

# **“Hacia un sistema de transferencias gubernamentales ecualizadoras: El caso de Uruguay”**

**Leonel Muinelo-Gallo**

Instituto de Economía de la Universidad de la República, Joaquín Requena  
1375, Código Postal 11200, Montevideo, Uruguay  
(e-mail: [lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy](mailto:lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy)).

**Andreas P. Kyriacou**

Departament d'Economia, Universitat de Girona, Campus de Montilivi, 17071,  
Girona, España  
(e-mail: [andreas.kyriacou@udg.edu](mailto:andreas.kyriacou@udg.edu)).

**Oriol Roca-Sagalés**

Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, Edifici  
B, Bellaterra 08193, Barcelona, España  
(e-mail: [oriol.roca@uab.cat](mailto:oriol.roca@uab.cat)).

## (i) Introducción

Este informe analiza la estructura y evolución de las disparidades fiscales regionales en Uruguay durante el período 2006 a 2013. A su vez, se considera el rol de la implementación de un sistema de transferencias equalizadoras en Uruguay con el objeto de arribar, y consolidar, un territorio con un mayor nivel de homogeneidad en cuanto a la capacidad fiscal de los diferentes gobiernos departamentales (cohesión fiscal).

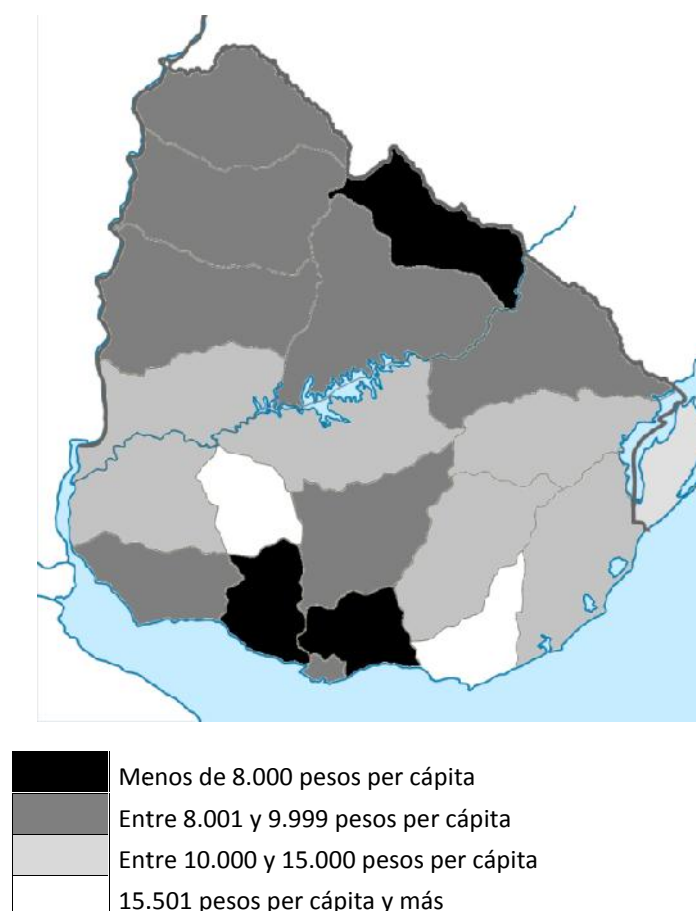
Las transferencias intergubernamentales son una herramienta sumamente importante para promocionar la cohesión fiscal regional en los países desarrollados. El modelo de cohesión territorial de la Unión Europea es un claro ejemplo de ello (ver Böhme 2009 y Böhme et al. 2011). Sin embargo, un esquema de 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 implementación de un sistema de descentralización política y fiscal, como el iniciado en Uruguay a partir de 1996, podría conducir a un incremento de las disparidades fiscales territoriales (por ejemplo, rezagando a aquellos gobiernos regionales con altas necesidades de gastos y/o reducidas fuentes de recursos propios), la importancia de un diseño adecuado de transferencias intergubernamentales de tipo equalizador adquiere un rol suma importancia en este país. De hecho, aunque Uruguay es un país pequeño existen diferencias fiscales importantes entre sus Gobiernos Departamentales (GDs)<sup>1</sup>. La Figura 1 muestra estas disparidades, considerando los distintos gastos per cápita ejecutados por los GDs en el período objeto de análisis.

---

<sup>1</sup> Uruguay se divide en 19 departamentos que son el segundo nivel de gobierno luego del Gobierno Central. Para un detalle de la división política de Uruguay, ver Apéndice.

**Figura 1 – Gastos per cápita de los Gobiernos Departamentales.  
Expresados en pesos uruguayos de 2015  
Promedio 2006 - 2013**



Fuente: Rendiciones de Cuentas de los GDs sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República

La inspección visual de la figura 1 nos permite corroborar importantes diferencias en términos de gastos per cápita. Dado que, todos los GDs de Uruguay deben brindar los mismos servicios públicos, dichas diferencias deberían tener efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los servicios brindados por cada GD.

Se considera que un territorio con una mayor homogeneidad fiscal permitirá arribar a un umbral mínimo de provisión de servicios públicos sub-nacionales de calidad similar; apoyando, además, una agenda estratégica ordenada del proceso de descentralización política y fiscal. 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 actividad económica) y una mayor cohesión política.

La información estadística disponible a nivel regional (departamental) de las variables de interés, nos obliga a limitar nuestro análisis al **periodo 2006-2013**. Este se debe a que el Gobierno Departamental (GD) de Montevideo comenzó a recibir transferencias del Gobierno Central a partir del año 2006, hasta ese momento el 100% de sus ingresos provenían de recaudación propia. A pesar de ello, se trata de un periodo de 8 años que consideramos adecuado para poder evaluar las disparidades fiscales a nivel regional y el rol de las transferencias intergubernamentales para el caso de los 19 departamentos (regiones) de Uruguay.

Una primera aproximación a la información estadística disponible, permite constatar ciertas características regionales que consideramos sumamente relevantes para el presente análisis. En este sentido, resulta importante destacar que del total de gasto público nacional ejecutado durante el período 2006-2013, cerca del 90% fue realizado directamente por el Gobierno Central, mientras que los Gobiernos Departamentales (GDs) fueron responsables únicamente del 10% de la ejecución de este gasto público. En términos del PIB nacional, estos datos implican que el primer nivel de gobierno gestiona unos recursos del orden del 25% del PIB, mientras que los GDs gestionan recursos del 3% del PIB.

A su vez, si consideramos los principales indicadores socioeconómicos a nivel regional (departamental), destacan las particularidades de un país con una distribución muy dispar de su población y producto. Así, como se puede constatar en el Cuadro 1.1, de los 19 departamentos en los que se divide administrativamente el país, el departamento de Montevideo (capital administrativa, política y económica del país) concentra más de la mitad del PIB nacional y el 40% de la población. De hecho, si añadimos los departamentos de Canelones y Maldonado, entre los 3 departamentos representan aproximadamente el 70% del producto y más del 60% de la población de Uruguay.

**Cuadro 1.1. PIB y Población por departamento.**  
*Datos promedio periodo 2006-2013.*

DEPARTAMENTO	<i>PIB</i> (pesos ctes 2013)	<i>Distribución</i> <i>del PIB</i> <i>nacional</i>	<i>Población</i>	<i>Distribución</i> <i>de la</i> <i>Población</i>	<i>PIB per</i> <i>cápita</i> (pesos ctes 2013)	<i>PIB per</i> <i>cápita</i> (Uruguay = 100)
Artigas	13.954.674.693	1,479%	76.785	2,264%	181.737	65,324
Canelones	86.147.679.838	9,130%	529.569	15,614%	162.675	58,472
Cerro Largo	18.891.419.957	2,002%	89.077	2,626%	212.080	76,230
Colonia	41.094.605.744	4,355%	126.131	3,719%	325.809	117,109
Durazno	12.472.591.351	1,322%	59.388	1,751%	210.019	75,489
Flores	6.692.937.013	0,709%	26.291	0,775%	254.571	91,504
Florida	17.310.031.137	1,834%	69.427	2,047%	249.327	89,619
Lavalleja	15.651.655.638	1,659%	60.807	1,793%	257.399	92,520
Maldonado	48.571.268.741	5,147%	165.808	4,889%	292.937	105,294
Montevideo	518.779.397.476	54,978%	1.369.210	40,369%	378.890	136,189
Paysandú	26.254.678.093	2,782%	117.014	3,450%	224.372	80,649
Rio Negro	12.996.851.075	1,377%	55.993	1,651%	232.116	83,432
Rivera	16.937.101.982	1,795%	106.658	3,145%	158.798	57,079
Rocha	17.652.494.654	1,871%	72.972	2,151%	241.908	86,952
Salto	20.476.697.934	2,170%	128.301	3,783%	159.599	57,366
San José	21.416.996.081	2,270%	109.516	3,229%	195.560	70,293
Soriano	17.257.055.228	1,829%	85.121	2,510%	202.736	72,872
Tacuarembó	19.294.970.798	2,045%	93.120	2,745%	207.205	74,478
Treinta y Tres	11.760.008.472	1,246%	50.549	1,490%	232.646	83,623
<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 Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Banco Central del Uruguay

Instituto de Economía de la Universidad de la República

El análisis del Cuadro 1.1 también permite constatar importantes diferencias en cuanto a los niveles de renta per cápita entre departamentos. La región más poblada (Montevideo), es también la que mayor nivel de renta per cápita presenta, siendo equivalente 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, podemos afirmar que a la desigual distribución de la población y producto, cabría añadir unas disparidades de renta per cápita muy acentuadas entre las distintas regiones (por ejemplo, la renta media de los habitantes de Montevideo sería 2,5 veces más elevada que la de los departamentos más pobres del país).

Considerando las finanzas públicas regionales, el Cuadro 1.2 detalla datos relativos al volumen de ingresos propios, transferencias provenientes del Gobierno Central y gastos de los diferentes GDs. En este cuadro también se relacionan las anteriores magnitudes fiscales con el PIB de cada uno de los departamentos.

Cabe indicar que, en términos medios, casi dos terceras partes de los recursos disponibles por parte de estos GDs provienen de fuentes de ingresos propios (representando alrededor del 1.9% del PIB nacional), mientras que las transferencias del gobierno central representan poco más de un tercio (equivalente a un total de recursos de aproximadamente el 1.1% del PIB del país).

A su vez, es posible detectar diferencias importantes en cuanto al monto relativo de recursos de los GDs. Mientras que ciertos GDs gestionan unos recursos equivalentes al 2,4% de su PIB departamental (este sería el caso del departamento con mayor nivel de PIB per cápita, Montevideo), otros gestionan un volumen de recursos proporcionalmente mucho más elevado (Flores y Maldonado con unos gastos del 7,5% y 7,0% de su PIB departamental, respectivamente).

Centrando el análisis en ingresos propios y transferencias recibidas por parte de los GDs, se aprecian diferencias muy importantes en cuanto a la importancia relativa de ambas partidas. Así, destacan los casos de los departamentos de Montevideo y Canelones, con un volumen relativamente escaso de transferencias, que tan solo les permite cubrir entre un 10% y un 20% de sus ingresos totales. Mientras que otros GDs mediante estas transferencias intergubernamentales logran cubrir más del 70% de sus recursos (este sería el caso de Cerro Largo, Río Negro, y Treinta y Tres). En este sentido, cabe insistir que los departamentos que reciben una mayor proporción de transferencias intergubernamentales no son precisamente los más pobres del país en base a su PIB per cápita. Bajo este marco, resulta posible deducir que si bien puede existir cierta relación entre el nivel de transferencias y PIB per cápita del departamento, éste factor no es el único que pudiera estar condicionando el monto de estas transferencias de tipo intergubernamental.

Si se relacionan el volumen de transferencias con el del PIB del departamento, también se constatan diferencias importantes. Así, en varios casos dichas transferencias son superiores al 2% del PIB del respectivo departamento (Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Lavalleja, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres), mientras que en otros departamentos estos porcentajes son notoriamente inferiores. En concreto en ciertos departamentos dichas transferencias solo suponen el 0,27% (Montevideo), 0,78% (Colonia), 0,96% (Canelones) y 1,23% (Maldonado) de su PIB.

La inspección visual del Cuadro 1.2, también permite poner de relieve que **las diferencias entre ingresos y gastos totales de los GDs son muy pequeñas** (en valores absolutos y en porcentajes del PIB departamental). El resultado fiscal es del mismo orden de magnitud en todos GDs; **durante el período 2006 a 2013, no se aprecia ningún departamento con grandes desequilibrios entre ingresos y gastos totales**. Cabe insistir en qué nos referimos a la diferencia entre el total de

ingresos (incluyendo el total de transferencias del Gobierno Central) y el total de gastos a nivel de GDs, tomando datos promedio de un periodo de 8 años. Por ende, en este caso, no se captura la posible **dinámica temporal** de dicho comportamiento, aspecto que sí se analiza en las secciones posteriores. Una vez más, dichas diferencias no tienen una alta correlación con el nivel de PIB per cápita de los respectivos departamentos. Más específicamente, no son los GDs de los departamentos más ricos los que obtienen un mayor superávit, ni los GDs de los departamentos más pobres los que presentan un mayor déficit.

**Cuadro 1.2. Composición de las finanzas públicas regionales por Gobierno Departamental (GD)**  
*Datos en medias periodo 2006-2013*

DEPTO.	Ingresos propios		Transferencias		Ingresos totales (1)		Gastos totales (2)		Resultado Fiscal (1-2)
	En miles de pesos 2013	En % PIB Depto.	En miles de pesos 2013	En % PIB Depto.	En miles de pesos 2013	En % PIB Depto.	En miles de pesos 2013	En % PIB Depto.	En % PIB Depto.
Artigas	355.571	2,548	355.310	2,546	710.881	5,094	682.213	4,889	0,205
Canelones	2.178.357	2,529	825.830	0,959	3.004.186	3,487	3.231.724	3,751	-0,264
Cerro Largo	331.262	1,754	439.360	2,326	770.622	4,079	795.479	4,211	-0,132
Colonia	876.986	2,134	320.100	0,779	1.197.086	2,913	1.236.569	3,009	-0,096
Durazno	428.807	3,438	366.540	2,939	795.347	6,377	759.926	6,093	0,284
Flores	313.145	4,679	187.018	2,794	500.164	7,473	498.945	7,455	0,018
Florida	397.684	2,297	320.761	1,853	718.445	4,150	689.474	3,983	0,167
Lavalleja	362.806	2,318	336.477	2,150	699.283	4,468	677.196	4,327	0,141
Maldonado	2.820.230	5,806	597.476	1,230	3.417.707	7,036	3.513.039	7,233	-0,197
Montevideo	10.822.668	2,086	1.421.716	0,274	12.244.385	2,360	12.318.484	2,375	-0,015
Paysandú	561.002	2,137	452.844	1,725	1.013.846	3,862	1.059.204	4,034	-0,172
Río Negro	344.930	2,654	360.858	2,777	705.788	5,430	684.261	5,265	0,165
Rivera	405.431	2,394	415.508	2,453	820.940	4,847	827.389	4,885	-0,038
Rocha	692.042	3,920	376.679	2,134	1.068.721	6,054	979.973	5,551	0,503
Salto	688.463	3,362	496.369	2,424	1.184.832	5,786	1.250.770	6,108	-0,322
San José	546.065	2,550	306.031	1,429	852.096	3,979	858.803	4,010	-0,031
Soriano	478.640	2,774	375.261	2,175	853.900	4,948	850.502	4,928	0,02
Tacuarembó	461.819	2,393	388.701	2,015	850.521	4,408	814.831	4,223	0,185
Treinta y Tres	239.075	2,033	318.808	2,711	557.883	4,744	523.995	4,456	0,288

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Finalmente, el Cuadro 1.3 detalla, expresados en valores constantes y en términos per cápita, datos relativos al volumen de ingresos propios, transferencias intergubernamentales, gastos de los diferentes GDs y PIB departamental.

**Cuadro 1.3. Composición de las finanzas públicas regionales por Gobierno Departamental (GD)**  
*Datos en términos per cápita en medias periodo 2006-2013*

	<i>Ingresos Propios pc</i>	<i>Transferencias pc</i>	<i>Ingresos totales pc</i>	<i>Gastos totales pc</i>	<i>Pib pc dptal</i>
Artigas	4.632	4.637	9.269	8.605	180.583
Canelones	4.106	1.554	5.660	6.162	174.181
Cerro Largo	3.718	4.932	8.650	8.358	210.375
Colonia	6.937	2.535	9.472	10.713	322.873
Durazno	7.221	6.177	13.398	13.937	208.519
Flores	11.902	7.107	19.010	18.869	252.377
Florida	5.729	4.621	10.350	10.203	247.447
Lavalleja	5.966	5.543	11.508	11.506	255.753
Maldonado	17.006	3.583	20.589	22.561	289.681
Montevideo	7.905	1.036	8.941	8.895	375.754
Paysandú	4.794	3.869	8.663	9.225	222.556
Rio Negro	6.160	6.441	12.601	12.167	230.182
Rivera	3.801	3.896	7.697	7.753	157.551
Rocha	9.481	5.158	14.638	13.905	239.819
Salto	5.366	3.866	9.231	9.538	158.223
San José	4.988	2.790	7.778	8.042	193.774
Soriano	5.625	4.412	10.037	10.246	201.328
Tacuarembó	4.959	4.174	9.133	8.979	205.558
Treinta y Tres	4.730	6.306	11.036	8.980	230.807

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

En este caso, también se constatan diferencias muy importantes en las magnitudes analizadas. Más específicamente, se destaca una gran variabilidad en la capacidad de generar recursos propios entre GDs; por ejemplo, los ingresos propios de Maldonado más que cuadruplican los ingresos de los GDs de Rivera y Canelones. A su vez, estas diferencias se ven reducidas cuando se analiza el nivel de ingresos totales per cápita; lo cual indicaría que las transferencias intergubernamentales en cierta forma reducirían las diferencias de ingresos fiscales entre GDs. Sin embargo, resulta importante puntualizar que esto no ocurre en todos los casos. Es destacable, por ejemplo, el caso del GD de Flores, que a pesar de contar con unos ingresos propios per cápita muy elevados (de hecho son los segundos más altos luego de Maldonado), es al mismo tiempo el GD que recibe el mayor monto de transferencias p.c. A su vez, para el periodo objeto de análisis, se observa una correlación negativa y extremadamente baja (-0.2) entre el nivel de transferencias per cápita y el nivel de PIB per cápita de los departamentos. Nuevamente, este resultado también permite deducir que el PIB per cápita no es un elemento que condicione de manera significativa el volumen de transferencias p.c recibidas por los distintos GDs.

Este análisis, de carácter introductorio, nos ha permitido identificar algunas particularidades relevantes, que se completan con el análisis realizado en las siguientes secciones. Más específicamente, en las secciones subsiguientes se añade información precisa con relación a la estructura y evolución de los ingresos y gastos de los distintos GDs, diferenciando entre ingresos propios y transferencias, así como considerando diferentes clasificaciones de gastos.

## (ii) El sistema de relaciones fiscales inter-gubernamentales vigente en Uruguay: el rol del sistema de transferencias

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

- **Ingresos propios:** de origen departamental<sup>2</sup> o impuestos que son fijados por el Gobierno Central, pero su recaudación y utilización corresponden a los GDs<sup>3</sup>.
- **Transferencias** desde el Gobierno Central hacia los GDs.

A pesar que, a partir de la reforma de la Constitución de 1996, Uruguay ha comenzado a transitar un incipiente proceso de descentralización o mayor autonomía fiscal por parte de los GDs, se trata de un país con una fuerte tradición unitaria. De hecho, las competencias formalmente asignadas a los GDs, como segundo nivel de gobierno, se definen en la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Nº 9.515) que permanece incambiada desde su aprobación en el año de 1935.

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

- pavimento y mantenimiento de caminos
- organización del tránsito (incluyendo lo referente a la recaudación de patentes de vehículos y licencias de conducir)
- transporte colectivo
- limpieza
- iluminación pública
- servicio de necrópolis
- controles sanitarios
- cuestiones relacionadas con el ordenamiento territorial (aspecto que se refuerza con la reciente Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible)

De aquellas actividades relativamente importantes, que la experiencia internacional señala que pueden ser descentralizadas, los GDs en Uruguay solamente desarrollan

---

<sup>2</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>3</sup> Entre estos destacan: el impuesto sobre la propiedad inmueble rural y el impuesto sobre la venta de semovientes (ley 12700, de 1960).



actividades de: *transporte departamental y limpieza*. A pesar de ello, resulta importante puntualizar que, en la práctica, los GDs han ido asumiendo otras atribuciones que no necesariamente se corresponden con estas “competencias tradicionales”. Esto se verifica desde el retorno a la democracia (año de 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. De hecho, los GDs comparten tareas con el Gobierno Central en cuanto a la atención a la población local en servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final, tanto del servicio como de su financiamiento, continúa siendo responsabilidad exclusiva del Gobierno Central.

### El marco normativo que regula el régimen de transferencias regionales en Uruguay

Las transferencias intergubernamentales en Uruguay 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 complementarias a estas transferencias. Estas son partidas excepcionales justificadas por cuestiones coyunturales (por ejemplo, crisis financiera en algún GD, sequías que afecten a determinada región, cambios en las reglas fiscales a nivel nacional que afectan la recaudación de los GDs, etc.). Sin embargo, en la gran mayoría de los casos dichas partidas de carácter excepcional terminan consolidándose como partidas permanentes.

En la década de los noventa, en las leyes de Presupuesto Nacional de los quinquenios 1991-1995 y 1996-2000, las principales partidas de transferencias intergubernamentales se determinaron mediante la negociación entre el gobierno central y los GDs en una lógica de "partida a partida". De hecho, estas negociaciones continuaron aún después de aprobadas las leyes de presupuesto. A partir de los quinquenios 2001-2005 y 2006-2010 se incorporan 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.

En términos generales, las transferencias intergubernamentales se encuentran dentro del rubro de ingresos de origen nacional de los Gobiernos Departamentales. En el Cuadro 2.1 se detallan la composición de estas transferencias intergubernamentales según su grado de condicionamiento.

**Cuadro 2.1 Composición de los ingresos por transferencias  
intergubernamentales, por GD**  
*Datos promedio periodo 2006-2013*

DEPTO.	<i>Transferencias condicionadas</i>		<i>Transferencias no condicionadas</i>	
	<i>En miles de pesos 2013</i>	<i>En % PIB Depto.</i>	<i>En miles de pesos 2013</i>	<i>En % PIB Depto.</i>
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
Rio 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

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

De las dos fuentes de ingresos por transferencias de los GDs, las de menor magnitud son las transferencias condicionadas (que representan transferencias menores de los diferentes Ministerios del Gobierno Central como por ejemplo: 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. El Cuadro 2.2, resume la composición y magnitud de las transferencias intergubernamentales en Uruguay para el período objeto de análisis.

**Cuadro 2.2 Composición de las transferencias intergubernamentales en Uruguay**  
*Datos en medias periodo 2006-2013*

	<b>Porcentaje del Total de Transferencias</b>
<p><b><i>Transferencias No Condicionadas:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 214 De la Constitución</li> <li>• Artículo 298 de la Constitución ("Fondo de Desarrollo del Interior)</li> </ul>	84.7%
<p><b><i>Transferencias Condicionadas:</i></b></p> <p>Transferencias de Ministerios del Gobierno Central:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Transporte y Obras públicas</li> <li>• Ministerio de Turismo</li> <li>• Otros organismos públicos</li> </ul>	15.3%

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Actualmente, las transferencias no condicionadas se establecen en dos artículos de la Constitución Nacional: **Artículo 214** (Transferencias) y **Artículo 298** (Fondo de Desarrollo del Interior, FDI). A su vez, la reforma constitucional de 1996 establece la posibilidad que los GDs cuenten con libertad de utilización de los recursos provenientes de la alícuota del gobierno nacional que les corresponde por transferencias (**Artículo 297** de la Constitución de 1996). Esto último, modifica la situación anterior que establecía que necesariamente debían ser utilizados para obras en infraestructuras.

Sin embargo, las alícuotas que corresponden a cada departamento no son establecidas por la Constitución y, por 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 No. 18.179) estableció que para los ejercicios 2011 a 2014 se transfiriera a los 18 GDs del interior del país (excluido Montevideo) un 3,33% del total de recursos del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediato anterior (actualizado por el Índice de Precios al Consumo). La principal proporción de esta alícuota fue destinada a financiar el Programa Municipal de Infraestructuras y el mantenimiento de "caminería rural" (ambas administradas por el gobierno central). A su vez, los fondos remanentes fueron distribuidos entre los diferentes GDs utilizando dos criterios. El primero, basado en indicadores de población, superficie, inversa del PIB departamental y porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (con una ponderación de 25% para cada uno de estos indicadores). El segundo criterio, se basó en el porcentaje de distribución del monto de transferencias entre GDs del período de gobierno inmediatamente anterior. El resultado final de 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 clara. De hecho, el porcentaje de fondos remanentes (publicados en la Leyes Nacionales de Presupuesto para el período de análisis) surgió

de un proceso de negociación política entre el gobierno central y el máximo representante del “Congreso de Intendentes” de los GDs<sup>4</sup>.

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

El Cuadro 2.3 detalla la composición de los ingresos de los gobiernos departamentales, considerando diferentes tipos de ingresos y calculando diferentes medidas de desigualdad fiscal entre GDs. Este tipo de análisis nos permite realizar una aproximación preliminar a los eventuales efectos ecualizadores de los diferentes tipos de transferencias intergubernamentales en las **disparidades fiscales de ingresos** entre los GDs de Uruguay.

---

<sup>4</sup> Este Consejo, generado en la reforma constitucional de 1996, emerge como un órgano representativo de los GDs. 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 2.3 Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay.**  
**Efectos ecualizadores**  
*Datos promedio periodo 2006-2013*

DEPTO.	<b>Ingresos Propios</b>			<b>Ingresos Propios y Transferencias Condicionadas</b>			<b>Ingresos Propios y Transferencias No Condicionadas</b>			<b>Ingresos Totales*</b>		
	<i>En miles de pesos 2013</i>	<i>En pesos 2013 per cápita</i>	<i>En % PIB Depto</i>	<i>En miles de pesos 2013</i>	<i>En pesos 2013 per cápita</i>	<i>En % PIB Depto</i>	<i>En miles de pesos 2013</i>	<i>En pesos 2013 per cápita</i>	<i>En % PIB Depto.</i>	<i>En miles de pesos 2013</i>	<i>En pesos 2013 per cápita</i>	<i>En % PIB Depto</i>
Artigas	355.571	4.632	2,548	399.932	5.212	2,866	666.519	8.689	4,776	710.881	9.269	5,094
Canelones	2.178.357	4.106	2,529	2.262.084	4.262	2,626	2.920.459	5.504	3,390	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	2,820	1.197.086	9.472	2,913
Durazno	428.807	7.221	3,438	455.311	7.667	3,650	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	4,150
Lavalleja	362.806	5.966	2,318	392.073	6.445	2,505	670.016	11.030	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	2,360
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
Rio Negro	344.930	6.160	2,654	443.841	7.923	3,415	606.876	10.838	4,669	705.788	12.601	5,430
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	3,920	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	8.810	5,522	1.184.832	9.231	5,786
San José	546.065	4.988	2,550	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	4,360	850.521	9.133	4,408
Treinta y Tres	239.075	4.730	2,033	257.092	5.086	2,186	539.867	10.680	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	2,360
Máximo/Mínimo	45,269	4,574	3,310	43,928	4,189	2,915	24,467	3,587	3,168	24,481	3,638	3,166
Desviación estándar (en logs)	0,931	0,390	0,304	0,909	0,373	0,293	0,770	0,314	0,288	0,763	0,312	0,289
Coefficiente de variación	1,971	0,492	0,359	1,942	0,470	0,341	1,595	0,351	0,279	1,588	0,345	0,275
Índice de Gini	0,610	0,226	0,225	0,599	0,216	0,167	0,507	0,176	0,151	0,501	0,172	0,151
Índice de Theil	0,874	0,094	0,053	0,850	0,086	0,049	0,614	0,053	0,037	0,608	0,051	0,036

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

Nota: \* Los Ingresos Totales incluyen las transferencias Condicionadas y las No Condicionadas e ingresos propios.

La inspección visual del Cuadro 2.3, nos permite poner de relieve algunos aspectos importantes en cuanto a la disparidad de ingresos entre los diferentes GDs y el rol ecualizador de las transferencias intergubernamentales. En términos per cápita, las medidas estadísticas aportadas indican que las transferencias (condicionadas y no condicionadas) han dado lugar a una reducción del nivel de disparidad de ingresos fiscales entre GDs. Durante el periodo de análisis, el coeficiente de Gini referido a fuentes de ingresos propios toma un valor de 0,226; y este nivel de desigualdad se reduce a 0,216 al incluir las transferencias condicionadas. A su vez, se reduce a 0,176 al considerar únicamente las transferencias no condicionadas, y finalmente los ingresos totales per cápita presentan un coeficiente de Gini del 0,172. 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) se explica por el simple hecho de que este tipo de transferencias son de un volumen muy inferior con relación a las transferencias no condicionadas (ver Cuadro 2.2).

Esta reducción en el nivel de disparidades de ingresos per cápita entre GDs también se observa al utilizar otros indicadores de disparidad, como: Desviación Estándar (en logs), el Coeficiente de Variación o el índice de Theil. A pesar de ello, resulta importante puntualizar que se si se observa la variación de la relación Máximo/Mínimo, la diferencia de ingresos per cápita entre el departamento con mayores y menores ingresos per cápita se reduce desde 4,6 hasta el 3,6 en el período de análisis. Este último resultado parecería indicar que dichos efectos ecualizadores en términos de ingresos, provocados principalmente por las transferencias intergubernamentales no condicionadas, deberían ser interpretados con cierta cautela.

De hecho, a pesar de la existencia de la existencia de cierto efecto ecualizador en términos de ingresos de los GDs, la igualación fiscal no forma parte de forma explícita y clara en la normativa que rige el régimen de transferencias intergubernamentales en Uruguay. Como ya fuera explicitado, una gran proporción de la asignación de estas transferencias intergubernamentales se basa en mecanismos un poco difusos, con un componente importante de negociación política, y con escasas y des-actualización de criterios técnicos que definan fórmulas claramente establecidas por norma. Al mismo tiempo, muchos de los criterios técnicos (como población o superficie departamental) implican un componente inercial importante, además de considerar cuantos recursos presupuestales fueron asignados a cada GD en el período de gobierno inmediatamente anterior (ver sección ii).

Dentro de este marco de análisis, creemos que la inexistencia de un régimen normativo adecuado y explícito de transferencias de igualación en Uruguay, el cual se base exclusivamente en criterios técnicos, se debe a varias causas. En primer lugar, la existencia de cierta inercia histórica de un ámbito de negociación política entre el gobierno central y los GDs que no permite avanzar en procesos de mayor autonomía de los diferentes GDs. En este caso, podrían ser importantes ciertas reticencias por parte del gobierno central para brindar un mayor grado de autonomía a los gobiernos regionales, como el comportamiento inercial de los GDs 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 (recaudación de mayores montos ingresos propios). En segundo lugar, la existencia de limitaciones técnicas importantes tanto por parte del gobierno central como, principalmente, por parte de los GDs, que se ven reflejadas en la escasez de personal técnico y bases de datos adecuadas con las cuales construir y actualizar los indicadores técnicos necesarios para diseñar este esquema de transferencias objetivo y ecualizador. Finalmente, la existencia de limitaciones en las bases tributarias sub-nacionales que representen un criterio relevante para redistribuir recursos a partir de la capacidad fiscal sub-nacional.

## 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, denominado 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 el año 2010, se han generado 89 Municipios en el territorio nacional. Sin embargo, los criterios de municipalización del territorio han sido muy distintos: en un extremo tenemos 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, cubriendo 0,02% del territorio y 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 todo este proceso, sólo 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. 3º 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>5</sup>. Entre los principales cometidos de los Municipios consagrados en esta ley destacan:

- colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción
- elaborar programas zonales y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, y protección del medioambiente
- adoptar medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos con valor histórico o artístico
- atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales; atender los servicios de necrópolis, y de recolección y disposición final de residuos
- formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción
- emitir opinión sobre las consultas que, a través del Gobierno Departamental, les formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local
- colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo
- crear ámbitos de participación social

A su vez, la normativa establece mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la operación de los recursos económicos que debe cumplir este tercer nivel de gobierno:

- el Municipio debe rendir cuentas anualmente al Gobierno Departamental en cuanto a la ejecución de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se le hubieran expresamente delegado

---

<sup>5</sup> El marco legislativo actual de los Municipios parte de la ley Nº 18.567 de 13 de setiembre de 2009. Sin embargo, se trata de una ley muy defectuosa y muy criticada por diversos sectores políticos. Debido a esta razón, fue modificada en varias oportunidades. De hecho, la creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay, no solo se encuentra en esta ley, sino que también en las siguientes leyes: Nº 18.644 de 12 de febrero de 2010, Nº 18.653 de 15 de marzo de 2010, y Nº 18.659 de 26 de abril de 2010.

- el Municipio debe presentar anualmente ante sus habitantes, y en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros

A pesar de la magnitud e importancia de las funciones atribuidas en la normativa; cierto carácter general e indeterminado de estas funciones, no permite establecer con exactitud cuál es el grado de autonomía y capacidad de gestión y de administración de este tercer nivel de gobierno. A su vez, la gestión de los Municipios se financiará con los fondos asignados por parte de los GDs<sup>6</sup>, y con los recursos que se les asigne en el Presupuesto Nacional a través del “Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios”. De hecho, en la fijación de este Fondo nuevamente podrían primar negociaciones de carácter político, que no necesariamente se puedan corresponder con las necesidades fiscales de estos Municipios. A pesar que, para la creación de este Fondo se tendrán en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y 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 GDs dentro de su presupuesto quinquenal.

En términos generales, al analizar las atribuciones y recursos disponibles, resulta importante tener en cuenta que **los municipios no son autónomos con relación al segundo nivel de gobierno (GDs)**. Más específicamente, **en cuanto a las competencias y los recursos de los Municipios, es el GD quién los determina**.

A su vez, puesto que entre distintos Municipios pueden existir diferentes necesidades, y distintas posibilidades para producir 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 gobiernos departamentales** y, en forma más pronunciada, en el caso de los municipios más pequeños y/o pobres, para proveer ciertos servicios a costos razonables. Más específicamente, existe una **heterogeneidad importante en la cobertura de superficie, población, tamaño, y 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 estos diferentes Municipios.

Dentro de este marco, un aspecto central a considerar es la claridad en la asignación de las responsabilidades, de forma que se explicita de forma transparente en la normativa exactamente qué servicios debe brindar cada nivel de gobierno, evitando la superposición descoordinada de acciones y programas entre los diferentes niveles de gobierno. Especialmente, **la reforma iniciada en el año 2009, adolece de una falta de criterios claros respecto a cuáles son exactamente las atribuciones y responsabilidades de los diferentes municipios**. Como ya fuera señalado, **los diferentes municipios pueden requerir de diferentes servicios y asignaciones de responsabilidades según el contexto socio-económico en el cual se encuentren**

---

<sup>6</sup> El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales a los Municipios, a los efectos de que éstos 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 N° 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 Gobiernos Departamentales. 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.



**inmersos.** A su vez, la claridad en cuanto a la asignación no basta, además resulta totalmente necesario que se corresponda con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación, y que los responsables de cada función cuenten con la autoridad necesaria para administrar de forma autónoma los recursos y poder tomar las decisiones administrativas claves. Dado que en la normativa, aunque de forma genérica, ya se ha explicitado cierta asignación de funciones e implementación de mecanismos de control o rendición de cuentas, se considera que seguir avanzando en este sentido resulta prioritario a los efectos de lograr una prestación eficiente y adecuada a las diferentes necesidades locales, de los diferentes servicios prestados por parte de los diferentes Municipios. Es decir, es preciso un correcto alineamiento entre responsabilidad, autoridad y desarrollo de capacidades al interior de los diferentes Municipios.

### **(iii) Revisión y análisis de la literatura existente.**

La revisión de estudios previos acerca de la capacidad distributiva del sistema de transferencias nos permite afirmar que son inexistentes los trabajos que analicen el rol equalizador de las finanzas públicas sub-nacionales en Uruguay. A pesar de ello, se han identificado una serie de trabajos que realizan un análisis de diagnóstico sobre las finanzas públicas sub-nacionales para el caso de Uruguay, con especial énfasis en las reformas descentralizadoras de las últimas dos décadas.

En este sentido, el trabajo del BID (2007) señala que la organización política de los Gobiernos Departamentales en Uruguay otorga un cierto grado de autonomía a los mismos. Sin embargo, también apunta a que la flexibilidad que otorga la reforma constitucional de 1996 para definir las diferentes responsabilidades de los GDs determina que existan numerosas “áreas” donde se superponen las jurisdicciones y se comprueban superposición 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 a que los GDs solamente han asumido responsabilidades de tipo municipal. A su vez, se argumenta que los recursos disponibles por parte de GDs para financiar su presupuesto surgen de un conjunto de potestades tributarias propias muy limitado, donde los posibles conflictos son pequeños y, si existieran, son dirimidos en el Poder Legislativo Nacional, exigiendo al Poder Ejecutivo simplemente utilizar como fundamento el interés general para su tratamiento. Esta situación deja un pequeño margen a los GDs solamente para la imposición de pequeños impuestos locales y el cobro de tasas por los servicios prestados. Este trabajo también señala los principales problemas de gestión comunes a los GDs y, relacionado 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. El análisis realizado por dicho documento, permite 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 trabajo 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 GDs. Las competencias descentralizadas son las mismas que realizan el Gobierno Central o aquellas que son marginales a la provisión de los servicios públicos correspondientes. A su vez, pone de relieve que las transferencias de recursos no tienen vinculación alguna con la

transferencia de responsabilidades. De hecho, muchos de los GDs se encuentran desbordados ante las demandas de la población por mayores niveles de atención y servicios, los cuales 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 ciudadana en la toma de decisiones, siguen produciéndose una serie de problemas importantes que se resumirían en los siguientes puntos:

- problemas de indefinición de roles y funciones entre las instituciones del Gobierno Central y los GDs
- no se definen con claridad las responsabilidades y funciones de las Juntas Locales con relación a los GDs
- no se definen con claridad los criterios necesarios para la constitución de las Juntas Locales, generando una fragmentación potencial en las decisiones públicas
- no se aporta claridad sobre 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 e inversión pública, recaudación de impuestos, presupuesto, control interno y 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 gobiernos departamentales entre los años 1990 a 2013. Con relación a este análisis, interesa remarcar dos puntos importantes. En primer lugar, al existir información más desagregada sobre ingresos que egresos, se realiza un análisis más detallado de ingresos que egresos departamentales. En segundo lugar, si bien se incluye información de Montevideo, en el informe se pone más énfasis en los resultados para los 18 GDs del interior del país.

El análisis de esta serie de antecedentes, nos ha permitido ratificar la escasa disponibilidad de trabajos que analicen las finanzas sub-nacionales en Uruguay y sus efectos sobre el desarrollo regional. Además, resultan inexistentes los trabajos que analicen las transferencias intergubernamentales equalizadoras para el caso de Uruguay. Finalmente, interesa destacar que todos estos trabajos coinciden en señalar que desde la reforma constitucional de 1996, los GDs 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 señalan que los GDs también han seguido una lógica tradicional y centralista de demandar recursos al Gobierno Central para abordar los nuevos ámbitos de actuación asumidos (más allá de sus competencias tradicionales). De esta forma, se evitan los costos políticos que podría suponer implementar nuevos y/o mayores impuestos departamentales para obtener una financiación genuina (ver, 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 GDs (ver Rodríguez Miranda 2006 y 2014; CEDES 2010). Como resultado de los anteriores procesos, los GDs han tendido a “presionar” al Gobierno Central a los efectos de obtener mayores transferencias como forma de financiarla prestación de sus servicios tradicionales.

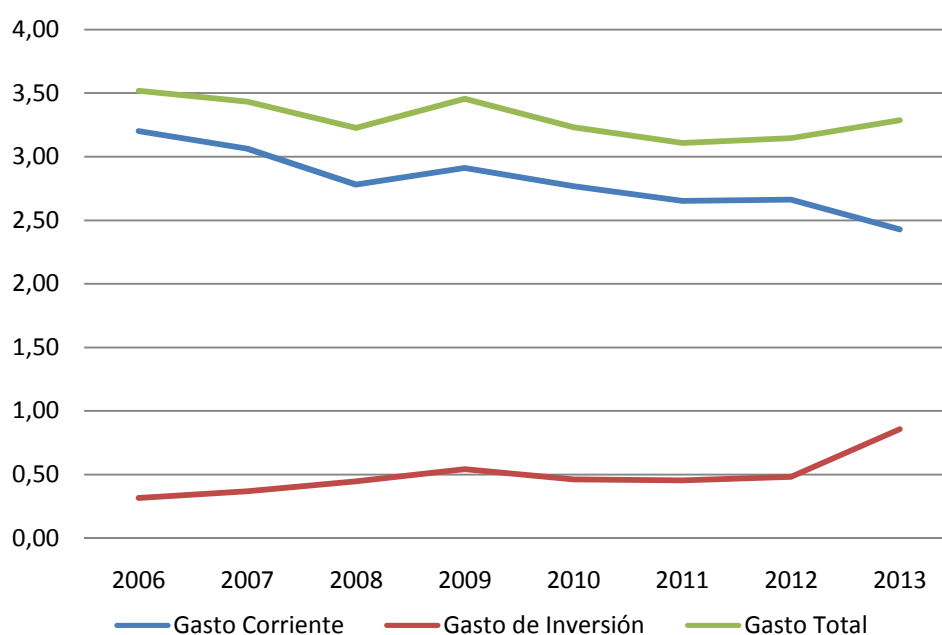
#### (iv) Relación de los sistemas de transferencias con las funciones de gastos asignadas y suficiencia de recursos fiscales.

En primer lugar, describimos las características y evolución de los gastos (corrientes y de inversión) e ingresos (propios y transferencias) de los GDs en Uruguay. A continuación, se analizan los desbalances fiscales (verticales y horizontales) existentes para cada uno de los respectivos GDs.

##### Los gastos de los gobiernos departamentales<sup>7</sup>

La visualización de la figura 4.1, permite observar una tendencia levemente decreciente en el total de gastos ejecutados por los gobiernos departamentales en relación al PIB nacional. **Explicando esta tendencia, la disminución del gasto corriente durante el período 2006 - 2013. Si bien los gastos de inversión, exhiben un comportamiento levemente creciente en el período, especialmente en el último año analizado, cabe destacar su tamaño relativamente muy menor con respecto al Gasto Corriente.**

**Figura 4.1 – evolución de los gastos de los gobiernos departamentales, según tipo de gasto. En porcentaje del PIB nacional (2006 – 2013)**



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

Por su parte, la inspección visual del Cuadro 4.1 permite corroborar esta tendencia decreciente del tamaño de los gobiernos departamentales, durante el período de análisis. En términos de porcentaje del PIB nacional, **el volumen de recursos ejecutados por todos los GDs exhibe una tendencia decreciente en el período, pasando de representar 3,5 puntos porcentuales del PIB nacional en 2006 a 3,3% en 2013.**

<sup>7</sup>Es importante notar que la información disponible refiere a una clasificación económica del gasto: Gastos Corrientes y Gastos de Inversión.

Analizando la evolución del gasto por departamentos, en la mayoría de los GDs existe una **destacable estabilidad en cuanto a los recursos que destinan a cubrir los Gastos Corrientes**. En cambio, **en todos los GDs el Gasto en Inversión se ha incrementado a lo largo del periodo analizado**.

Del análisis de los gastos efectivamente ejecutados por los GDs se deben puntualizar al menos dos aspectos importantes. En primer lugar, el tamaño relativo de estos gastos continúa siendo muy pequeño con relación al tamaño del gasto Gobierno Central. En segundo lugar, si bien es verdad que durante el periodo analizado la mayoría del gasto realizado por este segundo nivel de gobierno es gasto corriente, resulta importante señalar que la proporción de gastos realizados en proyectos de inversión ha aumentado de manera significativa. Ello sugiere que el principal reto en materia de gasto de los GDs es, además de fortalecer la eficiencia en el gasto operacional, realizar un esfuerzo para que los gastos en inversión impacten de forma significativa en mejorar la calidad de vida de la población y ayudar a impulsar el crecimiento económico de los distintos departamentos.

**Cuadro 4.1. Composición de los egresos departamentales, por años seleccionados**  
*Expresados en porcentajes del PIB nacional*

Departamento	Gastos Corriente			Gastos de inversión			Gastos totales		
	2006	2009	2013	2006	2009	2012	2006	2009	2013
Artigas	0,063	0,065	0,049	0,001	0,013	0,016	0,064	0,078	0,065
Canelones	0,374	0,29	0,241	0,019	0,039	0,073	0,393	0,329	0,314
Cerro Largo	0,071	0,072	0,054	0,005	0,003	0,027	0,076	0,075	0,081
Colonia	0,118	0,118	0,098	0,005	0,015	0,063	0,123	0,133	0,161
Durazno	0,070	0,067	0,056	0,009	0,021	0,035	0,079	0,088	0,091
Flores	0,050	0,046	0,044	0,003	0,003	0,009	0,053	0,049	0,053
Florida	0,077	0,061	0,059	0,001	0,003	0,021	0,078	0,064	0,080
Lavalleja	0,073	0,072	0,055	0,009	0,005	0,009	0,082	0,077	0,064
Maldonado	0,344	0,349	0,266	0,027	0,104	0,085	0,371	0,453	0,351
Montevideo	1,255	1,073	0,918	0,128	0,187	0,286	1,383	1,260	1,204
Paysandú	0,100	0,097	0,085	0,024	0,017	0,019	0,124	0,114	0,104
Río Negro	0,059	0,064	0,046	0,007	0,014	0,024	0,066	0,078	0,070
Rivera	0,078	0,067	0,055	0,009	0,006	0,041	0,087	0,073	0,096
Rocha	0,082	0,103	0,088	0,008	0,019	0,017	0,090	0,122	0,105
Salto	0,126	0,113	0,091	0,004	0,003	0,045	0,130	0,116	0,136
San José	0,057	0,053	0,051	0,025	0,048	0,041	0,082	0,101	0,092
Soriano	0,070	0,069	0,070	0,018	0,021	0,023	0,088	0,090	0,093
Tacuarembó	0,083	0,078	0,062	0,011	0,019	0,012	0,094	0,097	0,074
Treinta y Tres	0,053	0,056	0,042	0,001	0,003	0,011	0,054	0,059	0,053
<b>Total del país</b>	<b>3,203</b>	<b>2,913</b>	<b>2,43</b>	<b>0,314</b>	<b>0,543</b>	<b>0,857</b>	<b>3,517</b>	<b>3,456</b>	<b>3,287</b>

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

El Cuadro 4.2 describe la variación en la **composición del gasto** para cada uno de los GDs por años seleccionados. La inspección visual de este cuadro confirma la disminución de la importancia relativa de los gastos corrientes contrarrestada por el aumento en los gastos de inversión. Sin embargo, a nivel de los distintos GDs, resulta posible observar diferencias importantes en cuanto a la distribución del mismo. Así, se observan departamentos con unos gastos en inversión que representan menos del 20% del total de gasto (Flores, Lavalleja, Paysandú, Rocha y Tacuarembó) y otros en los que llegan a representar más del 40% de sus gastos (este sería el caso de Rivera

y San José). Resulta importante tener en cuenta que dichos gastos de inversión presentan un comportamiento bastante errático que obviamente va ligado a su propia naturaleza (cuando se realiza un proyecto de inversión pública, el peso relativo de dicha partida de gasto aumenta de forma pronunciada). En cuanto a la otra partida de gasto, si bien es más estable en el tiempo, también se constatan algunas diferencias importantes entre departamentos. Así, algunos departamentos destinan a gastos corrientes un porcentaje claramente inferior a la media del país, explicado en la mayoría de los casos, por un incremento de los gastos de inversión que reducen el peso relativo del gasto corriente.

**Cuadro 4.2. Composición de los egresos departamentales, por años seleccionados**  
*Expresados en porcentajes del Gasto Total*

Departamento	Gastos Corriente			Gastos de inversión		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	98,978	83,441	74,799	1,022	16,559	25,201
Canelones	95,079	88,169	76,794	4,921	11,831	23,206
Cerro Largo	93,214	96,090	66,265	6,786	3,910	33,735
Colonia	96,039	88,797	61,040	3,961	11,203	38,960
Durazno	89,034	75,867	61,549	10,966	24,133	38,451
Flores	93,582	93,486	83,156	6,418	6,514	16,844
Florida	98,181	95,418	74,050	1,819	4,582	25,950
Lavalleja	89,279	93,957	86,070	10,721	6,043	13,930
Maldonado	92,800	76,971	75,731	7,200	23,029	24,269
Montevideo	90,764	85,150	76,235	9,236	14,850	23,765
Paysandú	80,441	85,356	81,913	19,559	14,644	18,087
Río Negro	88,954	82,573	65,777	11,046	17,427	34,223
Rivera	89,371	91,241	57,227	10,629	8,759	42,773
Rocha	91,014	84,667	83,859	8,986	15,333	16,141
Salto	96,924	97,374	66,943	3,076	2,626	33,057
San José	69,381	52,506	55,615	30,619	47,494	44,385
Soriano	79,122	76,899	75,018	20,878	23,101	24,982
Tacuarembó	87,945	80,213	83,263	12,055	19,787	16,737
Treinta y Tres	97,501	95,397	78,557	2,499	4,603	21,443
<b>Total del país</b>	<b>90,400</b>	<b>85,451</b>	<b>72,835</b>	<b>9,600</b>	<b>14,549</b>	<b>27,165</b>

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

El Cuadro 4.3 detalla la composición de los gastos de los gobiernos departamentales considerando diferentes tipos de gastos, y calculando medidas de desigualdad fiscal entre GDs. En este caso, las desigualdades más importantes se observan en gastos de inversión. Este último resultado podría evidenciar una desigualdad importante en cuanto a la realización de ciertas obras de infraestructuras llevadas a cabo por los diferentes GDs. Esto último podría tener cierto impacto sobre la heterogeneidad en cuanto al desarrollo de medio plazo a nivel regional en Uruguay. **De todas formas, interesa destacar que los proyectos de inversión regional de gran envergadura en Uruguay, son financiados y coordinados por el Gobierno Central.**

**Cuadro 4.3 Composición de los egresos de los gobiernos departamentales en Uruguay**  
*Datos promedio periodo 2006-2013*

DEPTO.	Gastos Corriente			Gastos de inversión			Gastos totales		
	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En % PIB Depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En % PIB Depto
Artigas	613.667	2.620	5,094	68.546	800	2,866	682.213	8.605	4,889
Canelones	2.852.159	2.567	3,487	379.565	498	2,626	3.231.724	6.162	3,751
Cerro Largo	673.683	3.587	4,079	121.796	661	2,093	795.479	8.358	4,211
Colonia	1.071.366	5.032	2,913	165.202	852	2,227	1.236.569	10.713	3,009
Durazno	604.045	4.909	6,377	155.880	2.247	3,650	759.926	13.937	6,093
Flores	448.947	8.121	7,473	49.998	1.423	4,962	498.945	18.869	7,455
Florida	636.643	3.688	4,150	52.831	327	2,503	689.474	10.203	3,983
Lavalleja	629.471	3.345	4,468	47.725	757	2,505	677.196	11.506	4,327
Maldonado	2.932.766	9.360	7,036	580.273	3.599	6,101	3.513.039	22.561	7,233
Montevideo	10.304.254	3.032	2,360	2.014.230	1.350	2,177	12.318.484	8.895	2,375
Paysandú	897.529	3.021	3,862	161.674	1.415	2,319	1.059.204	9.225	4,034
Rio Negro	567.461	3.145	5,430	116.799	1.462	3,415	684.261	12.167	5,265
Rivera	678.789	3.588	4,847	148.600	829	2,792	827.389	7.753	4,885
Rocha	878.874	4.638	6,054	101.099	1.396	3,973	979.973	13.905	5,551
Salto	1.138.331	3.462	5,786	112.440	238	3,627	1.250.770	9.538	6,108
San José	528.717	2.162	3,979	330.086	2.806	2,696	858.803	8.042	4,010
Soriano	669.578	3.171	4,948	180.924	2.174	2,966	850.502	10.246	4,928
Tacuarembó	696.030	3.137	4,408	118.801	1.302	2,441	814.831	8.979	4,223
Treinta y Tres	490.104	4.361	4,744	33.891	229	2,186	523.995	8.980	4,456
Media	1.437.495	9.283	4,134	260.019	1.552	0,677	1.697.514	10.835	4,811
Máximo	10.304.254	17.704	6,773	2.014.230	3.488	1,525	12.318.484	21.192	7,506
Mínimo	448.947	4.822	2,024	33.891	670	0,273	448.947	6.102	2,400
Máximo/Mínimo	22,952	3,672	3,346	59,432	5,206	5,206	27,439	3,473	3,127
Desviación estándar (en logs)	0,781	0,327	0,301	0,969	0,493	0,511	0,782	0,297	0,278
Coefficiente de variación	1,574	0,361	0,290	1,714	0,517	0,524	1,591	0,343	0,271
Índice de Gini	0,510	0,179	0,156	0,578	0,270	0,279	0,511	0,164	0,145
Índice de Theil	0,611	0,056	0,040	0,719	0,117	0,122	0,618	0,049	0,034

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

## Los ingresos de los gobiernos departamentales

A continuación analizamos los diferentes, y escasos, recursos que disponen los GDs para brindar los servicios de tipo municipal anteriormente mencionados.

Como ya fuera señalado, los GDs cuentan con dos categorías principales de recursos: **ingresos propios** (o de origen departamental), y **transferencias** recibidas desde el Gobierno Central.

Según el grado de autonomía con el que cuentan los GDs para la recaudación y gestión de estos recursos, nos encontramos con dos tipos de ingresos propios:

- a. Ingresos propios de origen departamental
- b. ingresos nacionales recaudados departamentalmente: en este caso, el Gobierno Central fija de manera homogénea para todo el país, las tasas y bases impositivas, aunque el esfuerzo recaudatorio y ejecución de estos recursos recaen en los diferentes GDs<sup>8</sup>

Los **recursos o ingresos propios** de origen departamental (a) están constituidos por:

- *Impuestos a la contribución inmobiliaria* sobre inmuebles urbanos y suburbanos
- *Patente de rodados*: la cual tiene un valor nacional único, fijado a nivel de Gobierno Central
- *Otras fuentes de recursos*: impuestos a los terrenos baldíos y a la edificación inapropiada; contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas; ingresos por realización de espectáculos públicos; tasas, tarifas y precios por utilización de ciertos servicios públicos; beneficios obtenidos por servicios prestados por el GD; cobro de multas; rentas a la propiedad de inmuebles de los GDs; permisos para edificación y construcciones; y recursos provenientes de abasto, plazas de frutos y mercados.

Resulta importante tener en cuenta que, **la mayor proporción de estos ingresos propios provienen de los impuestos a la contribución inmobiliaria y la patente de rodados**<sup>9</sup>.

La segunda categoría en la cual se dividen los ingresos totales de los GDs son las **Transferencias recibidas desde el Gobierno Central** que incluyen transferencias condicionadas provenientes principalmente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y otros organismos del Estado; y transferencias no condicionadas con destino departamental reguladas por los artículos 214 y 298 de la Constitución.

Es importante puntualizar que, en Uruguay no existen impuestos al valor agregado o impuestos específicos a las ventas que sean administrados por parte de los GDs. Lo mismo ocurre con los impuestos a los ingresos o rentas. Todo este tipo de gravámenes son recaudados y administrados directamente por el Gobierno Central. **Dentro de este contexto, es evidente que los GDs se encuentran muy limitados en cuanto a la capacidad de recaudación y administración autónoma de recursos para la prestación de sus diferentes servicios públicos.**

---

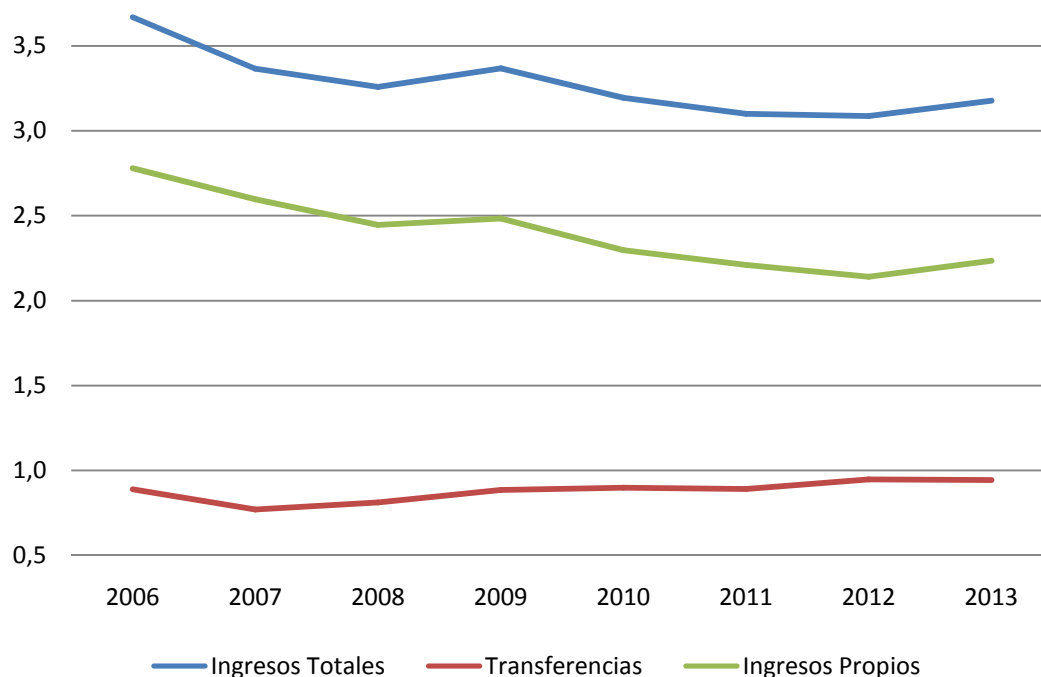
<sup>8</sup> En este caso se incluyen los impuestos sobre la propiedad inmueble rural fijados por el Poder Legislativo, y el impuesto de 2% sobre la venta de semovientes establecido en la ley 12.700 de 1960. Dado que los GDs no cuentan con la autonomía para poder fijar las tasas y bases de estos impuestos, se los consideró dentro de la categoría de transferencias.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la patente de rodados representaba en el año 2013, el 14,5% del total de ingresos presupuestales de los GDs. Por su parte, en el mismo año, la contribución inmobiliaria urbana, suburbana y rural representaba cerca del 20% del total de ingresos de estos GDs.

La inspección visual de la Figura 4.2, permite observar una **tendencia decreciente de los ingresos totales (expresados en porcentajes del PIB nacional), comportamiento que contrasta con la tendencia levemente decreciente del nivel de Gasto de los GDs que se ha observado en la sección anterior.**

Esta reducción en el nivel de ingresos se explica por una **tendencia decreciente de los ingresos propios que no se ve contrarrestada por el pequeño crecimiento que experimentan las transferencias del Gobierno Central.**

**Figura 4.2 - Evolución de los ingresos de los gobiernos departamentales, según tipo de ingreso. En porcentaje del PIB nacional (2006 - 2013)**



Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

El análisis del cuadro 4.4 permite observar que, en términos agregados el volumen de recursos propios (en % del PIB nacional) se ha reducido, mientras que el de transferencias ha aumentado ligeramente en los últimos años. A nivel de los distintos GDs, resulta posible observar comportamientos muy dispares, y especialmente un comportamiento errático en algunos casos, puesto que en algunos años los recursos provenientes de ingresos propios han aumentado de manera muy significativa (por ejemplo, Artigas en 2009), mientras que en el siguiente periodo los ingresos propios se han visto claramente reducidos (dicho comportamiento se observa también en Montevideo, Canelones y Maldonado). Sin embargo, las transferencias recibidas del Gobierno Central presentan un comportamiento más estable en la mayoría de GDs.



**Cuadro 4.4. Composición de los ingresos departamentales, por años seleccionados**  
*Expresados en porcentajes del PIB nacional*

Departamento	Ingresos propios			Transferencias			Ingresos Totales		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	0,043	0,038	0,031	0,033	0,036	0,039	0,076	0,074	0,070
Canelones	0,261	0,207	0,247	0,076	0,086	0,094	0,337	0,293	0,340
Cerro Largo	0,041	0,031	0,034	0,047	0,040	0,045	0,088	0,071	0,079
Colonia	0,075	0,092	0,111	0,034	0,033	0,037	0,109	0,124	0,149
Durazno	0,051	0,042	0,039	0,040	0,038	0,040	0,091	0,080	0,079
Flores	0,035	0,030	0,033	0,021	0,018	0,022	0,056	0,048	0,055
Florida	0,049	0,044	0,040	0,038	0,031	0,039	0,087	0,075	0,079
Lavalleja	0,047	0,041	0,032	0,037	0,030	0,038	0,084	0,071	0,070
Maldonado	0,320	0,295	0,268	0,056	0,080	0,074	0,376	0,375	0,342
Montevideo	1,337	1,216	0,997	0,138	0,102	0,143	1,475	1,318	1,140
Paysandú	0,070	0,059	0,051	0,051	0,053	0,049	0,121	0,111	0,100
Río Negro	0,041	0,035	0,031	0,031	0,046	0,040	0,073	0,081	0,071
Rivera	0,045	0,041	0,039	0,045	0,045	0,040	0,090	0,086	0,079
Rocha	0,065	0,067	0,063	0,036	0,044	0,039	0,100	0,111	0,103
Salto	0,084	0,071	0,059	0,052	0,045	0,057	0,136	0,116	0,116
San José	0,069	0,059	0,049	0,034	0,034	0,032	0,103	0,093	0,081
Soriano	0,058	0,047	0,047	0,042	0,048	0,041	0,100	0,095	0,088
Tacuarembó	0,059	0,044	0,042	0,047	0,040	0,041	0,106	0,084	0,083
Treinta y Tres	0,031	0,027	0,020	0,030	0,036	0,033	0,061	0,062	0,053
<b>Total del país</b>	<b>2,781</b>	<b>2,486</b>	<b>2,233</b>	<b>0,888</b>	<b>0,885</b>	<b>0,943</b>	<b>3,669</b>	<b>3,368</b>	<b>3,177</b>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

El análisis del cuadro 4.5, nos permite puntualizar dos aspectos importantes. En primer lugar, se ratifican **grandes diferencias entre GDs en cuanto a la composición de los ingresos** (ingresos propios y transferencias). A su vez, se constata que dicha composición ha evolucionado de manera muy dispar por departamentos (por ejemplo, en Artigas el peso de las transferencias ha aumentado mientras que en Colonia se ha reducido). En segundo lugar, resulta posible observar que los **departamentos con mayor ingreso per cápita** (Montevideo, Maldonado, Canelones y Colonia) son los que **cuentan con una mayor proporción de ingresos propios** sobre el total de ingresos; siendo generalmente, los **departamentos con menor ingreso per cápita los que mayormente dependen de las transferencias intergubernamentales** (este sería el caso, por ejemplo, de Treinta y Tres, Cerro Largo, Lavalleja y Río Negro). Sin embargo, resulta importante puntualizar que **no se aprecia una relación directa entre el nivel de PIB per cápita departamental y el de transferencias recibidas. Este hallazgo nos estaría indicando que existen otros elementos que condicionan la asignación de estas transferencias intergubernamentales.** De hecho, tal como ya fuera señalado, el índice de correlación estadística entre el nivel de renta per cápita departamental y las transferencias per cápita es tan solo del -0.20.

**Cuadro 4.5 Composición de los ingresos departamentales, por años seleccionados**  
*Expresados en porcentajes del total de ingresos*

Departamento	Ingresos propios			Transferencias		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	56,351	51,373	44,115	43,649	48,627	55,885
Canelones	77,342	70,570	72,453	22,658	29,430	27,547
Cerro Largo	46,497	43,679	43,243	53,503	56,321	56,757
Colonia	68,737	73,800	74,921	31,263	26,200	25,079
Durazno	55,852	52,470	49,204	44,148	47,530	50,796
Flores	62,719	61,487	60,627	37,281	38,513	39,373
Florida	56,436	58,416	50,387	43,564	41,584	49,613
Lavalleja	55,892	57,109	45,729	44,108	42,891	54,271
Maldonado	85,071	78,718	78,305	14,929	21,282	21,695
Montevideo	90,649	92,283	87,478	9,351	7,717	12,522
Paysandú	57,621	52,630	51,206	42,379	47,370	48,794
Rio Negro	56,845	43,124	43,740	43,155	56,876	56,260
Rivera	49,981	48,057	49,521	50,019	51,943	50,479
Rocha	64,422	60,212	61,852	35,578	39,788	38,148
Salto	62,024	61,168	51,255	37,976	38,832	48,745
San José	66,748	63,028	60,396	33,252	36,972	39,604
Soriano	58,121	48,980	52,933	41,879	51,020	47,067
Tacuarembó	55,431	52,455	50,210	44,569	47,545	49,790
Treinta y Tres	51,223	42,679	38,299	48,777	57,321	61,701
<b>Total país</b>	<b>61,998</b>	<b>58,539</b>	<b>56,099</b>	<b>38,002</b>	<b>41,461</b>	<b>43,901</b>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

En resumen, del análisis de los ingresos de los diferentes GDs en el período 2006–2013, se observan dos puntos importantes. En primer lugar, **la proporción de recursos con los que cuentan los GDs resulta muy pequeña en relación a los recursos que dispone el Gobierno Central**. En segundo lugar, se observa que, en términos generales, en la última década **ha disminuido la importancia relativa de los recursos propios y ha aumentado la proporción de las transferencias en el total de ingresos de los gobiernos departamentales**.

Considerando este contexto, a continuación se analiza con mayor detalle la evolución anual de la importancia relativa de las transferencias dada la relevancia relativamente creciente de las mismas en el sistema fiscal que rige en los GDs. En el Cuadro 4.6 detallamos una medida de **desbalance vertical** de los 19 gobiernos departamentales de Uruguay, entendiendo este desbalance como la **proporción que representan las transferencias totales recibidas por parte de los gobiernos departamentales desde el Gobierno Central, sobre el total de ingresos del gobierno departamental correspondiente**. Dentro de este marco, interesa destacar que un gobierno regional que recibe una gran proporción de sus recursos desde fuera de su distrito, pierde el contacto necesario con los contribuyentes, siendo probable que siga una conducta más expansiva en cuanto a sus gastos. En teoría, un régimen de transferencias intergubernamentales incorrectamente diseñado y supervisado, podría:

- *Sustituir ingresos propios en los gobiernos regionales*: para los gobiernos regionales, los costos marginales de las transferencias intergubernamentales son bastante menores que los costos marginales de los ingresos propios

- “Suavizar” las restricciones presupuestarias de los gobiernos regionales: esto les permitiría gastar por encima de sus ingresos propios; generando, a su vez, expectativa de “rescate” por parte del gobierno central
- Generar problemas de “riesgo moral” en los gobiernos regionales :estos recursos actúan como un “seguro” ante shocks locales negativos, desalentando la utilidad de las provisiones propias
- “Efecto papel mata moscas”: la expansión del gasto de los gobiernos regionales provocada por transferencias puede exceder ampliamente al efecto de incrementos de la misma magnitud en el ingreso privado de los habitantes de la localidad
- Limitar la “accountability”: se diluye la responsabilidad frente a los contribuyentes locales

El Cuadro 4.6 detalla el desbalance vertical por departamentos, por año.

**Cuadro 4.6 - Desbalance vertical de los gobiernos departamentales**  
(% de los ingresos departamentales en forma de transferencias)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Artigas	43,649	45,051	48,249	48,627	49,450	52,715	53,431	55,885
Canelones	22,658	26,046	25,647	29,430	31,571	26,229	29,680	27,547
Cerro Largo	53,503	53,299	59,119	56,321	55,211	61,469	59,152	56,757
Colonia	31,263	29,961	27,206	26,200	27,275	25,051	24,749	25,079
Durazno	44,148	38,894	44,835	47,530	44,298	47,415	49,131	50,796
Flores	37,281	35,635	38,660	38,513	36,659	39,374	33,440	39,373
Florida	43,564	40,973	44,784	41,584	42,986	48,681	42,520	49,613
Lavalleja	44,108	44,936	47,204	42,891	48,456	48,634	52,802	54,271
Maldonado	14,929	14,232	15,357	21,282	18,078	15,510	17,392	21,695
Montevideo	9,351	6,630	7,842	7,717	14,069	15,229	18,630	12,522
Paysandú	42,379	39,270	43,041	47,370	43,225	44,387	47,514	48,794
Rio Negro	43,155	46,374	48,676	56,876	53,343	49,780	51,895	56,260
Rivera	50,019	49,357	58,112	51,943	44,251	48,596	50,811	50,479
Rocha	35,578	37,282	24,166	39,788	36,760	36,771	36,483	38,148
Salto	37,976	40,585	39,748	38,832	39,633	43,861	44,140	48,745
San José	33,252	29,068	30,948	36,972	37,556	37,983	41,007	39,604
Soriano	41,879	37,413	39,962	51,020	43,212	43,136	45,769	47,067
Tacuarembó	44,569	41,988	45,008	47,545	46,102	44,212	45,700	49,790
Treinta y Tres	48,777	50,732	56,120	57,321	57,506	61,551	61,319	61,701
<b>Promedio Uruguay</b>	<b>38,002</b>	<b>37,249</b>	<b>39,194</b>	<b>41,461</b>	<b>40,507</b>	<b>41,610</b>	<b>42,398</b>	<b>43,901</b>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Del análisis del cuadro anterior resulta posible observar dos comportamientos importantes. En primer lugar, **se ha producido un incremento generalizado del desequilibrio fiscal vertical** (en la gran mayoría de los departamentos ha aumentado la importancia relativa de las transferencias sobre el total de ingresos). En segundo

lugar, **se constatan diferencias significativas entre GDs**; así, la mayor dependencia de las transferencias se encuentra en los departamentos de: Artigas, Cerro Largo, Durazno, Lavalleja, Río Negro y Treinta y Tres; y en el otro extremo, los departamentos que menor dependencia mantuvieron de las transferencias intergubernamentales son: Montevideo, Maldonado, Colonia y Canelones.

A su vez, se constata que entre los GDs que exhiben una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales existen departamentos de baja renta per cápita, mientras que los menos dependientes de las transferencias son las cuatro regiones más grandes, tres de ellas las más ricas del país (Montevideo, Maldonado y Colonia). **Sin embargo, el GD de Canelones, presenta unas transferencias en términos relativos muy bajas y, por el contrario, es de los departamentos más pobres en términos per cápita.**

Finalmente, en el Cuadro 4.7 se detalla la composición del desbalance vertical de los gobiernos departamentales según el tipo de transferencias, poniendo de relieve el protagonismo de las transferencias no condicionadas debido a su mayor volumen.

**Cuadro 4.7–Composición del Desbalance vertical de los gobiernos departamentales, según tipo de transferencia**  
(% de los ingresos departamentales en forma de transferencias)  
*Datos promedio 2006 - 2013*

	<b>Transferencias condicionadas</b>	<b>Transferencias No Condicionadas</b>	<b>Total de transferencias</b>
Artigas	6,196	43,436	49,632
Canelones	2,773	24,578	27,351
Cerro Largo	8,310	48,544	56,854
Colonia	3,245	23,853	27,098
Durazno	3,317	42,564	45,881
Flores	3,792	33,575	37,367
Florida	4,930	39,408	44,338
Lavalleja	4,167	43,746	47,913
Maldonado	4,142	13,168	17,309
Montevideo	3,810	7,689	11,499
Paysandú	4,700	39,797	44,498
Río Negro	13,923	36,872	50,795
Rivera	8,186	42,260	50,446
Rocha	0,872	34,750	35,622
Salto	4,549	37,141	41,690
San José	3,668	32,131	35,799
Soriano	3,876	39,807	43,682
Tacuarembó	1,078	44,536	45,614
Treinta y Tres	3,214	53,664	56,878
<b>Promedio Uruguay</b>	<b>4,671</b>	<b>35,869</b>	<b>40,540</b>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Luego de analizar los distintos tipos de ingresos y gastos, resulta imprescindible estudiar cuál ha sido la evolución del resultado fiscal a nivel departamental. En el Cuadro 4.8, se presenta información de ingresos, gastos y resultado fiscal por departamento en tres años concretos incluidos en el período de análisis. La información brindada en este cuadro nos permite afirmar que se ha producido un incremento pronunciado en el déficit fiscal tanto a nivel agregado como en la inmensa mayoría de los GDs.

En 2013, son 12 los GDs que presentan déficit fiscal (en 2006 eran solo 3). Cabe destacar que el volumen de déficit que presentan algunos de los GDs en 2013 resulta especialmente preocupante si se lo compara con su presupuesto fiscal. Este sería el caso de los departamentos más pobres como: Durazno, Rivera, Salto y San José; los cuales presentan un déficit fiscal equivalente a más del 15% de sus ingresos totales.

**Cuadro 4.8 Composición de las finanzas públicas departamentales, por años seleccionados**  
*Expresados en porcentajes del PIB nacional*

Departamento	Ingresos Totales (1)			Gastos Totales (2)			Superávit/Déficit fiscal (1) – (2)		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	0,076	0,074	0,070	0,064	0,078	0,065	0,012	-0,004	0,005
Canelones	0,337	0,293	0,341	0,393	0,329	0,314	-0,056	-0,036	0,027
Cerro Largo	0,088	0,071	0,079	0,076	0,075	0,081	0,012	-0,004	-0,002
Colonia	0,109	0,124	0,148	0,123	0,133	0,161	-0,014	-0,009	-0,013
Durazno	0,091	0,080	0,079	0,079	0,088	0,091	0,012	-0,008	-0,012
Flores	0,056	0,048	0,055	0,053	0,049	0,053	0,003	-0,001	0,002
Florida	0,087	0,075	0,079	0,078	0,064	0,080	0,009	0,011	-0,001
Lavalleja	0,084	0,071	0,070	0,082	0,077	0,064	0,002	-0,006	0,006
Maldonado	0,376	0,375	0,342	0,371	0,453	0,351	0,005	-0,078	-0,009
Montevideo	1,475	1,318	1,140	1,383	1,260	1,204	0,092	0,058	-0,064
Paysandú	0,121	0,111	0,100	0,124	0,114	0,104	-0,003	-0,003	-0,004
Rio Negro	0,072	0,081	0,071	0,066	0,078	0,070	0,006	0,003	0,001
Rivera	0,09	0,086	0,079	0,087	0,073	0,096	0,003	0,013	-0,017
Rocha	0,101	0,111	0,102	0,090	0,122	0,105	0,011	-0,011	-0,003
Salto	0,136	0,116	0,116	0,130	0,116	0,136	0,006	0	-0,02
San José	0,103	0,093	0,081	0,082	0,101	0,092	0,021	-0,008	-0,011
Soriano	0,100	0,095	0,088	0,088	0,090	0,093	0,012	0,005	-0,005
Tacuarembó	0,106	0,084	0,083	0,094	0,097	0,074	0,012	-0,013	0,009
Treinta y Tres	0,061	0,062	0,053	0,054	0,059	0,053	0,007	0,003	0
<b>Total país</b>	<b>3,669</b>	<b>3,368</b>	<b>3,176</b>	<b>3,517</b>	<b>3,456</b>	<b>3,287</b>	<b>0,152</b>	<b>-0,088</b>	<b>-0,111</b>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Si se analiza la relación entre el gasto per cápita realizado por los diferentes gobiernos departamentales y las transferencias no condicionadas per cápita recibidas por estos GDs durante el período (ver Cuadro 4.9), se observa una tendencia creciente en ambas series. Dicho resultado, podría estar evidenciando problemas de disciplina fiscal por parte de estos gobiernos regionales durante el período objeto de análisis.

**Cuadro 4.9 - Gastos y transferencias no condicionadas, por años seleccionados**  
*Expresados en pesos de 2013*

Departamento	Gastos Totales p.c. (1)			Transferencias No Condicionadas p.c. (2)		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	6.545	9.402	9.869	3.122	3.838	5.211
Canelones	6.152	5.839	6.497	1.137	1.484	1.652
Cerro Largo	6.809	7.898	10.367	3.581	3.634	5.145
Colonia	7.917	9.892	14.328	1.893	2.097	2.542
Durazno	10.460	13.835	17.517	4.590	5.668	7.285
Flores	16.549	17.447	22.622	5.655	6.080	8.211
Florida	8.971	8.607	13.033	4.006	3.921	5.282
Lavalleja	10.547	11.737	12.237	4.130	4.116	7.064
Maldonado	19.327	25.799	22.558	2.746	3.234	3.132
Montevideo	8.113	8.606	9.971	798	683	754
Paysandú	8.532	9.074	10.067	3.154	3.096	4.278
Rio Negro	9.498	12.960	14.048	4.119	5.049	4.839
Rivera	6.520	6.440	10.303	2.902	3.139	3.878
Rocha	9.928	15.580	16.201	2.934	5.651	6.059
Salto	8.219	8.485	11.912	2.714	3.103	4.371
San José	6.142	8.675	9.310	2.345	2.506	2.817
Soriano	8.194	9.854	12.685	3.649	4.538	5.384
Tacuarembó	8.088	9.713	9.134	3.321	4.008	5.036
Treinta y Tres	8.607	10.835	12.029	4.195	6.043	6.863
<b>Promedio del país</b>	<b>6.545</b>	<b>9.402</b>	<b>9.869</b>	<b>3.122</b>	<b>3.838</b>	<b>5.211</b>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

Finalmente, en el Cuadro 4.10 se presenta la evolución temporal de los ingresos y gastos de los diferentes GDs, así como de diferentes medidas de desigualdad regional en cuanto a su asignación y ejecución. Este análisis permite evidenciar si a lo largo del periodo analizado se ha ido potenciando el papel ecualizador de las intergubernamentales.

**Cuadro 4.10. Evolución de los ingresos y gastos departamentales, por años seleccionados**  
*Expresados en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita*

Departamento	Ingresos propios			Ingresos Totales			Gastos totales		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	4.374	4.640	4.686	7.762	9.033	10.622	6.545	9.402	9.869
Canelones	4.074	3.668	5.102	5.268	5.197	7.042	6.152	5.839	6.497
Cerro Largo	3.686	3.237	4.385	7.926	7.411	10.141	6.809	7.898	10.367
Colonia	4.813	6.802	9.902	7.002	9.217	13.216	7.917	9.892	14.328
Durazno	6.769	6.581	7.526	12.119	12.543	15.295	10.460	13.835	17.517
Flores	10.768	10.494	14.354	17.169	17.067	23.676	16.549	17.447	22.622
Florida	5.620	5.922	6.535	9.959	10.138	12.969	8.971	8.607	13.033
Lavalleja	6.059	6.201	6.075	10.841	10.859	13.284	10.547	11.737	12.237
Maldonado	16.673	16.762	17.234	19.598	21.294	22.009	19.327	25.799	22.558
Montevideo	7.843	8.307	8.258	8.652	9.002	9.440	8.113	8.606	9.971
Paysandú	4.770	4.685	4.967	8.279	8.903	9.701	8.532	9.074	10.067
Río Negro	5.952	5.800	6.286	10.471	13.451	14.371	9.498	12.960	14.048
Rivera	3.357	3.618	4.145	6.717	7.528	8.369	6.520	6.440	10.303
Rocha	7.161	8.552	9.823	11.115	14.203	15.882	9.928	15.580	16.201
Salto	5.320	5.158	5.213	8.577	8.433	10.171	8.219	8.485	11.912
San José	5.116	5.030	4.982	7.665	7.981	8.249	6.142	8.675	9.310
Soriano	5.413	5.096	6.289	9.313	10.403	11.881	8.194	9.854	12.685
Tacuarembó	5.073	4.422	5.109	9.151	8.430	10.176	8.088	9.713	9.134
Treinta y Tres	4.970	4.918	4.574	9.702	11.523	11.942	8.607	10.835	12.029
Media	6.200	6.310	7.129	9.857	10.664	12.549	9.217	11.088	12.878
Máximo	16.673	16.762	17.234	19.598	21.294	23.676	19.327	25.799	22.621
Mínimo	3.357	3.237	4.145	5.268	5.197	7.042	6.142	5.839	6.497
Máximo/Mínimo	4,967	5,178	4,158	3,720	4,097	3,362	3,147	4,418	3,482
Desviación estándar (en logs)	0,373	0,396	0,402	0,308	0,324	0,314	0,302	0,352	0,312
Coefficiente de variación	0,490	0,495	0,494	0,350	0,354	0,347	0,367	0,417	0,334
Índice de Gini	0,213	0,227	0,233	0,170	0,179	0,176	0,168	0,198	0,171
Índice de Theil	0,090	0,095	0,097	0,052	0,054	0,052	0,054	0,070	0,049

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay

La inspección visual del cuadro 4.10 nos permite poner de relieve, que si bien es verdad que las transferencias permiten reducir el nivel de desigualdad de ingresos de los GDs puesto que los ingresos totales presentan en todos los años una menor disparidad entre GDs que los ingresos propios; también resulta muy importante señalar que a lo largo del periodo analizado dicho nivel de dispersión (medido a través del coeficiente de variación o los índices de Gini y Theil) no muestra una tendencia decreciente. Es decir, **el rol ecualizador de las transferencias no se ha visto incrementado a lo largo del periodo analizado**. Es importante señalar que **tampoco se ha reducido la disparidad en el gasto per cápita**. Este estancamiento en el poder ecualizador nos estaría indicando que, durante el periodo analizado, no se ha producido una reforma significativa en los mecanismos de distribución de las transferencias a los GDs. De hecho, una importante proporción de estas transferencias han continuado siendo el resultado de un proceso de negociación política entre el

gobierno central y los respectivos GDs. **Más específicamente, se considera que de no producirse una reforma importante en el mecanismo de asignación de estos recursos, pocos cambios se deberían de esperar en cuanto al rol equalizador de las transferencias intergubernamentales en Uruguay.**

## **(v) Identificación de las disparidades fiscales horizontales**

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

Al analizar indicadores fiscales de los GDs en términos per cápita (ver Cuadro 5.1), resulta posible ilustrar disparidades fiscales horizontales y constatar la existencia de **grandes diferencias entre el nivel de ingresos, transferencias y gastos entre los distintos GDs.**

Dado que por normativa, todos los GDs deben prestar los mismos servicios, **las grandes diferencias existentes en términos de gasto total per cápita deberían tener implicaciones importantes en cuanto a la calidad de los servicios prestados** (por ejemplo, Maldonado tiene un gasto p.c 3.7 veces superior a Canelones).

Con relación a **los ingresos totales per cápita también se identifican grandes diferencias** (por ejemplo, Maldonado tiene un ingreso p.c casi 4 veces más elevado que Canelones).

A los efectos de profundizar en el análisis de estas diferencias en el volumen de ingresos totales p.c, cabe indagar qué ocurre con los ingresos propios p.c y con las transferencias p.c. Así, se constata una cierta **disparidad en cuanto a los ingresos propios p.c por GD**, presentando algunos departamentos un nivel casi 5 veces superior a otros (Maldonado respecto a Cerro Largo). Si a esto añadimos información relativa a las transferencias p.c 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 a su distribución por departamentos, difícilmente puedan eliminarlas diferencias existentes en el nivel de recursos p.c a disposición de los distintos GDs.** En la siguiente sub-sección detallamos varios ejercicios hipotéticos de equalización en los cuales se analizan con mayor detalle estas cuestiones.

Además, resulta posible constatar que estas transferencias intergubernamentales parecen estar **poco relacionadas con el nivel de PIB p.c.** Por ejemplo, Maldonado aunque presenta un nivel de ingresos propios y PIB per cápita claramente superiores a Canelones, recibe unas transferencias en términos per cápita que, a pesar de ser claramente inferiores a la media del país, más que doblan a las que percibe Canelones.



**Cuadro 5.1. Ingresos, Transferencias y Gastos per cápita (pc) por departamento.**  
*Datos en pesos constantes de 2013 y medias periodo 2006-2013.*

DEPTO.	Ingresos Propios pc (1)	% de la media Uruguay (2)	Transf. pc (3)	% de la media Uruguay (4)	Ingresos Totales pc (5)	% de la media Uruguay (6)	Gastos Totales pc (7)	% 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>6.580</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 Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República - Uruguay

Siguiendo con la misma línea argumental, encontramos departamentos relativamente ricos con niveles de renta similares (Maldonado y Colonia) que ejecutan un monto de recursos muy diferente. Lo mismo ocurre si comparamos departamentos relativamente más pobres pero con rentas similares (Durazno y San José); o departamentos con niveles de PIB p.c similares a la media del país (Rocha y Flores), que presentan niveles de ingresos o de gastos totales muy distintos, y también niveles de transferencias muy diferentes.

En conclusión, nos encontramos con una **heterogeneidad muy acentuada entre los niveles de gasto p.c, ingresos propios p.c y transferencias p.c, que no parecen guardar relación alguna con el nivel de PIB per cápita de los departamentos y, por tanto, con el distinto potencial recaudador de los GDs.** En otras palabras, este análisis nos indicaría que el nivel de PIB per cápita del departamento no constituye el principal factor explicativo de la gran disparidad de gastos e ingresos de los diferentes GDs.

Finalmente, presentamos indicadores de disparidades fiscales para Uruguay y para cada uno de sus GDs, y su relación con el nivel de transferencias intergubernamentales no condicionadas pues son estas transferencias las que en teoría deberían tener un efecto equalizador. Con este objeto, para cada GD  $i$  de Uruguay, se calcula el siguiente indicador de disparidad fiscal (ver Martínez-Vázquez 2015, página 40):

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

En este sentido, y debido a falta de información más adecuada, consideramos como indicador de **necesidades de gasto** la norma o **promedio nacional de gasto per cápita efectivamente ejecutado por los GDs**. Por su parte, consideramos como indicador de **capacidad fiscal**, los **ingresos propios per cápita recaudados en el período** por cada uno de los diferentes GDs.

En primer lugar presentamos información de indicadores de necesidades de gasto, capacidad fiscal, disparidad fiscal y transferencias condicionadas a nivel de todo el país y para cada uno de los 8 años incluidos en el periodo de análisis.

**Cuadro 5.2. Necesidades de gasto, capacidad fiscal, disparidad fiscal y transferencias condicionadas, período 2006 - 2013.**

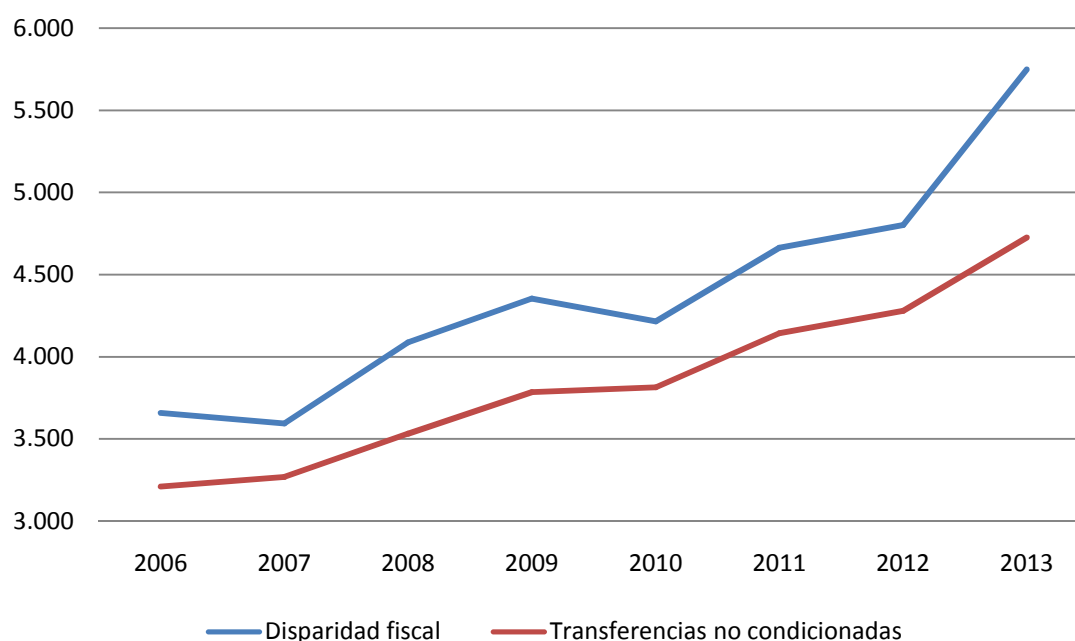
*Datos en pesos constantes de 2013.*

	Necesidades de gasto per cápita	Capacidad fiscal per cápita	Disparidad fiscal per cápita	Transferencias no condicionadas per cápita
2006	9.857	6.201	3.657	3.210
2007	9.938	6.344	3.594	3.268
2008	10.750	6.664	4.087	3.532
2009	10.664	6.310	4.354	3.784
2010	10.659	6.443	4.216	3.813
2011	11.365	6.701	4.664	4.143
2012	11.654	6.852	4.802	4.279
2013	12.878	7.129	5.749	4.726

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay

El análisis del Cuadro 5.2 nos permite observar una tendencia claramente creciente tanto en el nivel de necesidades de gasto como en el de capacidad fiscal. A su vez, se observa un incremento aún más importante en el nivel de disparidades fiscales per cápita durante el período de análisis (la tasa de variación simple del nivel de disparidades fiscales es de 36%). Al mismo tiempo, se observa un incremento acentuado del nivel de transferencias no condicionadas expresadas en términos per cápita (con una tasa de crecimiento de 32% en el mismo período). Esto se ve ratificado por la inspección visual de la Figura 5.1 en la que se puede observar una **tendencia marcadamente creciente tanto en el nivel de transferencias intergubernamentales no condicionadas como en el nivel de disparidades fiscales**.

**Figura 5.1 - Evolución del nivel de disparidades fiscales y transferencias no condicionadas. Expresadas en pesos de 2013 y en términos per cápita (2006 -2013)**



Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay

Este resultado sugiere que, en términos dinámicos, parece no existir un efecto equalizador de las transferencias no condicionadas en Uruguay, es decir, las transferencias no habrían reducido, en términos agregados, el nivel de disparidad fiscal de los GDs a lo largo del periodo analizado. De hecho, observamos que la tasa de aumento de las disparidades fiscales es mayor que la de las transferencias intergubernamentales. Este resultado podría estar reflejando cierto comportamiento de indisciplina fiscal por parte de los GDs. Más específicamente, al recibir recursos a través de transferencias intergubernamentales, sin incurrir en los costos económicos y/o políticos que implica la recaudación de recursos propios, pareciera que estos GDs exhiben un comportamiento “displicente” en cuanto a la ejecución de recursos.

En el cuadro 5.3 se presenta información de las anteriores variables desagregadas por departamentos. La inspección visual de este cuadro nos permite observar un incremento generalizado en el nivel de disparidades fiscales medida en términos per cápita, al mismo tiempo que también se ha producido un aumento generalizado de las transferencias no condicionadas p.c. Es importante tener en cuenta que este tipo de transferencias serían aquellas que tendrían el potencial equalizador para disminuir las disparidades fiscales existentes.

De hecho, **en Uruguay no se observa un efecto equalizador muy destacable de las transferencias no condicionadas.** Pues, si bien reducen los índices de disparidad entre los ingresos propios de los GDs, lo hacen en tan solo aproximadamente un tercio; lo cual se puede considerar ciertamente como leve, especialmente si se compara con el hecho que, tal como señala Martínez-Vázquez (2015), los países de la OCDE logran disminuir las disparidades fiscales en 2/3 con las transferencias de igualación. A su vez, para el caso de Uruguay también podemos

señalar 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. Por el contrario, durante el período objeto de análisis observamos una leve desmejora del rol equalizador de las transferencias intergubernamentales en Uruguay.

**Cuadro 5.3 - 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 incluyendo 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
Rio 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
Coficiente de variación	0	0	0	0,490	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
Índice de Theil	0	0	0	0,090	0,095	0,097	0,054	0,055	0,052

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay

## (VI) Opciones de reforma y proyecciones

En esta sección, se procedió a elaborar una serie de propuestas de reforma del sistema de transferencias en Uruguay (diseño de un esquema de ecualización) utilizando datos promedio correspondientes al período 2006-2013.

Un esquema de transferencias ecualizadoras busca que todos los gobiernos sub-nacionales puedan proveer servicios de calidad similar con un esfuerzo tributario equivalente. Dentro de este marco, se pueden distinguir distintas opciones para diseñar un sistema de transferencias de este tipo:

1. La primera opción consiste en igualar la capacidad de gasto de los gobiernos sub-nacionales sin tomar en cuenta sus diferentes capacidades para recaudar ingresos propios. Esta opción se aplica en países en los que los gobiernos sub-nacionales no cuentan con fuentes de ingresos propios.
2. La segunda opción consiste en igualar la capacidad de generar ingresos propios por parte de los gobiernos sub-nacionales. Este enfoque busca asegurar que al mismo nivel de esfuerzo tributario, todas las unidades sub-nacionales obtengan los mismos ingresos. Dicha opción resulta óptima cuando el costo de provisión de los diferentes servicios públicos locales es el mismo en todo el territorio nacional. Bajo este enfoque se establece un “*Sistema Tributario Representativo*” que define la capacidad de generar ingresos propios por parte de los diferentes gobiernos sub-nacionales, y las transferencias se utilizan para igualar, en términos de ingresos, a aquellos gobiernos sub-nacionales que cuentan con un potencial recaudatorio inferior.
3. La tercera opción consiste en igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos propios y las necesidades de gasto de los gobiernos sub-nacionales. Aquí se toman en cuenta tanto los ingresos potenciales como las necesidades de gastos de los diferentes gobiernos sub-nacionales (ejemplos: Australia, Dinamarca, China y Etiopía).

En este trabajo, nos basamos en esta tercera opción consistente en **igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos propios y las necesidades de gasto** de los GDs. Con este objeto, para cada GD  $i$  de Uruguay, se calcula el siguiente indicador de disparidad fiscal (ver Martínez-Vázquez 2015, página 40):

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

En este sentido, el conjunto de disparidades fiscales de los GDs proveerá la información necesaria para distribuir el hipotético fondo de transferencias de igualación.

Resta por definir el criterio de **distribución de las transferencias entre los GDs**. Un punto de partida, consiste en establecer que **los recursos solo podrán beneficiar a los GDs cuya disparidad fiscal sea positiva**. En nuestro caso, este criterio se consideró adecuado pues permite mejorar la capacidad ecualizadora de las transferencias al excluir del grupo de beneficiarios a aquellos GDs que cuentan con recursos fiscales suficientes como para cubrir sus necesidades de gasto. De esta forma, los ejercicios de simulación aquí realizados nos permiten focalizarnos en aquellos GDs con déficit presupuestario.

Con relación a la capacidad fiscal (*ingresos departamentales propios*), se asume que los GDs están recaudando un 15% por debajo de su nivel potencial<sup>10</sup>. Por su parte, para el caso de 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 GDs y los datos de recaudación potencial de Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares -SUCIVE). Se debe tener en cuenta que, en términos medios, los patentes de rodados representan casi una tercera parte de los ingresos de los GDs. A su vez, también se consideró la utilización de la información proveniente del Catastro Nacional y la estimación correspondiente de los ingresos potenciales por el impuesto a la propiedad urbana y rural. En base a esta información referente a ingresos potenciales de las principales fuentes de ingresos propios de los GDs de Uruguay, se procedió a utilizar la metodología del **Sistema Impositivo Representativo** de estos gobiernos regionales. Los datos correspondientes a bases imponibles por tipo de tributo y tasas efectivas se detallan en los cuadros 6.1 y 6.2, respectivamente.

**Cuadro 6.1. Bases imponibles por tipo de tributo, datos promedio 2006 – 2013.**  
*Datos en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita*

Departamento	Base imponible			
	Contribución inmobiliaria rural	Contribución inmobiliaria urbana y suburbana	Patente de rodados	PIB (proxy resto)
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

<sup>10</sup> Se decidió tomar este valor pues la experiencia internacional ratifica este umbral razonable de recaudación.

**Cuadro 6.2. Tasas impositivas efectivas anuales, promedio 2006 -2013, según tipo de tributo**

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 para definir tanto las necesidades de gasto de los GDs como sus diferentes capacidades fiscales.**

Dado que, como ya fuera señalado en la sección IV, los GDs en Uruguay realizan 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 los niveles de gastos de los distintos GDs por funciones. En este sentido, se procedió a aproximar las **necesidades de gasto** de los GDs a través de la **norma del gasto per cápita a nivel nacional** (ver Martínez-Vázquez 2015, página 29). A su vez, se consideraron dos casos distintos con relación a dichas necesidades de gasto:

- a) En primer lugar, **se asume que el costo per cápita de la provisión de los servicios brindados por los GDs es el mismo** en todo el territorio Nacional.
- b) En segundo lugar, se consideró que **el costo per cápita de proveer estos servicios varía en los distintos departamentos en función de su densidad poblacional**. En este sentido, se consideró un costo menor del servicio cuanto mayor densidad poblacional exista en el departamento (número de habitantes por kilometro cuadrado).

**Primer ejercicio de ecualización:** en nuestro primer ejercicio de simulación se **asumen unas necesidades de gasto per cápita idénticas entre departamentos**. El cuadro 6.3 presenta los datos estimados de necesidad de gasto, capacidad fiscal y disparidad fiscal por departamento.

**Cuadro 6.3. Estimación de Disparidad Fiscal, por departamento.**  
*Datos promedio 2006 - 2013*

	Necesidades de Gastos		Ingresos per cápita			Disparidad Fiscal
	Gasto per cápita		Departamentales		De origen nacional <sup>4</sup>	
	Actual	Norma <sup>1</sup>	Actual <sup>2</sup>	Norma <sup>3</sup>		
	a	b	c	d	e	<b>b-d-e</b>
<b>Artigas</b>	10.953	12.383	5.134	6.298	1.005	5.081
<b>Canelones</b>	7.043	12.383	5.072	5.062	168	7.154
<b>Cerro Largo</b>	11.855	12.383	4.670	5.581	871	5.931
<b>Colonia</b>	14.812	12.383	9.892	9.700	672	2.011
<b>Durazno</b>	16.692	12.383	7.970	7.846	1.159	3.378
<b>Flores</b>	30.664	12.383	15.665	15.398	2.834	-5.849
<b>Florida</b>	17.769	12.383	8.068	6.624	1.118	4.641
<b>Lavalleja</b>	15.553	12.383	6.521	7.279	399	4.705
<b>Maldonado</b>	28.523	12.383	18.904	17.827	3.846	-9.289
<b>Montevideo</b>	11.016	12.383	9.678	9.987	363	2.034
<b>Paysandú</b>	11.608	12.383	5.248	5.999	273	6.111
<b>Rio Negro</b>	17.452	12.383	7.027	7.032	2.098	3.254
<b>Rivera</b>	10.745	12.383	4.514	4.332	318	7.733
<b>Rocha</b>	18.685	12.383	11.093	7.615	--	4.769
<b>Salto</b>	12.252	12.383	5.921	7.094	741	4.548
<b>San José</b>	11.264	12.383	5.606	4.728	197	7.458
<b>Soriano</b>	14.181	12.383	6.951	8.637	5.477	-1.730
<b>Tacuarembó</b>	11.228	12.383	8.139	9.181	16	3.186
<b>Treinta y Tres</b>	14.823	12.383	4.998	6.670	1.687	4.027
<b>Total</b>	<b>12.383</b>	<b>12.383</b>	<b>481</b>	<b>8.344</b>	<b>760</b>	<b>3.279</b>

1. Se asume como norma, el promedio per cápita nacional del período inmediatamente anterior

2. Excluye la transferencia equalizadora, Ingresos de Origen Nacional inciso II

3. Calculado en base al potencial de ingresos por patentes como una tasa efectiva de 65%, mientras que para el resto de los ingresos se asume que los ingresos actuales están 15% por debajo del potencial

4. Se refiere a los Ingresos de Origen Nacional incisos I y III

En base a la información brindada en el cuadro 6.3, se procede a calcular una distribución hipotética de transferencias intergubernamentales en función de las disparidades (brechas) fiscales calculadas. En primer lugar, y con el objetivo de dar cumplimiento a que los recursos sólo podrán beneficiar a los GDs cuya disparidad fiscal sea positiva, se procedió a calcular el Índice de Brecha suponiendo que aquellos GDs con disparidad fiscal (brecha) negativa cuentan con un índice de brecha de valor cero (Flores, Maldonado y Soriano). Este índice es el tamaño relativo del desequilibrio fiscal de cada GD como porcentaje del desequilibrio fiscal agregado de todos los GDs (ver Martínez-Vázquez 2015, página 41).

A los efectos de definir el coeficiente de distribución, el índice de brecha se multiplica por la proporción de la población del departamento sobre la población total de Uruguay. Dicho ajuste se realiza a los efectos de poder determinar cómo afecta a cada GD el nuevo diseño de las transferencias equalizadoras. Finalmente, con este coeficiente de distribución y el total de transferencias no condicionadas se obtiene el monto de transferencias equalizadoras para cada uno de los GDs (Distribución Equalizadora).



En el Cuadro 6.4 planteamos un primer escenario en el que el monto total de transferencias intergubernamentales no varía y, por tanto, se mantiene el monto promedio total asignado por el gobierno central a través de transferencias no condicionadas del período 2006-2013. En este escenario, no se plantea variación alguna en el monto destinado al programa de transferencias de equalización. Comparando el monto de la Distribución Equalizadora con la Distribución Actual o Efectiva de transferencias no condicionadas realizada por el Gobierno Central, se obtiene el cambio que para cada GDs supondría el sistema propuesto de transferencias de igualación.

**Cuadro 6.4. Distribución de Transferencias intergubernamentales en función de las Brechas**  
*Datos promedio 2006 - 2013*

	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr	Distr. Equalizadora (d)	Distr. Actual (e)	Diferencia (f = d-e)	Cambio en las Transf. recibidas
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a*b</i>	<i>millones de pesos</i>			%
<b>Artigas</b>	1,55	0,02	0,03	307	480	-173,47	-36%
<b>Canelones</b>	2,18	0,16	0,35	3.197	1.097	2.100,10	191%
<b>Cerro Largo</b>	1,81	0,03	0,05	424	550	-126,47	-23%
<b>Colonia</b>	0,61	0,04	0,02	207	403	-196,40	-49%
<b>Durazno</b>	1,03	0,02	0,02	159	456	-296,51	-65%
<b>Flores</b>	0,00	0,01	--	--	239	-238,77	-100%
<b>Florida</b>	1,42	0,02	0,03	257	420	-162,98	-39%
<b>Lavalleja</b>	1,43	0,02	0,02	224	462	-237,33	-51%
<b>Maldonado</b>	0,00	0,05	--	--	664	-663,61	-100%
<b>Montevideo</b>	0,62	0,40	0,25	2.241	1.349	891,97	66%
<b>Paysandú</b>	1,86	0,03	0,06	577	577	-0,14	0%
<b>Río Negro</b>	0,99	0,02	0,02	148	432	-284,13	-66%
<b>Rivera</b>	2,36	0,03	0,07	664	505	159,88	32%
<b>Rocha</b>	1,45	0,02	0,03	281	601	-319,93	-53%
<b>Salto</b>	1,39	0,04	0,05	475	595	-119,71	-20%
<b>San José</b>	2,27	0,03	0,07	673	409	263,93	64%
<b>Soriano</b>	0,00	0,02	--	--	44	-44,29	-100%
<b>Tacuarembó</b>	0,97	0,03	0,03	237	536	-298,60	-56%
<b>Treinta y Tres</b>	1,23	0,01	0,02	163	416	-253,53	-61%

El análisis del cuadro 6.4, nos permite determinar que **los departamentos que saldrían beneficiados de la propuesta planteada**, serían aquellos cuyos GDs verían aumentado el monto de transferencias no condicionadas recibidas. En concreto, los departamentos beneficiados **serían los tres más poblados del país** (Canelones, Montevideo y San José) a los que se uniría, en menor medida, Rivera. Mientras que **el resto de GDs recibirían un monto inferior a las transferencias actualmente recibidas y, por tanto, se verían perjudicados**. Entre estos últimos destacan los departamentos menos poblados: Durazno, Flores, Lavalleja, Río Negro, Rocha y Soriano. De hecho, en términos per cápita estos últimos departamentos sufrirían una reducción significativa en el monto de transferencias recibidas del Gobierno Central.

En base a estos cálculos de brecha, en el Cuadro 6.5 presentamos diferentes medidas de desigualdad referidas a **disparidades fiscales horizontales** ex ante y ex post debido a la hipotética implementación de este sistema de transferencias equalizadoras.

**Cuadro 6.5 - Disparidades fiscales horizontales**

Exante					Expost				
<i>Máx/Mín</i>	<i>Coef. de variación</i>	<i>Desv. estándar (en logs)</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Coef. DeTheil</i>	<i>Máx/Mín</i>	<i>Coef. de variación</i>	<i>Desv. estándar (en logs)</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Coef.De Theil</i>
3,482	0,334	0,312	0,171	0,049	2,446	0,239	0,203	0,103	0,024

La inspección visual del Cuadro 6.5 nos permite afirmar, que **a través de este sistema de transferencias ecualizadoras propuesto se ha logrado disminuir claramente la dispersión territorial de las disparidades fiscales**. Si consideramos las desigualdades fiscales en términos del índice de Gini, estas se han logrado reducir en 7 puntos (partiendo de un nivel de 0,17). Es decir, las disparidades se han reducido de manera muy significativa (entre un 30% y un 50% de reducción dependiendo del índice utilizado para medirla).

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 periodo analizado, **se ha considerado 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 - 2013 el total de transferencias no condicionadas promedio anual era de 10.234 millones de pesos uruguayos, en este nuevo escenario se va a considerar que llegan hasta los 11.257 millones de pesos. Así, basándonos en los datos de disparidad fiscal del cuadro 6.3, en el cuadro 6.6 se muestran los resultados que se obtendrían siguiendo los supuestos previamente explicados para la distribución del sistema de transferencias ecualizadoras en Uruguay considerando este nuevo escenario de incremento.

**Cuadro 6.6. Distribución de Transferencias Incrementadas en función de las Brechas**  
*Datos del período 2006 - 2013*

	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr	Distr. Ecuilizador (d)	Distr. Actual (e)	Diferencia (f = d-e)	Cambio en las Transf. recibidas
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a*b</i>	<i>millones de pesos</i>			%
<b>Artigas</b>	1,243	0,022	0,027	371	480	-109	-23%
<b>Canelones</b>	1,220	0,160	0,196	3.261	1.097	2.164	197%
<b>Cerro Largo</b>	1,225	0,026	0,032	488	550	-62	-11%
<b>Colonia</b>	0,377	0,037	0,014	271	403	-132	-33%
<b>Durazno</b>	0,654	0,017	0,011	223	456	-233	-51%
<b>Flores</b>	--	0,008	--		239	-239	-100%
<b>Florida</b>	0,734	0,020	0,015	321	420	-99	-24%
<b>Lavalleja</b>	0,942	0,017	0,016	288	462	-174	-38%
<b>Maldonado</b>	--	0,052	--		664	-664	-100%
<b>Montevideo</b>	0,747	0,400	0,299	2.305	1.349	956	71%
<b>Paysandú</b>	1,218	0,034	0,042	641	577	64	11%
<b>Rio Negro</b>	0,665	0,016	0,011	212	432	-220	-51%
<b>Rivera</b>	1,394	0,031	0,043	728	505	223	44%
<b>Rocha</b>	0,535	0,021	0,011	345	601	-256	-43%
<b>Salto</b>	1,174	0,038	0,044	539	595	-56	-9%
<b>San José</b>	1,425	0,033	0,046	737	409	328	80%
<b>Soriano</b>	1,112	0,025	0,027		44	-44	-100%
<b>Tacuarembó</b>	1,233	0,027	0,033	301	536	-235	-44%
<b>Treinta y Tres</b>	1,176	0,015	0,017	227	416	-189	-45%

Dicho análisis permite observar que, nuevamente, **los departamentos que saldrían beneficiados de la propuesta planteada**, serían aquellos cuyos GDs verán aumentadas las transferencias no condicionadas recibidas. En **concreto, serían los dos departamentos más poblados del país** (Canelones y Montevideo) junto con San José, Paysandú y Rivera, aquellos que recibirían una mayor cantidad de transferencias que en el caso anterior. **El resto de GDs recibirían un monto inferior de transferencias, y por tanto saldrían perjudicados**, destacando entre estos los departamentos de: Durazno, Flores, Maldonado, Río Negro, Rocha y Soriano. Lógicamente, **en este escenario en el que se destinan una mayor cantidad de recursos, los GDs de los departamentos menos poblados perderían una menor cantidad de recursos, y por otra parte, los GDs beneficiados obtendrían mayores transferencias.**

Finalmente, en base a estos cálculos obtenidos con un incremento del 10% en la cantidad de recursos destinados a transferencias ecualizadoras, en el cuadro 6.7 presentamos las diferentes medidas de desigualdad referidos a **disparidades fiscales horizontales** exante y ex post.

**Cuadro 6.7 - Disparidades fiscales horizontales**

Exante					Expost				
<i>Máx/Mín</i>	<i>Coef. de variación</i>	<i>Desv. estándar (en logs)</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Coef. deTheil</i>	<i>Máx/Mín</i>	<i>Coef. de variación</i>	<i>Desv. estándar (en logs)</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Coef. deTheil</i>
3,482	0,334	0,312	0,171	0,049	2,2014	0,215	0,183	0,093	0,022

La inspección visual del Cuadro 6.7 nos permite afirmar, que **a través de este nuevo sistema de transferencias equalizadoras se lograría disminuir aún más claramente la dispersión fiscal territorial en Uruguay**. Si consideramos las desigualdades en términos del índice de Gini, estas desigualdades fiscales se lograrían reducir en 8 puntos (partiendo de un nivel de 0,17). En general, podemos concluir que **las disparidades fiscales se reducirían entre un 35% y un 55%, dependiendo del indicador de referencia que se utilice**.

**Segundo ejercicio de equalización:** Consideramos ahora 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**. De hecho, consideramos un costo menor si la población se encuentra más concentrada que si se encuentra más dispersa en el territorio.

Es importante poner de relieve que la realidad demográfica de los distintos departamentos en Uruguay determina que existan densidades poblacionales bajas (la gran mayoría de los departamentos tienen 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 semi-urbanos muy desarrollados. En este sentido, la existencia de economías de aglomeración podría influir sobre los costos de provisión de bienes y servicios, pues supondrían una disminución del costo por usuario a medida que aumenta la densidad de población. En otras palabras, 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 disminuirían el número de centros necesarios para prestar un determinado nivel de servicio, y/o disminuirían los costos de transporte asociados al mismo, y/o porque disminuiría la distancia media a la que están situados los potenciales usuarios respecto al centro de prestación del servicio<sup>11</sup>.

Considerando estos supuestos, **se procedió a re-calcular las necesidades de gasto locales, en base a resultados obtenidos en trabajos previos**. En este sentido, se tomaron los resultados de Hortas-Rico y Solé-Ollé (2010), dado que se centran en el costo de 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. En concreto, **se ha considerado que un incremento de un 1% en la dispersión de la población en el 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 6.8 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 5 departamentos restantes (Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José).

---

<sup>11</sup>A pesar de que en la literatura académica existe acuerdo unánime en el sentido que la densidad poblacional puede afectar tanto el costo de provisión de servicios a nivel local, así como el monto de gasto de las administraciones locales, es necesario poner de relieve que diferentes estudios discrepan en cuanto a qué partidas de gasto se ven afectadas y de qué manera. De hecho, se observan resultados diferentes en función del país analizado, el periodo incluido, y el tipo de gasto local estudiado (ver Libertun y Guerrero 2015).

**Cuadro 6.8– Densidad de población por departamentos**

	<b>Densidad (hab./Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Coefficiente Corrector</b>
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
Rio 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 en base a datos de INE Uruguay

La incorporación de dicha información a nuestros ejercicios de ecualización da lugar a considerar **distintas necesidades de gasto per cápita por departamentos, lo cual implica la obtención de distintos niveles de disparidades fiscales** (ver cuadro 6.9).Y, a su vez, **supone una distribución de transferencias intergubernamentales alternativa**, tal y como se muestra en el cuadro 6.10.

Los efectos provocados se derivarían de identificar unas necesidades de gasto per cápita más elevadas en los departamentos con menor densidad de población (ver, por ejemplo, Durazno con respecto a Canelones). Dando lugar, por ejemplo, a que el departamento de Flores pase a tener una disparidad fiscal positiva. Por tanto, a diferencia de en el caso anterior, Flores pasaría a recibir un monto positivo de transferencia ecualizadora (ver cuadro 6.10).

**Cuadro 6.9. Estimación de la Disparidad Fiscal por departamento corregida por densidad de población.**

*Datos del año 2006 - 2013*

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

1. Se asume el promedio per cápita nacional del período inmediatamente anterior como norma

2. Excluye la transferencia equalizadora, Ingresos de Origen Nacional inciso II

3. Calculado en base al potencial de ingresos por patentes como una tasa efectiva de 65%, mientras que para el resto de los ingresos se asume que los ingresos actuales están 15% por debajo del potencial

4. Se refiere a los Ingresos de Origen Nacional incisos I y III

En general, la incorporación del criterio de densidad poblacional en el cálculo de las necesidades de gasto per cápita, conlleva como resultado que el cambio en las transferencias recibidas por los GDs con respecto a la situación actual, es menor que en el primer caso, reduciéndose el monto que debería recibir el departamento de Montevideo. A su vez, aumentan los montos que debieran recibir los departamentos de Canelones, Rivera y San José. A su vez, el monto de transferencias aumenta sensiblemente para un conjunto importante de departamentos (Cerro Largo, Florida, Paysandú y Rocha). Para el resto de GDs, a pesar de que el nivel de transferencias equalizadoras mejora sensiblemente con respecto al caso anterior (primer ejercicio de equalización), aún significa una pérdida de transferencias si se la compara con la distribución actual (ver última columna Cuadro 6.10).

**Cuadro 6.10. Distribución de Transferencias intergubernamentales en función de las Brechas corregidas por densidad de población.**

*Datos promedio 2006 - 2013*

	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr.	Distr. Ecuilizador (d)	Distr. Actual (e)	Diferencia (f = d-e)	Cambio en las Transf. Recibidas
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a*b</i>	<i>millones de pesos</i>			<i>%</i>
<b>Artigas</b>	1,505	0,022	0,033	449	480	-31	-6%
<b>Canelones</b>	1,473	0,16	0,236	3.937	1.097	2.840	259%
<b>Cerro Largo</b>	1,68	0,026	0,044	669	550	119	22%
<b>Colonia</b>	0,414	0,037	0,015	298	403	-105	-26%
<b>Durazno</b>	1,384	0,017	0,024	472	456	16	3%
<b>Flores</b>	-0,567	0,008	-0,005		239	-239	-100%
<b>Florida</b>	1,389	0,02	0,028	607	420	187	45%
<b>Lavalleja</b>	1,479	0,017	0,025	452	462	-10	-2%
<b>Maldonado</b>	-1,913	0,052	-0,099		664	-664	-100%
<b>Montevideo</b>	0,419	0,4	0,168	1.293	1.349	-56	-4%
<b>Paysandú</b>	1,564	0,034	0,053	823	577	246	43%
<b>Rio Negro</b>	1,18	0,016	0,019	376	432	-56	-13%
<b>Rivera</b>	1,745	0,031	0,054	911	505	406	80%
<b>Rocha</b>	1,39	0,021	0,029	896	601	295	49%
<b>Salto</b>	1,192	0,038	0,045	547	595	-48	-8%
<b>San José</b>	1,536	0,033	0,051	794	409	385	94%
<b>Soriano</b>	-0,127	0,025	-0,003	0	44	-44	-100%
<b>Tacuarembó</b>	1,192	0,027	0,032	291	536	-245	-46%
<b>Treinta y Tres</b>	1,416	0,015	0,021	273	416	-143	-34%

En cuanto a las disparidades fiscales horizontales, el cuadro 6.11 muestra que se reduciría el nivel de dispersión de las disparidades fiscales de manera considerable con respecto a la situación actual de partida. Aunque, resulta importante tener en cuenta que esta reducción sería un poco inferior al del caso en que las necesidades de gasto no se corregían teniendo en cuenta la densidad de población departamental (primer ejercicio de ecuialización).

**Cuadro 6.11. - Disparidades fiscales horizontales**

Exante					Expost				
<i>Máx/Mín</i>	<i>Coef. de variación</i>	<i>Desv. estándar (en logs)</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Coef. deTheil</i>	<i>Máx/Mín</i>	<i>Coef. de variación</i>	<i>Desv. estándar (en logs)</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Coef. deTheil</i>
3,482	0,334	0,312	0,171	0,049	2,225	0,251	0,210	0,113	0,026

Finalmente, a continuación se analiza un **escenario en el que además de tener en cuenta las distintas necesidades de gasto per cápita, se considera también un volumen total de transferencias un 10% más elevado al actual.**

### Cuadro 6.12. Distribución de Transferencias Incrementadas en función de las Brechas

*Datos promedio 2006 - 2013*

	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr.	Distr. Ecuilizador (d)	Distr. Actual (e)	Diferencia (f = d-e)	Cambio en las Transf. recibidas
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a*b</i>	<i>millones de pesos</i>			<i>%</i>
Artigas	1,505	0,022	0,033	513	480	33	7%
Canelones	1,473	0,16	0,236	4.001	1.097	2904	265%
Cerro Largo	1,68	0,026	0,044	733	550	183	33%
Colonia	0,414	0,037	0,015	362	403	-41	-10%
Durazno	1,384	0,017	0,024	536	456	80	18%
Flores	-0,567	0,008	-0,005		239	-239	-100%
Florida	1,389	0,02	0,028	671	420	251	60%
Lavalleja	1,479	0,017	0,025	516	462	54	12%
Maldonado	-1,913	0,052	-0,099		664	-664	-100%
Montevideo	0,419	0,4	0,168	1.357	1.349	8	1%
Paysandú	1,564	0,034	0,053	887	577	310	54%
Rio Negro	1,18	0,016	0,019	440	432	8	2%
Rivera	1,745	0,031	0,054	975	505	470	93%
Rocha	1,39	0,021	0,029	960	601	359	60%
Salto	1,192	0,038	0,045	611	595	16	3%
San José	1,536	0,033	0,051	858	409	449	110%
Soriano	-0,127	0,025	-0,003		44	-44	-100%
Tacuarembó	1,192	0,027	0,032	355	536	-181	-34%
Treinta y Tres	1,416	0,015	0,021	337	416	-79	-19%

Nuevamente, en este escenario, al incrementar los recursos dedicados al sistema ecualizador, se observa como los GDs de los departamentos menos poblados perderían una menor cantidad de recursos en forma de transferencias, y por otra parte los GDs que presentan mayores beneficios serán los departamentos de Canelones, Rivera, Rocha y San José.

### Cuadro 6.13 - Disparidades fiscales horizontales

Exante					Expost				
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	2,121	0,228	0,192	0,100	0,022

Finalmente, el cuadro 6.13 nos indica que dicho escenario que contempla el cálculo de necesidades de gasto per cápita en función de la densidad de población y además un monto destinado a transferencias ecualizadoras sensiblemente superior (1% del PIB nacional), **supone también una reducción en más de un tercio del nivel de disparidades fiscales horizontales en Uruguay.**

Los distintos casos y escenarios que se acaban de desarrollar permiten analizar los efectos del establecimiento de distintas medidas concretas y objetivas en el cálculo y



distribución de las transferencias ecualizadoras. Esto nos permite contextualizar el análisis de las propuestas de opción de reforma de la siguiente sección.

## **(VII) Análisis de la economía política de las opciones de reforma**

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

El análisis previo nos ha permitido observar que algunos GDs disponen de 4 veces más recursos per cápita para cubrir lo que en teoría deberían ser la misma provisión de servicios públicos. Si bien consideramos que estos servicios podrían presentar diferencias regionales en cuanto al costo de su provisión, en ningún caso, estos costos deberían ser tan dispares en un país relativamente pequeño y homogéneo como Uruguay.

En este trabajo se ha constatado que en la actualidad, el sistema de transferencias intergubernamentales no condicionadas en Uruguay no produce un efecto ecualizador destacable. Si bien se logran reducir los índices de disparidad existentes entre los ingresos propios de los GDs, dicha reducción es leve (1/3 de reducción), especialmente si se compara con el hecho que, tal como 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 periodo analizado no se ha producido un aumento en el papel ecualizador de dichas transferencias. Al contrario, se observa un estancamiento o pequeño retroceso en este rol ecualizador.

En este contexto, consideramos que resultan sumamente necesarios una serie de acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los GDs obtengan los recursos necesarios para actuar como agentes del desarrollo. En América Latina los gobiernos sub-nacionales han manejado durante la última década un volumen de recursos del orden del 30% del gasto público total (Bonet et al. 2012). Esta insuficiencia de recursos de los Gobiernos Regionales es aún más acusada en el caso de Uruguay, puesto que este porcentaje es del 10%, y además viene acompañado por un grado de desbalance vertical muy elevado (un tercio de los ingresos de los GDs corresponden a transferencias intergubernamentales). Para que la descentralización del gasto público sea sostenible, deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los GDs, lo cual supone corregir las posibles deficiencias en la recaudación tributaria de los mismos. En el caso de Uruguay, consideramos que 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 GDs, 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 pudiendo ocurrir que algunos GDs no se encuentren capacitados para desarrollar su implementación. En este sentido, sería recomendable la creación de un organismo nacional dedicado a brindar apoyo técnico y administrativo a los GDs menos capacitados con el objetivo de optimizar el nivel de recaudación. Creemos que un organismo de dichas características no implica una reforma de difícil implementación y, podría mejorar en el muy corto plazo, la capacidad fiscal de los GDs reduciendo las amplias diferencias que se producen en la actualidad.

De forma más amplia, se considera que deben existir mecanismos adecuados para manejar el proceso de implementación de este nuevo sistema de relaciones intergubernamentales en el medio y/o largo plazo, pues este proceso incluye varios componentes de reforma, intereses divergentes (entre GC y GDs, y entre GDs) y, muchas veces, información asimétrica entre estos diferentes niveles de gobierno. Bajo este marco, se considera sumamente importante definir una secuencia temporal adecuada de implementación del nuevo sistema. Esta secuencia involucra: el orden de introducción de las políticas, el número de años necesario para introducir la completitud de este nuevo programa 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<sup>12</sup>. En este sentido, como precursor de este proceso de reforma el nivel más alto de gobierno (GC) debería ser el encargado de implementar este nuevo sistema. A su vez, al ser un proceso secuencial esto hará que cuando la reforma se haya implementado en su totalidad, exista ya una experiencia local, por parte de los GDs, 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 comenzar con un *Debate Nacional* que involucre los actores clave: GC y GDs. Este debate debe enmarcarse en el contexto de las elecciones nacionales y departamentales, respondiendo a las demandas de los GDs 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, representantes del GC y de los GDs) 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 resulta esencial si este nuevo sistema desea ser sostenible en el tiempo. La tercera etapa, es 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 más importantes de este nuevo sistema deben ser parte de la Constitución. La quinta etapa, es 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 implementación de las reformas, por ejemplo que sucederá en el año 1, año 2, y así sucesivamente. La etapa sexta, consiste en la implementación del nuevo sistema de transferencias y relaciones intergubernamentales, lo cual involucra múltiples tareas. Se deben seguir un conjunto claramente definido de reglas y regulaciones, los dos niveles de gobierno deben comenzar a operar con este nuevo sistema y comenzar a operar con sus nuevas responsabilidades fiscales. Dentro de este marco, resulta conveniente el inicio de este proceso coincida con el comienzo del año fiscal. En este sentido, los GDs comenzarán a desarrollar el conjunto de funciones públicas intentando cubrir sus costos con el nuevo conjunto de recursos que le fueron asignados. A su vez, el GC debe comenzar a transferir los recursos a los GDs basados en la nueva fórmula, y debería comenzar a

---

<sup>12</sup> Ver Bahl y Martínez-Vázquez (2013).

delegar en los GDs el manejo de los gastos y las responsabilidades del ofrecimiento 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 GC, y un buen sistema de rendición de cuentas a nivel de GDs. 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 GDs deben contar con una adecuada disciplina o corresponsabilidad fiscal en el manejo de sus recursos.

## **(VIII) Conclusiones y Recomendaciones de política**

En relación a las propuestas de reforma, resulta pertinente indicar que se ha partido de una hipótesis realista en cuanto a la capacidad fiscal, puesto que ésta se ha obtenido a partir de considerar que los GDs están recaudando un 15% por debajo de su nivel potencial, con la única excepción de los ingresos potenciales por patente de rodados, partida que ha sido estimada a partir de los datos de SUCIVE. En base a 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 considerar criterios objetivos relacionados tanto en 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 GDs. 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, permiten reducir claramente el nivel de disparidades fiscales horizontales, jugando las transferencias provenientes del GC un mayor rol 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 GDs.

Cabe destacar que la propuesta aquí realizada 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 que el monto de los recursos descentralizados en manos de los GDs es bajo (del orden del 10% del gasto público) y que, además, dichos recursos se destinan a cubrir la prestación de unos servicios públicos locales básicos y muy concretos, para los que se debería esperar una cierta homogenización en la calidad de los mismos en el territorio nacional. Así pues, si se quisieran llevar a cabo políticas destinadas a reducir los desequilibrios territoriales de la actividad económica, probablemente sería más eficaz diseñar, desde el GC, unos instrumentos más específicos y potentes para obtener una mayor cohesión territorial. Por ejemplo, se podrían utilizar con dicho fin programas de inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones, así como estrategias para incentivar la inversión empresarial en determinadas áreas o regiones.

A su vez, como ya fuera argumentado consideramos que el diseño de un sistema de financiación de los GDs debería centrarse en la discusión de unos criterios técnicos (como los que aquí se proponen), y no estar sometidos a la incertidumbre del

resultado que produzca la negociación política entre los GDs y las autoridades del GC. Dentro de este marco, la reforma más importante a acometer, y que permitiría fortalecer la tributación de los GDs estimulando su esfuerzo fiscal, consistiría en definir unas reglas claras, objetivas y simples relativas al sistema de transferencias. Dichas reglas deberían establecerse por un periodo temporal lo suficientemente amplio como para no estar sujetas periódicamente a los cambios políticos. Por otra parte, resulta de suma importancia tener unos pocos objetivos de política claramente definidos, el surgimiento de efectos contrapuestos pudiera 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 que estos tienen o no el mismo costo por departamentos), mientras que otros objetivos serían 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 ecualizadoras, se considera que la estrategia más adecuada sería un proceso de implementación gradual basada en el *principio de "holdharmless"* que, al igual que en el caso de México, permitiría una distribución temporal de costos; disminuyendo de esta forma las potenciales resistencias políticas a este proceso de reforma.

En base a ello, la secuencia de implementación temporal de dicha reforma podría visualizarse a través del siguiente ejercicio de simple de simulación en el cual se proponen dos escenarios: implementación de la reforma durante un período de gobierno (5 años) e implementación en dos períodos de gobierno (10 años). En este sentido, se propone el proceso de implementación través de una tasa de variación acumulativa anual donde la variación del monto total se distribuye en base a la disparidad fiscal relativa.

**Cuadro 8.1 - Transición hacia el nuevo régimen de transferencias equalizadoras.**  
*Datos en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita*

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

Finalmente, consideramos que el establecimiento de un sistema transparente de cuantificación de las transferencias intergubernamentales sería la reforma más importante a acometer. Como ya fuera argumentado en la sección anterior, ello requeriría de una profunda negociación política con los diferentes actores (GC y GDs). No obstante, mientras dicha reforma se lleva a cabo, de manera transitoria, se plantean las siguientes medidas de aplicación inmediata relativas al esquema de transferencias:

- Incrementar la capacidad fiscal de los GDs menos capacitados con 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.
- 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 población en el cálculo de las necesidades de gasto per cápita.
- De ser posible, aumentar el monto total de transferencias para permitir que los GDs puedan cubrir la provisión de bienes y servicios que tiene asignados, reduciendo, a su vez, la dispersión territorial de las disparidades fiscales entre GDs.

Dichas propuestas, no requieren de una negociación política de envergadura, ni la consideración de periodos 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.

## Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (2008), "Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay", en Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización, Año 1, N°1, pág. 17-34, PNUD, Programa ART Uruguay.
- Atlas, C.M., T. Gilligan, R. Hendershott y M. Zupan (1995), "Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Loses, and Why," *American Economic Review* 85(3), pp. 624-629.
- BID (2007), "Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal: El Papel de los Ingresos Propios Municipales". Estudio para los países del Cono Sur. País: Uruguay. Estudio preparado por: Daniel Sureda, Consultor - Coordinador del Proyecto: Huáscar Eguino.
- BID (2009), "Finanzas y gestión de los gobiernos sub-nacionales en Uruguay". Nota Técnica UR-N1029 Responsable: Huáscar Eguino (FMM) Consultor: Juan Carlos Aguilar.
- Böhme, K. (2009), "The EU Territorial Agenda & its Action Programme: how to reinforce the performance" Stockholm: Sweco Eurofutures.
- Böhme K., P. Doucet, T. Komornicki, J. Zauchay D. wiatek (2011), "How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy" Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.
- Bonet, J.; R. De la Cruz y V. Fretes (2013), "Más ingresos propios para el desarrollo local". En: Corbacho, A.; V. Fretes y E. Lora (editores): Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington, DC: Inter-American Development Bank, pp. 123–150.
- Carruthers, J. y G.F. Ulfarsson (2003), "Urban sprawl and the cost of public services" *Environment and Planning B: Planning and Design* 30, pp. 503-522.
- CEDES (2010), "Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay". Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- CEPAL (2014), "Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013", Alvaro Lalanne y Matías Brun, Informe de Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Oficina de Planeamiento y Presupuesto, CEPAL Oficina Montevideo.
- Dragua, T. y Rodden, J. (2011), "Representation and Redistribution in Federations". *Proceedings of the National of Sciences (PNAS)* 108 (21), pp. 8601–8604.
- Hortas-Rico, M. y Solé-Ollé, A. (2010), "Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from Spanish municipalities" *Urban Studies* 47, pp. 1513-1540.
- Grossman, P. (1994), "A political theory of intergovernmental grants". *Public Choice* 78, pp. 295–303.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepulveda, (2011) "Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective," International Center for Public Policy Working Paper Series at AYSPS, GSU paper1108, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepulveda (2012), "Toward a more general Intergovernmental transfers: a policy reform perspective theory of revenue

- assignments”, Working Paper, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, GA.
- Martínez-Vázquez, J. (2015), Nota metodológica para el estudio de las “Transferencias Intergubernamentales y las Disparidades Fiscales en LAC”. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Pereira, P. (1996), “A Politico-Economic Approach To Intergovernmental Lump-Sum Grants” *Public Choice* 88, pp. 185-201.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (2001), “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina” *Economics and Politics* 13(3), pp. 237-256.
- Raimondo, H. (1983). “The Political Economy of State Intergovernmental Grants” *Growth and Change* 14, pp. 17-23.
- Rodríguez Miranda, A. (2006) "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo", Serie Documentos de Trabajo, DT 2/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Rodríguez Miranda, A. (2014), “Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión” Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Minería y Energía, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Mastergraf: Montevideo.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez (2009), “Property Taxation in Latin America: An Assessment and Options for Reform.” Trabajo presentado en el taller CEPAL-GTZ, Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina, Santiago de Chile, 25 y 26 de noviembre.
- Tommasi, M. (2006), “Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990’s” En Srinivasan, T.N. and Jessica S.Wallak (eds.) *Federalism and Economic Reform. International Perspectives* Cambridge University Press.
- Weingast B. (1995), “The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development” *Journal of Law, Economics, and Organization* 11, pp. 1-31.



## Apéndice - División política de la República Oriental del Uruguay

