento el interés general para su tratamiento. Esta situación deja a los GD solamente un mínimo margen para imponer pequeños gravámenes locales y el cobro de tasas por los servicios prestados. Este trabajo también señala los principales problemas de gestión comunes a los GD y, en relación con ello, las necesidades de asistencia técnica que presentan. Al analizar el gasto público departamental surge con claridad la falta de capacidad de gestión y de disponibilidad de información estadística detallada para controlar su ejecución. De acuerdo con el análisis mencionado, se puede concluir que este marco institucional estricto y acotado determina que, ante la presencia de dificultades financieras y al ser difícil el acceso a formas ortodoxas de endeudamiento, se busquen mecanismos informales de financiamiento, con las distorsiones que ello acarrea.

Por su parte, el documento del BID (2009), al igual que el trabajo anterior, coincide en señalar que desde la reforma descentralizadora iniciada en

1996, las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de gobierno no son claras, que las competencias descentralizadas son accesorias a las responsabilidades del gobierno central y que, a su vez, generan conflictos de gestión al interior de los GD. Las competencias descentralizadas son las mismas que recaen en el gobierno central o aquellas que son marginales a la provisión de los servicios públicos correspondientes. A su vez, el trabajo pone de relieve que las transferencias de recursos no tienen vinculación alguna con la transferencia de responsabilidades. De hecho, muchos de los GD se encuentran desbordados ante las demandas de la población, que solicitan una mejor calidad de atención y de servicios, demanda que no pueden atender de forma eficiente por falta de recursos. También se señala que si bien la nueva Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2010 tiene objetivos políticos y de movilización de la ciudadanía en la toma de decisiones, continúan produciéndose una serie de problemas importantes que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- i. Problemas de indefinición de roles y funciones entre las instituciones del gobierno central y los GD.
- ii. Falta de definición clara de las responsabilidades y funciones de las juntas locales en relación con los GD.
- iii. Falta de definición clara de los criterios necesarios para la constitución de las juntas locales, lo cual genera una fragmentación potencial en las decisiones públicas.
- iv. Falta de claridad acerca de los recursos que administrarán las juntas locales, particularmente aquellos relacionados con el fondo de desarrollo municipal.

A su vez, se argumenta que si bien la gestión financiera departamental ha mejorado en los últimos tiempos, todavía existen importantes debilidades, particularmente vinculadas a la planificación y la inversión pública, la recaudación de impuestos, el presupuesto, el control interno y la transparencia de la información.

Por su parte, el trabajo de CEPAL (2014) realiza un procesamiento y análisis de tipo descriptivo de la información de ingresos y egresos de los GD entre los años 1990 y 2013. En relación con este análisis, interesa remarcar dos puntos importantes. En primer lugar, al existir información más desagregada sobre ingresos que sobre egresos, el análisis que se lleva a cabo es más detallado en el caso de los ingresos departamentales. En segundo lugar, si bien se incluye información de Montevideo, en el informe se pone más énfasis en los resultados para los 18 GD del interior del país.

El examen de esta serie de antecedentes nos ha permitido ratificar la escasa disponibilidad de trabajos enfocados en las finanzas subnacionales de Uruguay y sus efectos sobre el desarrollo regional. Además, no hay estudios que se centren en el efecto equalizador del actual sistema de transferencias intergubernamentales para este país. Finalmente, interesa destacar que todos estos trabajos coinciden en señalar que desde la reforma constitucional de 1996, los GD han obtenido un mayor margen de maniobra y posibilidades de ampliar su autonomía fiscal; por ejemplo, mediante la creación de nuevos impuestos departamentales. No obstante, las posibilidades que ofrece la reforma constitucional de 1996 no han sido aprovechadas en todo su potencial para promover una mayor descentralización efectiva. De hecho, otra serie importante de trabajos señala que los GD también han seguido una lógica tradicional y centralista de demandar recursos al gobierno central para abordar los nuevos ámbitos de acción asumidos (más allá de sus competencias tradicionales). De esta forma, se evitan los costos políticos que podría suponer la puesta en marcha de nuevos y/o mayores impuestos departamentales para obtener un financiamiento genuino (véase, por ejemplo, Arocena, 2008). Por otra parte, varias modificaciones plasmadas en la reforma constitucional de 1996 son medidas descentralizadoras con un carácter general e indeterminado, dado que no se ha podido construir un fuerte acuerdo desde el gobierno nacional que favorezca una mayor descentralización de competencias y recursos

para los GD (véanse Rodríguez Miranda, 2006 y 2014; CEDES, 2010). Como resultado de los procesos anteriores, los GD han tendido a “presionar” al gobierno central a los efectos de obtener mayores transferencias como forma de financiar la prestación de sus servicios tradicionales.

## Disparidades regionales e igualación fiscal

En esta sección se identifican y analizan las disparidades fiscales horizontales de los GD. Con respecto a la capacidad de generar ingresos propios, se presentan indicadores de su distribución entre los GD, incluyendo estimaciones en términos per cápita. Con respecto a los gastos, se detallan indicadores de disparidades de gastos per cápita entre los GD. Finalmente, a partir del análisis de la distribución de los ingresos propios entre los GD, se evalúan los efectos equalizadores de cada una de las partidas de ingresos y gastos.

Al analizar los indicadores fiscales de los GD (cuadro 11.4), resulta posible ilustrar importantes disparidades fiscales horizontales, y constatar la existencia de grandes diferencias entre el nivel de ingresos, transferencias y gastos de los distintos GD. En relación con los ingresos totales per cápita también se identifican grandes diferencias (por ejemplo, Maldonado tiene un ingreso per cápita casi cuatro veces más elevado que Canelones). Se constata una cierta disparidad en cuanto a los ingresos propios per cápita por GD, ya que algunos departamentos presentan un nivel casi cinco veces superior a otros (Maldonado con respecto a Cerro Largo). Si a esto se añade información relativa a las transferencias per cápita realizadas por parte del gobierno central, también se observan diferencias relevantes, aunque de un orden de magnitud inferior a las detectadas para el caso de los ingresos propios. A raíz de ello, se considera que las transferencias se revelan como un instrumento que, de no sufrir una intensa reforma que afecte tanto su dimensión como su distribución por departamentos, difícilmente pueda eliminar las diferencias existentes en el nivel de

recursos per cápita a disposición de los distintos GD.

Siguiendo con la misma línea argumental, se observan departamentos relativamente ricos con niveles de renta similares (Maldonado y Colonia) que ejecutan un monto de recursos muy diferente. Lo mismo ocurre si se comparan departamentos relativamente más pobres pero con rentas similares (Durazno y San José); o departamentos con niveles de PIB per cápita similares a la media del país (Rocha y Flores), que ostentan niveles de ingresos o de gastos totales muy distintos, y niveles de transferencias muy variados. En conclusión, se aprecia una heterogeneidad muy acentuada entre los niveles de gasto per cápita, los ingresos propios per cápita y las transferencias per cápita, que no parecen guardar relación alguna con el nivel de PIB per cápita de los departamentos y, por lo tanto, con el disímil potencial recaudador de los GD.

Por su parte, el cuadro 11.5 pone de manifiesto un incremento generalizado en el nivel de disparidades fiscales per cápita, al tiempo que también se ha producido un aumento generalizado de las transferencias no condicionadas per cápita. Sin embargo, no se observa un efecto equalizador muy destacable de las transferencias no condicionadas, ya que estas en efecto reducen los índices de disparidad entre los ingresos propios de los GD, pero lo hacen en tan solo cerca de un tercio, lo cual se puede considerar ciertamente como leve, sobre todo si se compara con el hecho de que, como señala Martínez-Vázquez (2015), los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) logran disminuir las disparidades fiscales en  $2/3$  con las transferencias de igualación. A su vez, para el caso de Uruguay, también puede señalarse que, a pesar de observarse una tendencia creciente en el monto de transferencias intergubernamentales expresadas en términos per cápita, no se ha producido un aumento de su rol equalizador. De hecho, durante el período objeto de análisis se aprecia una leve desmejora del rol equalizador de las transferencias intergubernamentales.

**CUADRO 11.4. Ingresos, transferencias y gastos per cápita por departamento**  
(datos en pesos constantes de 2013 y medias período 2006–13)

DEPARTAMENTO	Ingresos (1)	Porcentaje de la media Uruguay (2)	Transferencias (3)	Porcentaje de la media Uruguay (4)	Ingresos totales per cápita (5)	Porcentaje de la media Uruguay (6)	Gastos totales per cápita (7)	Porcentaje de la media Uruguay (8)	PIB per cápita Uruguay = 100
Artigas	4.632	70%	4.637	107%	9.269	85%	8.605	82%	65,3
Canelones	4.106	62%	1.554	36%	5.660	52%	6.162	56%	58,5
Cerro Largo	3.718	57%	4.932	113%	8.650	79%	8.358	83%	76,2
Colonia	6.937	105%	2.535	58%	9.472	87%	10.713	92%	117,1
Durazno	7.221	110%	6.177	142%	13.398	123%	13.937	119%	75,5
Flores	11.902	181%	7.107	163%	19.010	174%	18.869	175%	91,5
Florida	5.729	87%	4.621	106%	10.350	95%	10.203	92%	89,6
Lavalleja	5.966	91%	5.543	127%	11.508	105%	11.506	102%	92,5
Maldonado	17.006	258%	3.583	82%	20.589	188%	22.561	194%	105,3
Montevideo	7.905	120%	1.036	24%	8.941	82%	8.895	83%	136,2
Paysandú	4.794	73%	3.869	89%	8.663	79%	9.225	83%	80,6
Río Negro	6.160	94%	6.441	148%	12.601	115%	12.167	113%	83,4
Rivera	3.801	58%	3.896	90%	7.697	70%	7.753	72%	57,1
Rocha	9.481	144%	5.158	119%	14.638	134%	13.905	125%	86,9
Salto	5.366	82%	3.866	89%	9.231	84%	9.538	90%	57,4
San José	4.988	76%	2.790	64%	7.778	71%	8.042	73%	70,3
Soriano	5.625	85%	4.412	101%	10.037	92%	10.246	92%	72,9
Tacuarembó	4.959	75%	4.174	96%	9.133	84%	8.979	80%	74,5
Treinta y Tres	4.730	72%	6.306	145%	11.036	101%	8.980	95%	83,6
<b>URUGUAY</b>	<b>6.850</b>	<b>100%</b>	<b>4.349</b>	<b>100%</b>	<b>10.930</b>	<b>100%</b>	<b>10.981</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Rendiciones de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

**CUADRO 11.5. Necesidades de gasto y capacidad fiscal, por departamento y años seleccionados**  
(datos en pesos constantes de 2013)

Departamento	Necesidades de gasto per cápita			Capacidad fiscal per cápita			Capacidad fiscal incluidas transferencias no condicionadas per cápita		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	9.857	10.664	12.878	4.374	4.640	4.686	7.495	8.478	9.896
Canelones	9.857	10.664	12.878	4.074	3.668	5.102	5.211	5.152	6.754
Cerro Largo	9.857	10.664	12.878	3.686	3.237	4.385	7.266	6.871	9.530
Colonia	9.857	10.664	12.878	4.813	6.802	9.902	6.706	8.899	12.444
Durazno	9.857	10.664	12.878	6.769	6.581	7.526	11.359	12.249	14.811
Flores	9.857	10.664	12.878	10.768	10.494	14.354	16.424	16.574	22.565
Florida	9.857	10.664	12.878	5.620	5.922	6.535	9.626	9.843	11.817
Lavalleja	9.857	10.664	12.878	6.059	6.201	6.075	10.189	10.317	13.139
Maldonado	9.857	10.664	12.878	16.673	16.762	17.234	19.418	19.996	20.367
Montevideo	9.857	10.664	12.878	7.843	8.307	8.258	8.641	8.990	9.011
Paysandú	9.857	10.664	12.878	4.770	4.685	4.967	7.925	7.781	9.245
Río Negro	9.857	10.664	12.878	5.952	5.800	6.286	10.071	10.850	11.125
Rivera	9.857	10.664	12.878	3.357	3.618	4.145	6.259	6.757	8.022
Rocha	9.857	10.664	12.878	7.161	8.552	9.823	10.095	14.203	15.882
Salto	9.857	10.664	12.878	5.320	5.158	5.213	8.034	8.261	9.584
San José	9.857	10.664	12.878	5.116	5.030	4.982	7.461	7.536	7.799
Soriano	9.857	10.664	12.878	5.413	5.096	6.289	9.062	9.634	11.673
Tacuarembó	9.857	10.664	12.878	5.073	4.422	5.109	8.393	8.430	10.145
Treinta y Tres	9.857	10.664	12.878	4.970	4.918	4.574	9.164	10.961	11.436
Media	9.857	10.664	12.878	6.201	6.310	7.129	9.410	10.094	11.855
Máximo	9.857	10.664	12.878	16.673	16.761	17.234	19.418	19.996	22.565
Mínimo	9.857	10.664	12.878	3.357	5.197	4.145	5.211	5.152	6.753
Máximo/Mínimo	1	1	1	4,967	3,225	4,158	3,726	3,881	3,341
Desviación estándar (en logs)	0	0	0	0,373	0,396	0,402	0,309	0,323	0,311
Coefficiente de variación	0	0	0	0,49	0,495	0,494	0,361	0,356	0,347
Índice de Gini	0	0	0	0,213	0,227	0,233	0,171	0,179	0,175
Coefficiente de Theil	0	0	0	0,09	0,095	0,097	0,054	0,055	0,052

Fuente: Rendiciones de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

## Opciones de reforma

En esta sección se da a conocer una propuesta de reforma del actual sistema de transferencias de Uruguay a través del diseño de un nuevo esquema de ecualización. Para ello, nos hemos basado en la opción que consiste en igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos propios y las necesidades de gasto de los GD. Con este objeto, para cada GD *i* de Uruguay, se procedió a calcular el siguiente indicador de disparidad fiscal (véase Martínez-Vázquez, 2015: 40):

$$\text{Disparidad Fiscal } i = \frac{\text{Necesidades de Gasto } i}{\text{Capacidad Fiscal } i}$$

El conjunto de disparidades fiscales de los GD provee la información necesaria para distribuir el hipotético fondo de transferencias de igualación. Resta por definir el criterio de distribución de las transferencias entre los GD. Un punto de partida consiste en establecer que los recursos solo podrán beneficiar a los GD cuya disparidad fiscal sea positiva. En este caso, este criterio se consideró adecuado, pues permite mejorar la capacidad ecualizadora de las transferencias al excluir del grupo de beneficiarios a aquellos GD que cuentan con recursos fiscales suficientes como para cubrir sus necesidades de gasto. De esta forma, el ejercicio de simulación aquí realizado permite focalizarse en aquellos GD con déficit presupuestario.

En cuanto a la capacidad fiscal (*ingresos departamentales propios*), se asume que los GD están recaudando un 15% por debajo de su nivel potencial.<sup>117</sup> Por su parte, para el caso de la patente de rodados, se realizó una estimación potencial de ingresos considerando una tasa efectiva de recaudación del 65% (porcentaje que está en línea con los datos de recaudación efectiva provenientes de las rendiciones de cuentas de los GD y los datos de recaudación potencial del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares [SUCIVE]). Se debe tener en cuenta que, en términos medios, las patentes de rodados representan casi una tercera parte de los ingresos de los GD. A su vez, también se consideró la utilización de

**CUADRO 11.6. Bases imponibles por tipo de impuesto, datos promedio 2006–13**  
(datos en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita)

Departamento	Base imponible			PIB (proxy resto)
	Contribución inmobiliaria rural	Contribución inmobiliaria urbana y suburbana	Patente de rodados	
Artigas	175.174	120.468	35.417	318.619
Canelones	23.630	182.518	33.276	266.848
Cerro Largo	170.737	142.551	40.659	216.775
Colonia	102.900	285.335	138.602	236.042
Durazno	274.940	111.897	77.963	257.136
Flores	348.010	209.631	237.147	330.890
Florida	239.627	40.261	80.543	189.983
Lavalleja	195.086	173.613	49.848	320.240
Maldonado	27.310	858.384	130.833	800.231
Montevideo	4.338	403.843	41.212	618.898
Paysandú	160.759	167.580	50.705	214.176
Río Negro	284.132	156.387	58.499	213.593
Rivera	98.650	138.264	39.132	147.011
Rocha	142.786	185.903	47.757	389.935
Salto	124.953	184.332	46.721	353.962
San José	110.422	45.743	76.682	96.006
Soriano	222.370	202.102	60.388	383.873
Tacuarembó	184.144	147.687	56.237	512.163
Treinta y Tres	177.590	158.161	53.361	266.573
Promedio país	72.243	296.042	54.258	422.508

la información proveniente del Catastro Nacional y la estimación correspondiente de los ingresos potenciales por el impuesto a la propiedad urbana y rural. Sobre la base de esta información referente a ingresos potenciales de las principales fuentes de ingresos propios de los GD de Uruguay, se procedió a utilizar la metodología del Sistema Impositivo Representativo de estos gobiernos regionales. Los datos correspondientes a las bases imponibles por tipo de impuesto y a las tasas impositivas efectivas se detallan en los cuadros 11.6 y 11.7, respectivamente.

<sup>117</sup> Se decidió tomar este valor debido a que la experiencia internacional ratifica este umbral razonable de recaudación.

**CUADRO 11.7. Tasas impositivas anuales, según tipo de impuesto, promedio 2006–13**

Tasa impositiva efectiva	
Contribución inmobiliaria rural	0,67%
Contribución inmobiliaria urbana y suburbana	0,58%
Patente de rodados	3,62%

A continuación, se detalla la metodología utilizada tanto para definir las necesidades de gasto de los GD como sus diferentes capacidades fiscales.

Dado que, como ya se ha señalado, los GD en Uruguay cumplen funciones de tipo municipal, no resulta adecuado utilizar la distribución por edades de la población departamental para aproximar sus *necesidades de gasto*. Tampoco se cuenta con información exhaustiva y homogénea de una clasificación funcional de los gastos de los distintos GD. En este sentido, se procedió a aproximar las necesidades de gasto de los GD a través de la norma del gasto per cápita a nivel nacional (Martínez-Vázquez, 2015: 29). A su vez, con base en esta norma nacional, se consideró el caso en el que el costo per cápita de proveer bienes y servicios varía en los distintos departamentos en función de la densidad poblacional. Se tomó en cuenta un costo menor si la población se encuentra más concentrada que si se encuentra más dispersa en el territorio.

Cabe resaltar que la realidad demográfica de los distintos departamentos de Uruguay determina que existan densidades poblacionales bajas (la gran mayoría de los departamentos cuenta con menos de 20 habitantes por km<sup>2</sup>), junto con una notable dispersión de los residentes en poblaciones de tamaño pequeño. Dado que los servicios se encuentran en puntos discretos del espacio, los costos de provisión per cápita ante una demanda potencial escasa y dispersa, podrían ser mayores en dichos departamentos que en aquellos con espacios urbanos o semiurbanos muy desarrollados. La existencia de economías de aglomeración podría influir sobre los costos de la provisión de bienes y servicios, pues supondrían una disminución del costo por usuario a medida que aumenta la densidad de población. Una mayor dispersión de

la población en el territorio reduce el aprovechamiento de las economías de densidad asociadas a la provisión del servicio, incrementando de forma ineficiente los costos (Carruthers y Ulfarsson, 2003; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010). Por su parte, una mayor densidad poblacional reduciría los costos de producción de estos servicios, ya sea porque disminuiría el número de centros necesarios para prestar un determinado nivel de servicio, y/o bajarían los costos de transporte asociados al mismo, y/o porque decrecería la distancia media a la que están situados los potenciales usuarios con respecto al centro de prestación del servicio.

Considerando estos supuestos, se procedió a calcular las necesidades de gasto locales, a partir de los resultados obtenidos en trabajos previos. Se tomaron los resultados de Hortas-Rico y Solé-Ollé (2010), dado que se centran en el costo de la provisión de servicios (y no en el gasto), y por otra parte es un trabajo de referencia que cuenta con una gran aceptación en el colectivo académico. Se ha considerado que un incremento de un 1% en la dispersión de la población del departamento con respecto a la media del país incrementa los costos de provisión de los bienes y servicios públicos en un 0,09%. En el cuadro 11.8 se detallan los coeficientes correctores de las necesidades de gasto per cápita. Estos coeficientes se obtuvieron aplicando dicho supuesto a los 14 departamentos que presentaban una dispersión de la población mayor a la media del país (o una menor densidad de población). No se modifican las cantidades en el caso de los cinco departamentos restantes (Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José).

La incorporación de dicha información permite considerar distintas necesidades de gasto per cápita por departamentos y no la norma nacional (con un valor de \$U 12.383 constantes per cápita) como el indicador homogéneo de necesidad de gasto para cada uno de los GD (cuadro 11.9). A su vez, supone una distribución de transferencias intergubernamentales alternativa (véase el cuadro 11.10). Más específicamente, los efectos provocados se derivarían de identificar unas necesidades de gasto per cápita más

**CUADRO 11.8. Densidad de población por departamentos**

	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )	Coefficiente corrector
Artigas	6,30	1,18
Canelones	116,80	1,00
Cerro Largo	6,53	1,18
Colonia	20,64	1,00
Durazno	4,86	1,27
Flores	5,12	1,25
Florida	6,67	1,17
Lavalleja	6,06	1,20
Maldonado	34,54	1,00
Montevideo	2.554,50	1,00
Paysandú	8,37	1,12
Río Negro	5,87	1,20
Rivera	11,43	1,06
Rocha	6,93	1,16
Salto	9,20	1,10
San José	21,87	1,00
Soriano	9,46	1,09
Tacuarembó	5,83	1,21
Treinta y Tres	5,45	1,23
<b>Uruguay</b>	<b>19,25</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE de Uruguay.

elevadas en los departamentos con menor densidad de población (por ejemplo, Durazno con respecto a Canelones).

La consideración de esta nueva forma de distribución de las transferencias intergubernamentales conlleva como resultado un cambio importante en las transferencias que reciben los GD con respecto a la situación actual, y se reduce el monto que debería recibir el departamento de Montevideo. A su vez, aumentan los montos que deberían recibir los departamentos de Canelones, Rivera y San José. De la misma forma, el monto de transferencias crece sensiblemente para un conjunto destacado de departamentos (Cerro Largo, Florida, Paysandú y Rocha). Para el resto de los GD este nuevo sistema de transferencias significa cierta pérdida de ingresos per cápita, si se lo compara con la distribución

actualmente vigente (véase la última columna del cuadro 11.10).

El cuadro 11.11 muestra cómo al implementar este nuevo sistema de transferencias se reduciría el nivel de dispersión de las disparidades fiscales con respecto a la situación actual.

Los datos volcados en el cuadro 11.11 permiten afirmar que a través de este nuevo sistema de transferencias equalizadoras se lograría disminuir claramente la dispersión fiscal territorial en Uruguay. Si se consideran las desigualdades en términos del índice de Gini, estas desigualdades fiscales se lograrían reducir en 6 puntos (partiendo de un nivel de 0,17). En general, se puede concluir que las disparidades fiscales disminuirían entre un 35% y un 55%, en función del indicador de referencia que se utilice.

Finalmente, siguiendo con el mismo enfoque metodológico, y dado que se ha observado que el volumen de transferencias en Uruguay ha seguido una dinámica de crecimiento a lo largo del período analizado, se podría considerar (aunque eso no se realiza en el presente capítulo) un segundo escenario en el que el monto total de transferencias no condicionadas se incrementa en un 10%, pasando a representar un volumen de recursos levemente superior al 1% del PIB nacional. En concreto, si en el período 2006-13 el total de transferencias no condicionadas promedio anual ascendía a \$U 10.234 millones, en este nuevo escenario se podría considerar que llegan a \$U 11.257. De hecho, con este nuevo escenario de aumento del monto total de transferencias, se podría profundizar el efecto equalizador del nuevo sistema aquí propuesto.

El objetivo de cualquier tipo de reforma sería, en primer lugar, reducir las importantes diferencias que se producen entre los distintos GD en sus gastos e ingresos per cápita, sin que ello repercuta de forma negativa en los incentivos de eficiencia fiscal de estos gobiernos subnacionales. Dentro de este marco, el planteo de cualquier tipo de propuesta de reforma debería aumentar la corresponsabilidad fiscal con el objeto de brindar a todos los GD incentivos para que sean eficientes tanto en términos de recaudación como de gasto.

**CUADRO 11.9. Estimación de la disparidad fiscal por departamento corregida por densidad de población, datos de 2006–13**

	Necesidades de gasto		Ingresos per cápita			
	Gasto per cápita		Departamentales		De origen nacional <sup>4</sup>	Disparidad fiscal b-d-e
	Actual a	Norma <sup>1</sup> b	Actual <sup>2</sup> c	Norma <sup>3</sup> d		
Artigas	10.953	14.612	5.134	6.298	1.005	7.309
Canelones	7.043	12.383	5.072	5.062	168	7.153
Cerro Largo	11.855	14.612	4.670	5.581	871	8.160
Colonia	14.812	12.383	9.892	9.700	672	2.011
Durazno	16.692	15.726	7.970	7.846	1.159	6.721
Flores	30.664	15.479	15.665	15.398	2.834	-2.753
Florida	17.769	14.488	8.068	6.624	1.118	6.746
Lavalleja	15.553	14.860	6.521	7.279	399	7.182
Maldonado	28.523	12.383	18.904	17.827	3.846	-9.290
Montevideo	11.016	12.383	9.678	9.987	363	2.033
Paysandú	11.608	13.869	5.248	5.999	273	7.597
Río Negro	17.452	14.860	7.027	7.032	2.098	5.730
Rivera	10.745	13.126	4.514	4.332	318	8.476
Rocha	18.685	14.364	11.093	7.615	—	6.749
Salto	12.252	13.621	5.921	7.094	741	5.786
San José	11.264	12.383	5.606	4.728	197	7.458
Soriano	14.181	13.497	6.951	8.637	5.477	-617
Tacuarembó	11.228	14.983	8.139	9.181	16	5.786
<b>Treinta y Tres</b>	<b>14.823</b>	<b>15.231</b>	<b>4.998</b>	<b>6.670</b>	<b>1.687</b>	<b>6.874</b>
<b>Total</b>	<b>12.383</b>	<b>13.960</b>	<b>481</b>	<b>8.344</b>	<b>760</b>	<b>4.856</b>

Notas: <sup>1</sup> Se asume el promedio per cápita nacional del período inmediatamente anterior como norma.

<sup>2</sup> Excluye la transferencia equalizadora, Ingresos de Origen Nacional inciso II.

<sup>3</sup> Calculado sobre la base del potencial de ingresos por patentes como una tasa efectiva del 65%, mientras que para el resto de los ingresos se asume que los ingresos actuales están un 15% por debajo del potencial.

<sup>4</sup> Se refiere a los Ingresos de Origen Nacional incisos I y III

El análisis previo ha permitido observar que algunos GD disponen de cuatro veces más recursos per cápita para cubrir lo que en teoría debería ser la misma provisión de servicios públicos. Si bien estos servicios podrían presentar diferencias regionales en cuanto al costo de su provisión, en ningún caso dichos costos deberían ser tan dispares en un país relativamente pequeño y homogéneo como Uruguay.

En este capítulo se ha constatado que en la actualidad el sistema de transferencias intergubernamentales no condicionadas en Uruguay no produce

un efecto equalizador destacable. Si bien se logran reducir los índices de disparidad existentes entre los ingresos propios de los GD, dicha reducción es leve (1/3 de reducción), especialmente si se compara con el hecho de que, tal como lo señala Martínez-Vázquez (2015), los países de la OCDE logran disminuir las disparidades fiscales en 2/3 con las transferencias de igualación. Además, se ha constatado que a lo largo del período analizado no se ha producido un aumento en el papel equalizador de dichas transferencias. Al contrario, se observa un estancamiento o pequeño retroceso en este rol equalizador.

**CUADRO 11.10. Distribución de transferencias intergubernamentales en función de las brechas corregidas por densidad de población, 2006–13**  
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Índice de brecha a	Ponderador población b	Coef. distr. c=a*b	Distr. ecualizadora (d)	Distr. actual (e)	Diferencia (f = d-e)	Cambio en las transf. recibidas Porcentaje
				Millones de pesos			
Artigas	1,505	0,022	0,033	449	480	-31	-6%
Canelones	1,473	0,16	0,236	3.937	1.097	2.840	259%
Cerro Largo	1,68	0,026	0,044	669	550	119	22%
Colonia	0,414	0,037	0,015	298	403	-105	-26%
Durazno	1,384	0,017	0,024	472	456	16	3%
Flores	-0,567	0,008	-0,005		239	-239	
Florida	1,389	0,02	0,028	607	420	187	45%
Lavalleja	1,479	0,017	0,025	452	462	-10	-2%
Maldonado	-1,913	0,052	-0,099		664	-664	
Montevideo	0,419	0,4	0,168	1.293	1.349	-56	-4%
Paysandú	1,564	0,034	0,053	823	577	246	43%
Río Negro	1,18	0,016	0,019	376	432	-56	-13%
Rivera	1,745	0,031	0,054	911	505	406	80%
Rocha	1,39	0,021	0,029	896	601	295	49%
Salto	1,192	0,038	0,045	547	595	-48	-8%
San José	1,536	0,033	0,051	794	409	385	94%
Soriano	-0,127	0,025	-0,003	0	44	-44	
Tacuarembó	1,192	0,027	0,032	291	536	-245	-46%
Treinta y Tres	1,416	0,015	0,021	273	416	-143	-34%

**CUADRO 11.11. Disparidades fiscales horizontales**

Ex ante					Ex post				
Máx/Mín	Coef. de variación	Desv. estándar (en logs)	Índice de Gini	Coef. deTheil	Máx/Mín	Coef. de variación	Desv. estándar (en logs)	Índice de Gini	Coef. deTheil
3,482	0,334	0,312	0,171	0,049	2,225	0,251	0,210	0,113	0,026

En este contexto, consideramos que resulta sumamente necesario establecer una serie de acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los GD obtengan los recursos que precisan para actuar como agentes del desarrollo. En América Latina los gobiernos subnacionales han manejado durante la última década un volumen de recursos del orden del 30% del gasto público total (Bonet, De la Cruz y Fretes, 2013). Esta insuficiencia

de recursos de los gobiernos regionales es aún más acusada en el caso de Uruguay, puesto que este porcentaje asciende al 10%, y además viene acompañado por un grado de desbalance vertical muy elevado (un tercio de los ingresos de los GD corresponde a transferencias intergubernamentales). Para que la descentralización del gasto público sea sostenible, deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los GD, lo cual supone corregir las

posibles deficiencias en la recaudación tributaria de los mismos. En el caso de Uruguay, existe un gran potencial de recaudación local “desperdiciado”, especialmente en los impuestos a la propiedad. Estos impuestos representan tan solo el 20% de los ingresos totales de los GD, monto equivalente al 0,6% del PIB nacional. Este porcentaje es apenas la cuarta parte de lo que obtienen los países de la OCDE (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009). Ahora bien, la administración del impuesto a la propiedad es compleja, y puede ocurrir que algunos GD no se encuentren capacitados para ocuparse de su implementación. En este sentido, sería recomendable crear un organismo nacional dedicado a brindar apoyo técnico y administrativo a los GD menos capacitados, con el objetivo de optimizar el nivel de recaudación. Creemos que un organismo de dichas características no implica una reforma difícil de llevar a la práctica, y que podría mejorar en el muy corto plazo la capacidad fiscal de los GD, reduciendo las amplias diferencias que se producen en la actualidad.

De forma más amplia, deben existir mecanismos adecuados para manejar el proceso de implementación de este nuevo sistema de relaciones intergubernamentales en el mediano y/o largo plazo, pues este proceso incluye varios componentes de reforma, intereses divergentes (entre el gobierno central y los GD, y entre los propios GD), y muchas veces hay información asimétrica entre estos diferentes niveles de gobierno. En este marco, se es clave definir una secuencia temporal adecuada para la puesta en marcha del nuevo sistema. Esta secuencia involucra: el orden de introducción de las políticas, el número de años necesario para incorporar este nuevo programa por completo y los componentes estratégicos de esta transición. Consideramos que la secuencia de implementación del programa resulta sumamente importante para su éxito. A su vez, la clarificación del período de implementación de la reforma reduce los costos y riesgos del período de transición hacia el nuevo sistema.

Dentro de este contexto, se considera una secuencia de implementación de siete etapas que

resulta adecuada por considerar los diferentes elementos de la economía política de la reforma (Bahl y Martínez Vázquez, 2013). En este sentido, como precursor de este proceso de reforma, el encargado de implementar este nuevo sistema debería ser el nivel más alto de gobierno (gobierno central). A su vez, al tratarse de un proceso secuencial, esto hará que cuando la reforma se haya implementado en su totalidad, exista ya una experiencia local, por parte de los GD, en cuanto al correcto manejo de sus recursos presupuestales (disciplina fiscal). De hecho, este proceso secuencial podrá contrarrestar las potenciales resistencias de los servidores públicos de los gobiernos locales, eventuales “perdedores” en cuanto a la implementación del nuevo sistema.

El inicio del proceso (primera etapa) debe caracterizarse por un debate nacional que involucre a los actores clave: gobierno central y GD. Este debate tiene que enmarcarse en el contexto de las elecciones nacionales y departamentales, y responder a las demandas de los GD en cuanto a la prestación de servicios públicos locales. A su vez, y como segunda etapa, este debate también se debe enmarcar dentro de una Comisión Nacional (con representantes de ambos niveles de gobierno, y representantes del gobierno central y de los GD) que discuta los problemas de gobernabilidad e implementación del nuevo sistema. Resulta sustancial llegar a un acuerdo nacional sobre los beneficios de este nuevo sistema. La razón detrás de este proceso de acuerdo es obtener un grado importante de consenso. Este consenso es esencial si se desea que este nuevo sistema sea sostenible en el tiempo.

La tercera etapa debe abarcar el diseño del nuevo sistema de transferencias, por ejemplo: tomando como base la metodología aquí propuesta, que culmine con un documento en el cual consten claramente los principales lineamientos de la política. La cuarta etapa consiste en reglamentar este nuevo esquema de transferencias a través de la ley. Se considera que los elementos clave de este nuevo sistema deben formar parte de la Constitución. En la quinta etapa se debe detallar un conjunto de

regulaciones que explicita de forma clara y técnica como se van a implementar estas reformas. La implementación de las regulaciones también puede proveer cierta estrategia en cuanto a la ejecución de las reformas, por ejemplo: qué sucederá en el año 1, el año 2, y así sucesivamente.

La sexta etapa consiste en la puesta en marcha del nuevo sistema de transferencias y relaciones intergubernamentales, lo cual involucra múltiples tareas. Se debe seguir un conjunto claramente definido de reglas y regulaciones, los dos niveles de gobierno deben comenzar a operar con este nuevo sistema y también comenzar a operar con sus nuevas responsabilidades fiscales. Dentro de este marco, resulta conveniente que el inicio de este proceso coincida con el comienzo del año fiscal. En este sentido, los GD pondrán en práctica el conjunto de funciones públicas de modo de cubrir sus costos con el nuevo conjunto de recursos que les hayan sido asignados. A su vez, el gobierno central debe comenzar a transferir los recursos a los GD sobre la base de la nueva fórmula, y debería comenzar a delegar en los GD el manejo de los gastos y las responsabilidades atinentes a la oferta de los servicios públicos.

Finalmente, desde el primer día de la implementación de este nuevo marco de relaciones fiscales intergubernamentales, debe existir un sistema de monitoreo y contralor correctamente diseñado por parte del gobierno central, y un buen sistema de rendición de cuentas a nivel de los GD. El nivel más alto de gobierno debe monitorear con suma atención el progreso de la implementación del nuevo sistema, comparando con las metas anuales propuestas, y tener un proceso que dé lugar a los ajustes necesarios. A su vez, los GD deben contar con una adecuada disciplina o corresponsabilidad fiscal en el manejo de sus recursos.

## Conclusiones y recomendaciones

En relación con las propuestas de reforma, resulta pertinente indicar que se ha partido de una hipótesis realista en cuanto a la capacidad fiscal, puesto que esta se ha obtenido a partir de considerar que

los GD están recaudando un 15% por debajo de su nivel potencial, con la única excepción de los ingresos potenciales por patentes de rodados, partida que ha sido estimada a partir de los datos del SUCIVE. Sobre la base de estos dos casos considerados, se han estimado los niveles de disparidad fiscal que han servido, junto con el porcentaje de población residente en cada departamento, para proporcionar los resultados en términos de la distribución de las transferencias equalizadoras.

Nuestra propuesta parte de tomar en cuenta criterios objetivos relacionados tanto con el cómputo de los ingresos como con el cálculo de las necesidades de gasto per cápita, y a partir de dichos criterios estimar la distribución de la alícuota entre GD. De esta forma, se evitaría estar sujetos constantemente a los vaivenes de la negociación política en cuanto a la distribución de las transferencias intergubernamentales.

Esta propuesta, basada en criterios objetivos ligados al valor de determinadas variables, permite reducir claramente el nivel de disparidades fiscales horizontales, y hace que las transferencias provenientes del gobierno central desempeñen un rol más destacado en tanto igualitarias o equalizadoras. El escenario que implica destinar una mayor cantidad de recursos a las transferencias no condicionadas permite obtener un menor nivel de disparidades fiscales horizontales, aunque lógicamente supondría incrementar aún más los niveles de disparidades fiscales verticales, puesto que las transferencias pasarían a suponer un porcentaje mayor de los recursos de los GD.

Cabe destacar que la propuesta aquí presentada da como resultado una mayor cantidad de transferencias para cierto número de departamentos, lo que ciertamente podría no coadyuvar al objetivo de un mayor equilibrio territorial de la actividad económica. A pesar de ello, resulta necesario insistir en el hecho de que el monto de los recursos descentralizados en manos de los GD es bajo (del orden del 10% del gasto público) y que, además, dichos recursos se destinan a cubrir la prestación de servicios públicos locales básicos y muy concretos, para los que se debería esperar

una cierta homogenización en términos de calidad en el territorio nacional. Así pues, si se quisieran aplicar políticas destinadas a reducir los desequilibrios territoriales de la actividad económica, probablemente sería más eficaz diseñar, desde el gobierno central, instrumentos más específicos y potentes para obtener una mayor cohesión territorial. Por ejemplo, se podrían utilizar con dicho fin programas de inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, así como estrategias para incentivar la inversión empresarial en determinadas áreas o regiones.

A su vez, como ya se argumentó, consideramos que el diseño de un sistema de financiamiento de los GD debería centrarse en la discusión acerca de criterios técnicos (como los que aquí se proponen), y no verse sometido a la incertidumbre del resultado que produzca la negociación política entre los GD y las autoridades del gobierno central. Dentro de este marco, la reforma más importante a acometer, y que permitiría fortalecer la tributación de los GD estimulando su esfuerzo fiscal, consistiría en definir reglas claras, objetivas y simples relativas al sistema de transferencias. Dichas reglas deberían establecerse por un período temporal lo suficientemente amplio como para no estar sujetas periódicamente a los cambios políticos. Por otra parte, resulta fundamental tener unos pocos objetivos de política claramente definidos, ya que el surgimiento de efectos contrapuestos podría derivar en costos importantes en términos de eficiencia y/o equidad. Por ejemplo, un objetivo sería cubrir las necesidades de gasto para la provisión de los servicios asignados a los departamentos (considerando si estos tienen o no el mismo costo por departamento), y otros consistirían en aumentar la convergencia regional y/o reducir la dispersión poblacional del territorio. Tal como se ha puesto de relieve anteriormente, consideramos que estos otros objetivos se podrían acometer mediante otras políticas o instrumentos.

En cuanto al proceso de implementación del nuevo sistema de transferencias equalizadoras, la estrategia más adecuada sería gradual, y estaría basada en el principio de *“hold harmless”*, el cual

—al igual que en el caso de México— permitiría una distribución temporal de costos, y disminuiría las potenciales resistencias políticas al proceso de reforma.

Sobre la base de ello, la secuencia de implementación temporal de la reforma podría visualizarse a través del siguiente ejercicio simple de simulación en el cual se proponen dos escenarios: i) puesta en marcha durante un período de gobierno (cinco años) y ii) ejecución en dos períodos de gobierno (10 años). En este sentido, se propone realizar la implementación a través de una tasa de variación acumulativa anual que implica que la variación del monto total se distribuye con base en la disparidad fiscal relativa. Más específicamente, durante el proceso de implementación gradual del nuevo sistema debe intentarse mantener las asignaciones actualmente vigentes del monto asignado de transferencias per cápita a cada uno de los GD, aunque los incrementos anuales se distribuirían sobre la base del criterio de disparidad fiscal establecido en función de las tasas de variación anual ejemplificadas en el cuadro 11.12.

Finalmente, consideramos que establecer un sistema transparente de cuantificación de las transferencias intergubernamentales sería la reforma más importante que se debe llevar adelante. Como ya se señaló en la sección anterior, ello requeriría una profunda negociación política con los diferentes actores (gobierno central y GD). No obstante, mientras dicha reforma se concreta, de manera transitoria, se plantean las siguientes medidas de aplicación inmediata relativas al esquema de transferencias:

- i. Incrementar la capacidad fiscal de los GD menos capacitados mediante la creación de organismos de apoyo que les permitan optimizar los ingresos derivados de los impuestos de propiedad y también de otros instrumentos fiscales si se estima necesario.
- ii. Tener en cuenta las posibles diferencias en los costos de provisión de bienes y servicios públicos en los distintos departamentos mediante la consideración de la dispersión de la

**CUADRO 11.12. Transición hacia el nuevo régimen de transferencias equalizadoras**  
(en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita)

DEPARTAMENTO	Transferencias actuales		Transferencias equalizadoras		Escenario de transición a 5 años	Escenario de transición a 10 años
	En pesos	Porcentaje del total	En pesos	Porcentaje del total	Tasa de variación anual (porcentaje)	Tasa de variación anual (porcentaje)
Artigas	480	4,69	449	3,43	-1,33	-0,67
Canelones	1.097	10,72	3.937	30,08	29,12	13,63
Cerro Largo	550	5,37	669	5,11	4,00	1,98
Colonia	403	3,94	298	2,28	-5,86	-2,97
Durazno	456	4,46	472	3,61	0,69	0,35
Flores	239	2,34		0,00		
Florida	420	4,10	607	4,64	7,64	3,75
Lavalleja	462	4,51	452	3,45	-0,44	-0,22
Maldonado	664	6,49		0,00		
Montevideo	1.349	13,18	1.293	9,88	-0,84	-0,42
Paysandú	577	5,64	823	6,29	7,36	3,61
Río Negro	432	4,22	376	2,87	-2,74	-1,38
Rivera	505	4,93	911	6,96	12,52	6,08
Rocha	601	5,87	896	6,85	8,31	4,07
Salto	595	5,81	547	4,18	-1,67	-0,84
San José	409	4,00	794	6,07	14,19	6,86
Soriano	44	0,43		0,00		
Tacuarembó	536	5,24	291	2,22	-11,50	-5,93
Treinta y Tres	416	4,06	273	2,09	-8,08	-4,12
Mínimo/Máximo	3,482		2,225			
Coefficiente de variación	0,334		0,251			
Desviación estándar (en logs)	0,312		0,210			
Índice de Gini	0,171		0,113			
Coefficiente de Theil	0,049		0,026			

población en el cálculo de las necesidades de gasto per cápita.

- iii. De ser posible, aumentar el monto total de transferencias para permitir que los GD puedan cubrir la provisión de bienes y servicios que tienen asignada, y reducir, a su vez, la dispersión territorial de las disparidades fiscales entre GD.

Estas propuestas no requieren una negociación política de envergadura, ni la consideración de períodos importantes de transición, pues su implementación puede ser relativamente inmediata. Sin embargo, cabe insistir en que la mayor reforma requerida debería focalizarse en la fijación de un sistema claro, transparente, simple y consensuado de cálculo de las transferencias de igualación.