

Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias

Lecciones de la experiencia de Uruguay

Jorge Martínez Vázquez
Axel Radics
Hernán Viscarra

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-737

Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias

Lecciones de la experiencia de Uruguay

Jorge Martínez Vázquez
Axel Radics
Hernán Viscarra

Enero de 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



Resumen

Este documento es un aporte al debate de la descentralización en Uruguay. Evalúa el sistema de transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales, con especial foco en las transferencias del Art. 214 (transferencias generales) y del Art. 298 (Fondo de Desarrollo del Interior, FDI). Dicho sistema se ha mantenido estable por dos décadas, con una conducción institucional a nivel nacional y subnacional cada vez más desarrollada que constituye un ejemplo para la región, dando certeza al volumen de recursos y preservando la correspondencia fiscal. No obstante, a la luz de la buena práctica internacional, hay espacio para reformar las transferencias individuales aclarando el objetivo que cada una persigue. Con respecto a la distribución del Art. 214, de manera inmediata es importante mejorar la transparencia de la asignación departamental en función de criterios objetivos. Por otra parte, en el mediano plazo es clave desarrollar la información y las capacidades necesarias para estimar la brecha fiscal, de manera de establecer una transferencia de igualación siguiendo el ejemplo de la mayoría de los países desarrollados. En el caso del FDI, hay espacio para mejorar la participación de los departamentos en el monto total de recursos aplicados a dicho fondo; asimismo, es necesario actualizar la fórmula de distribución vigente.

Clasificaciones JEL: H70, H71, H73, H77

Palabras clave: descentralización, gobierno central, sistema de transferencias, Uruguay

Índice

Resumen ejecutivo	3
1. Introducción.....	5
2. Descripción del sistema de descentralización en Uruguay, con énfasis en el sistema de transferencias	7
Funciones de gasto de los departamentos	7
Ingresos de los departamentos.....	8
3. Diagnóstico del sistema actual de transferencias en Uruguay.....	15
4. Opciones de reforma del Art. 214.....	28
Motivación y reformas estructurales.....	28
Resultados de la aplicación de la metodología del índice ponderado	31
Resultados de las simulaciones utilizando la metodología de la capacidad fiscal por población ajustada	36
Proceso de transición para la introducción de un sistema reformado de transferencias de igualación	44
Recomendación final sobre la distribución del Art. 214.....	45
5. Opciones de reforma del FDI	46
Motivación y reformas estructurales.....	46
Posibles reformas en la distribución del FDI.....	52
Recomendación final sobre el FDI.....	55
6. Conclusiones y recomendaciones	57
Conclusiones	57
Recomendaciones	58
Referencias	60
Anexos	62

Resumen ejecutivo

Uruguay cuenta con 19 departamentos, organizados en gobiernos departamentales (GGDD), que tienen a su cargo la provisión de servicios subnacionales, de carácter típicamente municipal. Aunque en el año 2009 se creó el nivel de gobierno municipal, como subdivisión de los departamentos (ya existen 112 municipios en Uruguay), sus atribuciones y peso fiscal son aún muy limitados, por lo cual los departamentos constituyen el principal nivel de gobierno subnacional. Los ingresos propios de los GGDD representan en promedio poco más del 70% de los ingresos totales departamentales, aunque dicha cifra se reduce al 60% sin Montevideo, y en 7 departamentos es inferior al 50%. Por su parte, las principales transferencias se establecen en dos artículos de la Constitución de 1996: uno referido a las transferencias generales (Art. 214) y otro vinculado al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI, Art. 298), destinado a gasto de capital. El gasto de los GGDD representa alrededor del 3% del PIB o 10% del gasto del gobierno central. Por su parte, el endeudamiento subnacional, más allá de los departamentos más poblados (Montevideo y Canelones), es apenas incipiente.

Dado el marco, este documento realiza una evaluación del sistema de transferencias intergubernamentales en Uruguay del Gobierno Central (GC) a los Gobiernos Departamentales (GGDD), con especial foco en las transferencias del Art. 214 (transferencias generales) y del Art. 298 (FDI), que como su nombre lo indica, procura el desarrollo en el interior del país. En general, el sistema de transferencias se ha mantenido estable por dos décadas (cuatro ciclos políticos), lo que constituye una fortaleza, dando certeza al volumen de recursos y preservando la correspondencia fiscal. No obstante, el estudio identifica una serie de áreas de mejora para modernizar dicho sistema y acercarlo a buenas prácticas internacionales.

Desde una visión de conjunto, es deseable una reforma integral al sistema de transferencias, que simplifique cada instrumento en función de objetivos claros. Con respecto al Art. 214, podría considerarse separar fondos que persigan el objetivo de devolución de aquellos que se utilicen para redistribución. También es deseable ordenar mejor las transferencias condicionadas, aclarando sus objetivos en función de las responsabilidades de los GGDD. A la vez, se debe definir el FDI claramente como transferencia condicionada de capital y considerar la introducción de un nuevo instrumento para fines de convergencia regional, por ejemplo, con una fracción de los recursos del FDI ejecutados por el GC. Esto puede hacerse de manera fiscalmente neutra, es decir, sin incrementar el porcentaje de recursos actualmente asignado a los GGDD.

Con respecto a la distribución del Art. 214, en el mediano plazo es clave desarrollar la información y capacidades necesarias en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para estimar la brecha fiscal, en función de una aproximación cada vez más precisa de la capacidad fiscal y necesidades de gasto de los GGDD, de manera de establecer una transferencia de igualación siguiendo buenas prácticas internacionales. En el corto plazo, es importante dotar de transparencia a la asignación departamental, realizando la distribución a los GGDD (incluido Montevideo) en función de un indicador ponderado: al respecto, los indicadores de la ley de presupuesto 17.296 de 2001-2005 constituyen una referencia válida, así como las simulaciones realizadas en este informe a través de la estimación de un Índice General de Necesidades de Gasto (IGNG), con indicadores conceptualmente razonables y con arraigo histórico, que mejoran la distribución actual de recursos.

En el caso del FDI, debería considerarse incrementar el monto asignado a los GGDD y actualizar la fórmula de distribución vigente. Dicho incremento podría hacerse a través de la incorporación de Montevideo en el aporte y recepción de los fondos (eliminando así la “Partida Área Metropolitana”, que complejiza el sistema) y/o incrementando la participación de los GGDD en el monto total de recursos aplicados al FDI. Una condición necesaria para este incremento es mejorar las capacidades de los GGDD en gestión integral de proyectos. Por su parte, deberían actualizarse los valores de los indicadores de la fórmula de distribución vigente entre los GGDD, explicitando el porcentaje de cada indicador y considerando alternativas como el IGNG presentado en este documento.

1. Introducción

Con una superficie de unos 176.000 kilómetros cuadrados y una población de alrededor de 3,45 millones de personas, Uruguay es una de las naciones con mayor territorio y menor población entre el grupo de países pequeños de América Latina y el Caribe (ALC). La capital, Montevideo, ha concentrado históricamente en su área metropolitana cerca del 50% de la población, lo que la convierte en la principal aglomeración urbana de la región (en porcentaje de la población del país; Llungo Ortiz, 2018). Con respecto a la división territorial, Uruguay cuenta con 19 departamentos, organizados en gobiernos departamentales (GGDD), que tienen la responsabilidad principal de provisión de servicios subnacionales: 17 de los departamentos tienen una población inferior a 200.000 habitantes, y 11 de ellos menos de 100.000. Por tener una amplia jurisdicción territorial, que abarca tanto áreas rurales como urbanas, pero funciones de gobierno típicamente municipal, dichos departamentos constituyen una rareza en la región, ya que están a mitad de camino entre un nivel intermedio (estado o provincia) y local (municipio) de gobierno. A su vez, por el bajo número de entidades, Uruguay es uno de los países menos atomizados de la región, medido por el número de habitantes por gobierno subnacional: esto facilita los procesos de coordinación y acción colectiva a nivel subnacional. Y aunque en el año 2009 se creó el nivel de gobierno municipal, como subdivisión de los departamentos (ya existen 112 municipios en Uruguay), sus atribuciones y peso fiscal son aún muy limitados.

Los ingresos propios de los GGDD representan en promedio poco más del 70% de los ingresos totales departamentales; sus principales impuestos son la contribución inmobiliaria y la patente de rodados. Dicha cifra se reduce a 60% si se excluye el departamento de Montevideo, y en 7 departamentos es inferior a 50%. Las principales transferencias, en tanto, se establecen en dos artículos de la Constitución de 1996: uno referido a las transferencias generales (Art. 214) y otro vinculado al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI, Art. 298), destinado a gasto de capital. En ambos casos, las alícuotas que corresponden a cada departamento son negociadas con cada nuevo gobierno nacional en el marco de la Ley de Presupuesto Nacional Quinquenal.

El gasto de los GGDD representa alrededor del 3% del producto interno bruto (PIB) o 10% del gasto del gobierno central, cifras que son bajas para el promedio de ALC, pero en línea con otros países pequeños de la región (BID, 2018). Un sexto de este total es gasto en inversión pública. Por su parte, el Departamento de Montevideo, que concentra cerca del 40% de la población, representa un tercio del gasto de los GGDD. A su vez, el endeudamiento subnacional, más allá de los departamentos más poblados (Montevideo y Canelones), es apenas incipiente.

La desigualdad territorial en Uruguay es relativamente baja: el PIB per cápita del departamento más rico es poco más del doble que el del departamento más pobre; esto asemeja a Uruguay a la experiencia de los países de la OCDE más que de ALC, donde dicho ratio es en promedio cuatro veces mayor (Bone, Muñoz y Radics, 2016). No obstante, el gasto per cápita del departamento que más gasta en Uruguay es más de tres veces más que el que menos gasta, lo que sugiere que hay espacio para reducir la dispersión en el gasto entre departamentos.

En este marco, el Gobierno de Uruguay, a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), solicitó apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para realizar un estudio que contribuya a aportar sugerencias de mejora en los criterios de distribución de las transferencias, tanto

las de libre disponibilidad como las de gasto de capital, buscando mejorar su capacidad de igualación fiscal y contribución al desarrollo territorial, respectivamente.

Así, este informe describe y evalúa el sistema de transferencias intergubernamentales en Uruguay del Gobierno Central (GC) a los GGDD, con especial foco en la transferencia del Art. 214 y el FDI: las dos transferencias más significativas del sistema. El informe parte de un diagnóstico del sistema vigente que permita desarrollar una estrategia de reforma basada en la buena práctica internacional y principios analíticos sólidos. El informe presenta simulaciones de opciones de reforma en la distribución tanto del Art. 214 como del FDI. Las opciones de reforma presentadas asegurarían una distribución de los fondos más equitativa (con progresividad de acuerdo con el PIB departamental per cápita y las necesidades básicas insatisfechas (NBI) departamentales), al tiempo que incrementarían la simplicidad y transparencia del sistema y la coherencia con los objetivos prioritarios de cada transferencia.

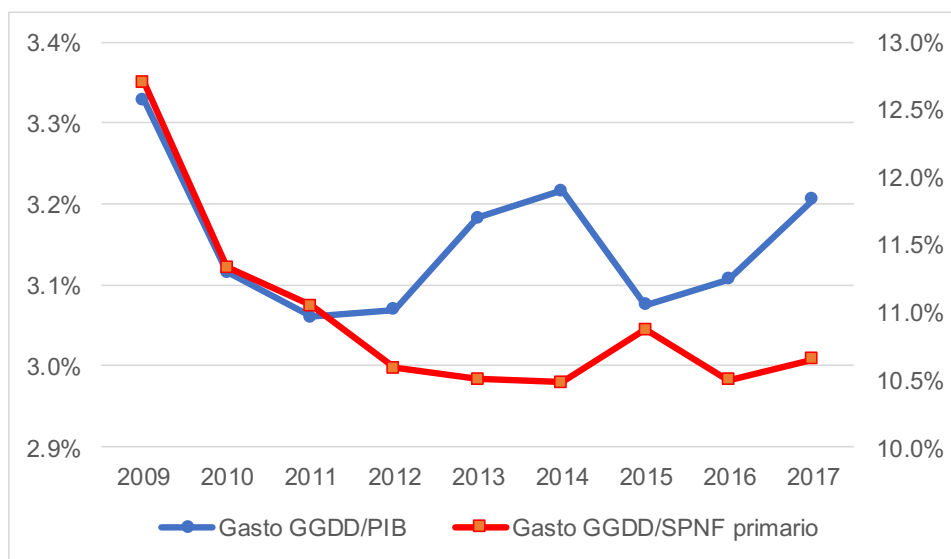
El estudio se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la sección 2 describe el sistema de descentralización en Uruguay, con énfasis en el sistema de transferencias. La sección 3 presenta un diagnóstico del sistema de transferencias. La sección 4 elabora propuestas alternativas de reforma a dicho sistema. Y la sección 5 incluye conclusiones y recomendaciones para la modernización de dicho sistema.

2. Descripción del sistema de descentralización en Uruguay, con énfasis en el sistema de transferencias

Funciones de gasto de los departamentos

El gasto de los gobiernos departamentales representa el 3,2% del PIB, cifra que se ha mantenido estable en la última década. Esto es cerca del 11% del gasto del Gobierno General, cifra que llegaba a cerca del 13% una década atrás (véase el gráfico 1). De ese total, alrededor de un sexto (17%) es gasto de inversión.

Gráfico 1. Evolución del gasto de los GGDD en relación al PIB (eje izquierdo) y en relación al gasto primario del sector público no financiero (SPNF) (eje derecho)



Fuentes: Para gasto GGDD, OPP – Observatorio Territorial Uruguay (OTU); para PIB, Banco Central de Uruguay (BCU); para gasto SPNF, MEF.

Los GGDD de Uruguay tienen a su cargo funciones típicamente municipales, definidas en la Ley N° 9.515, que data de 1935, y sus sucesivas modificaciones. Incluyen:

- Ejercer la policía higiénica y sanitaria (incluida la recolección de residuos);
- Organizar y cuidar la vialidad pública (incluidos el alumbrado y la reglamentación del tránsito y servicios de transporte);
- Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos (incluida la reglamentación del ordenamiento territorial);
- Servicio de cementerios y crematorios;
- Entender en lo concerniente al abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados;
- Ejecutar obras, en particular de vialidad;
- Propender al desarrollo departamental, con foco en promoción de la agricultura y mejoramiento de la ganadería.

Dada la antigüedad del marco legal departamental (que data de 1935) y el crecimiento de sus recursos, por la vía de los hechos los GGDD fueron ampliando gradualmente sus funciones hacia temas relacionados con la promoción del desarrollo social y económico, complementando la atención a la población en servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final recae en el gobierno central. No hay estimaciones recientes del gasto de los GGDD más allá de sus funciones legales, aunque no serían muy significativas.¹

Con respecto a la información de ejecución presupuestaria de los GGDD, la OPP publica una serie amplia de ingresos y gastos de los departamentos que cubre casi treinta años (1989 a 2017). No obstante, la contabilidad pública departamental no presenta la ejecución presupuestaria por función, lo que restringe la capacidad de evaluar la asignación de gastos a las respectivas funciones departamentales. Actualmente la OPP está apoyando la modernización de los sistemas de información financiera (SIIF) en casi todos los departamentos del país, y se espera que esto permitirá mejorar en los próximos años la calidad de la contabilidad pública departamental y en particular disponer de la composición funcional del gasto departamental.

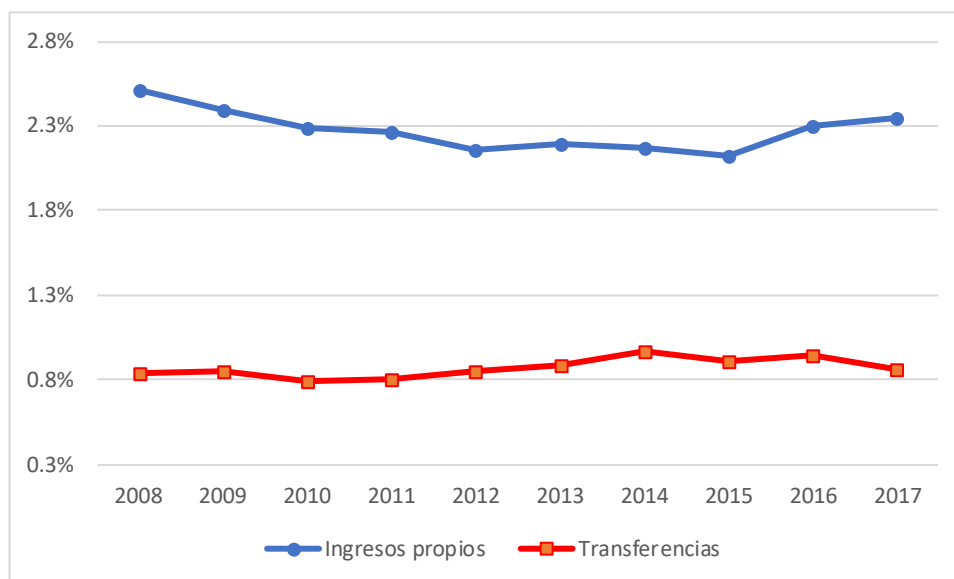
Por el momento, no obstante, y como se desarrolla más adelante, la falta de clasificación funcional del gasto, junto al hecho que las funciones de gasto de los departamentos son limitadas, restringen la capacidad de estimar las necesidades de gasto departamental, al no contar con la serie histórica de asignación presupuestaria por función.

Ingresos de los departamentos

De manera similar a la asignación de funciones de gasto, los *ingresos propios* de los GGDD están definidos desde la Ley 9.515 de 1935 y sus modificaciones, incluyendo entre estas últimas la reforma constitucional de 1996, que en su Art. 297 enumera las fuentes de ingreso propio departamental. Los ingresos propios de los departamentos representaron en promedio poco más de 70% de los ingresos totales (suma de ingresos propios más transferencias) durante la última década (2008-2017), cifra que se reduce a poco más de 60% si se excluye a Montevideo; estos valores se han mantenido estables en el tiempo (véase el gráfico 2).

¹ De las entrevistas realizadas para este estudio, serían alrededor de 10% del gasto departamental. No obstante, una agenda pendiente en la descentralización de Uruguay es mejorar la claridad en la asignación de responsabilidades de gasto de los GGDD, incluida la posible formalización de sus nuevas responsabilidades asumidas.

Gráfico 2. Evolución de ingresos propios y transferencias como porcentaje del PIB (todos los departamentos)



Fuentes: Para gasto GGDD, OPP – OTU; para PIB, BCU.

Al igual que para los gastos, y por las particulares características de los GGDD de Uruguay, los ingresos propios departamentales son típicamente municipales. Así, los impuestos más importantes son el impuesto a la patente de rodados y la contribución inmobiliaria, esta última en sus versiones urbana y rural. Entre ambos representan alrededor de dos tercios de los ingresos propios; el resto lo constituyen otros impuestos y tasas, tales como servicios de tránsito, multas, alumbrado público, permisos para edificación y construcción, impuesto a la actividad comercial e industrial. De esta manera, los GGDD de Uruguay no cuentan con bases tributarias con mayor capacidad recaudatoria, como impuestos a las ventas o a la renta.

Con respecto a las *transferencias* que reciben los GGDD, la reforma constitucional de 1996 establece las mismas en dos artículos: el 214, que es la principal transferencia a los GGDD y se constituye con una alícuota del presupuesto nacional a ser distribuida a los departamentos; y el 298, que constituye el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), en base a una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en el año 1999, y que debe afectarse al financiamiento de programas y planes en el interior del país. Los cuatro presupuestos quinquenales posteriores a dicha reforma han venido implementando estos lineamientos constitucionales, con modificaciones marginales en cada uno de ellos.

Transferencias del Art. 214 de la Constitución. La última ley de presupuesto quinquenal del año 2015, de manera similar a los dos quinquenios previos, asigna a los departamentos el 3,33% anual del total de los recursos del Presupuesto Nacional para el actual período 2016 a 2020. Este porcentaje se calcula en base al total del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediato anterior, actualizado por el índice de precios al consumidor (IPC), sujeto a deducciones que se han ido agregando con el tiempo, y que en la ley vigente incluyen:

- El 12,9% se destina al gobierno departamental de Montevideo;
- El total ejecutado del proyecto “Mantenimiento de la red vial departamental”, del programa “Caminería Departamental”;
- El total ejecutado del proyecto “Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS)” del programa “Apoyo a gobiernos departamentales y locales”;
- Una fracción del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM).

Luego de estas deducciones se asignan los recursos a los 18 departamentos del interior en porcentajes fijos para cada departamento, que se han mantenido invariables desde el año 2005 (últimos tres presupuestos quinquenales – véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Asignación Art. 214

Departamento	Porcentaje Art. 214
Artigas	5,68
Canelones	10,09
Cerro Largo	5,83
Colonia	4,89
Durazno	5,13
Flores	2,78
Florida	4,52
Lavalleja	4,42
Maldonado	7,92
Paysandú	6,44
Río Negro	4,74
Rivera	5,32
Rocha	5,03
Salto	6,81
San José	4,19
Soriano	5,34
Tacuarembó	6,29
Treinta y Tres	4,58

Fuente: Ley de presupuesto 2016-2019.

Las sucesivas leyes de presupuesto desde 2005 no aclaran el criterio de asignación por departamento. No obstante, sirve como referencia la Ley de presupuesto 2001-2005, que fue la primera en implementar el mandato de la reforma constitucional. Dicha ley indica que para la distribución departamental se tomaron en cuenta criterios de superficie, población, inversa del PIB per cápita y los porcentajes de hogares con carencias en las condiciones de vivienda obtenidos del Censo de Población de 1996 (sin aclarar qué porcentaje representa cada uno de estos criterios). Estos criterios de asignación condujeron a los porcentajes de distribución entre todos los departamentos, incluido Montevideo.

Los porcentajes establecidos desde el año 2005 difieren de los de la ley de presupuesto 2001-2005: además, la partida para Montevideo se asigna *antes* de realizar las deducciones y la posterior distribución a los departamentos del interior.

De acuerdo con la asignación actual, una vez distribuidos los recursos a los departamentos de acuerdo a los porcentajes indicados, se realizan las siguientes deducciones adicionales para cada departamento:

- La cuota anual correspondiente del Congreso de Intendentes;
- Los aportes patronales y personales a la Seguridad Social, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y el aporte al Fondo Nacional de Vivienda;
- Del saldo resultante, se aplicará un crédito de hasta el 11% para el pago de prestaciones por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, la Administración Nacional de Telecomunicaciones, la Administración Nacional de Correos y el Banco de Seguros del Estado por seguros de accidentes de trabajo.

Cabe indicar que el acceso de cada GGDD al porcentaje que le corresponde de estas transferencias es condicional al cumplimiento de metas que emerjan de compromisos de gestión suscritos por los GGDD con la Comisión Sectorial de Descentralización. Estas metas están vinculadas al pago de los consumos corrientes de los servicios públicos prestados por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, por la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, por la Administración Nacional de Correos y por la Administración Nacional de Telecomunicaciones, así como el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendentes y de las obligaciones de información relativas a los aspectos presupuestales, financieros, de deuda y de sostenibilidad fiscal. De no cumplirse dichos compromisos de gestión, el porcentaje que le corresponda a cada GGDD se calculará en base a una partida equivalente al 2,9% de los recursos del Presupuesto Nacional (en lugar del 3,33%).

Transferencias del Art. 298 de la Constitución. Es una transferencia condicionada a proyectos de inversión pública, denominada Fondo de Desarrollo del Interior (FDI). Se constituye a partir del 11% de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en el año 1999, a valores del 1 de enero de 2015, actualizado anualmente en base al IPC. Dos tercios de este Fondo se destinan a la aplicación de las políticas de descentralización a ser ejecutadas por Ministerios del Gobierno Central y un tercio se asigna a los GGDD. Cabe mencionar que la asignación de recursos del FDI a los GGDD aumentó desde el 25% en los quinquenios 2001-2005 y 2006-10 a 33,4% desde 2011.

De este tercio asignado a los GGDD, el 70% se destina a proyectos y programas que deben ser financiados en un 80% con recursos del FDI y en un 20% con recursos propios de los GGDD. El restante 30% no requiere contrapartida de los GGDD. La asignación de los recursos del FDI a los departamentos del interior está definida en el Art. 4 del Decreto 411/2001, siguiendo criterios similares a la asignación de los recursos del Art. 214 de la Constitución del presupuesto quinquenal 2001-2005 (superficie, población, inversa del PIB per cápita y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, sin especificar la ponderación de cada criterio), corregidos en proporción al total de departamentos del interior (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Asignación de FDI a los GGDD

Departamento	Porcentaje del FDI a los GGDD
Artigas	6,21
Canelones	14,73
Cerro Largo	7,29
Colonia	3,36
Durazno	5,11
Flores	1,89
Florida	4,46
Lavalleja	4,67
Maldonado	2,93
Paysandú	6,25
Río Negro	3,61
Rivera	7,38
Rocha	4,34
Salto	7,41
San José	4,28
Soriano	4,02
Tacuarembó	7,66
Treinta y Tres	4,39

Fuente: Decreto 411/2001.

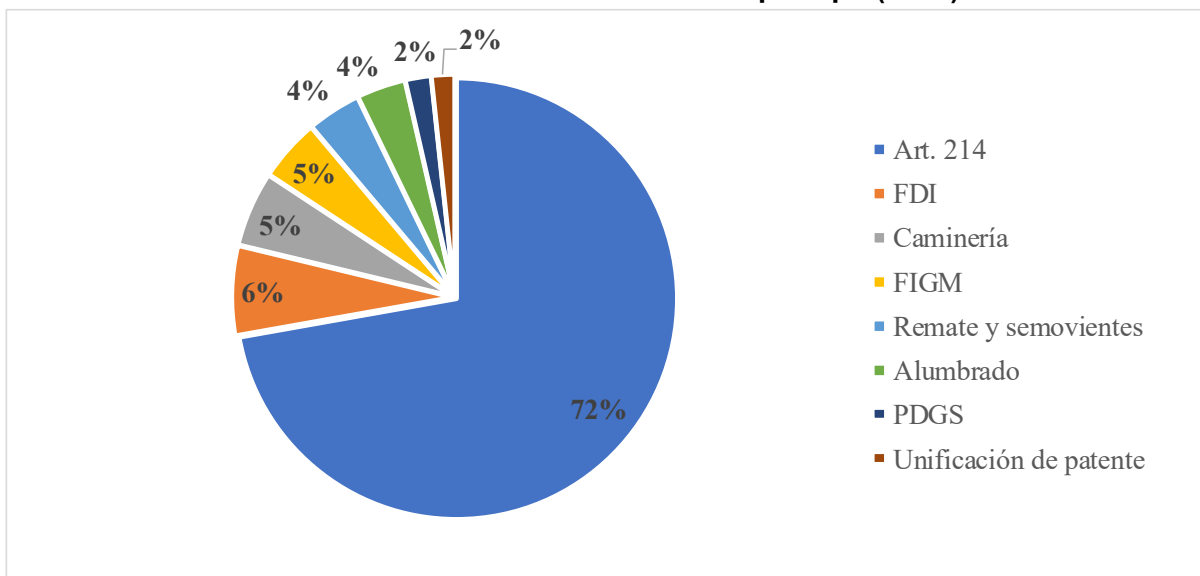
Otras transferencias. Además de las transferencias correspondientes a los artículos 214 y 298 de la Constitución, existen otras transferencias de menor cuantía a los GGDD:

- **Subsidio de alumbrado público.** Partida anual de monto fijo (inicialmente de \$U 500 millones, cerca de US\$20 millones) que financia hasta 40% del alumbrado público de los GGDD e incentiva el uso eficiente de la energía, incluidas luminarias que cumplan con requisitos de eficiencia energética;
- **Compensación SUCIVE.** Partida de monto fijo (\$U 250 millones, unos US\$10 millones) para compensar a los departamentos cuya recaudación del impuesto a la patente de rodados en los ejercicios 2012-2015 fue inferior a lo efectivamente recaudado por dicho concepto en 2010 (actualizado por el IPC) a raíz de la implementación del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE).
- **Partida de infraestructura para Montevideo y Canelones.** Establece una partida anual a partir del año 2017 de \$U 285 millones (cerca de US\$10 millones) para contribuir al financiamiento de obras de infraestructura viales, de transporte y de desarrollo logístico destinadas a mejorar el funcionamiento del área metropolitana de los departamentos de Montevideo y Canelones, así como su interrelación con las infraestructuras de importancia nacional que se realicen.
- **Ley de remates y semovientes.** Impuesto recaudado centralmente que es devuelto a los gobiernos departamentales (Ley N° 12.700 de 1960). Consiste en una alícuota de 2% a los remates de toda clase de bienes muebles, inmuebles y semovientes.

El gráfico 3 muestra la distribución porcentual de las transferencias a los departamentos en 2017 (no incluye la partida de infraestructura para Montevideo y Canelones). Como

puede observarse, las transferencias por el Art. 214 constituyen la mayor parte de los recursos (72%), en tanto las transferencias por el Art. 298 (FDI) es apenas superior a otras transferencias condicionadas (6%).

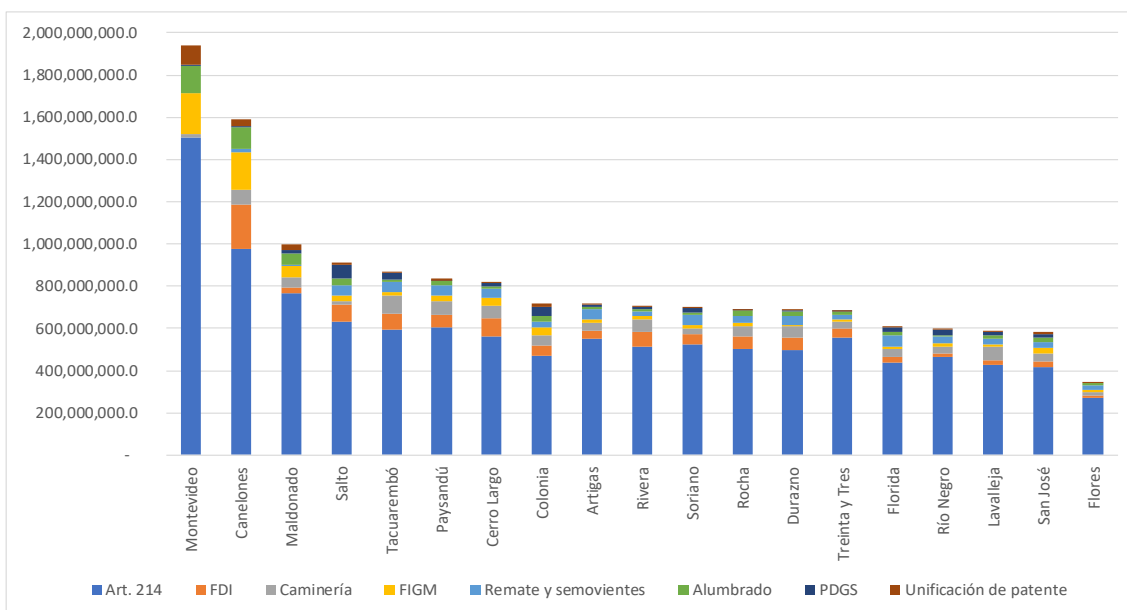
Gráfico 3. Distribución de transferencias por tipo (2017)



Fuente: OPP – OTU.

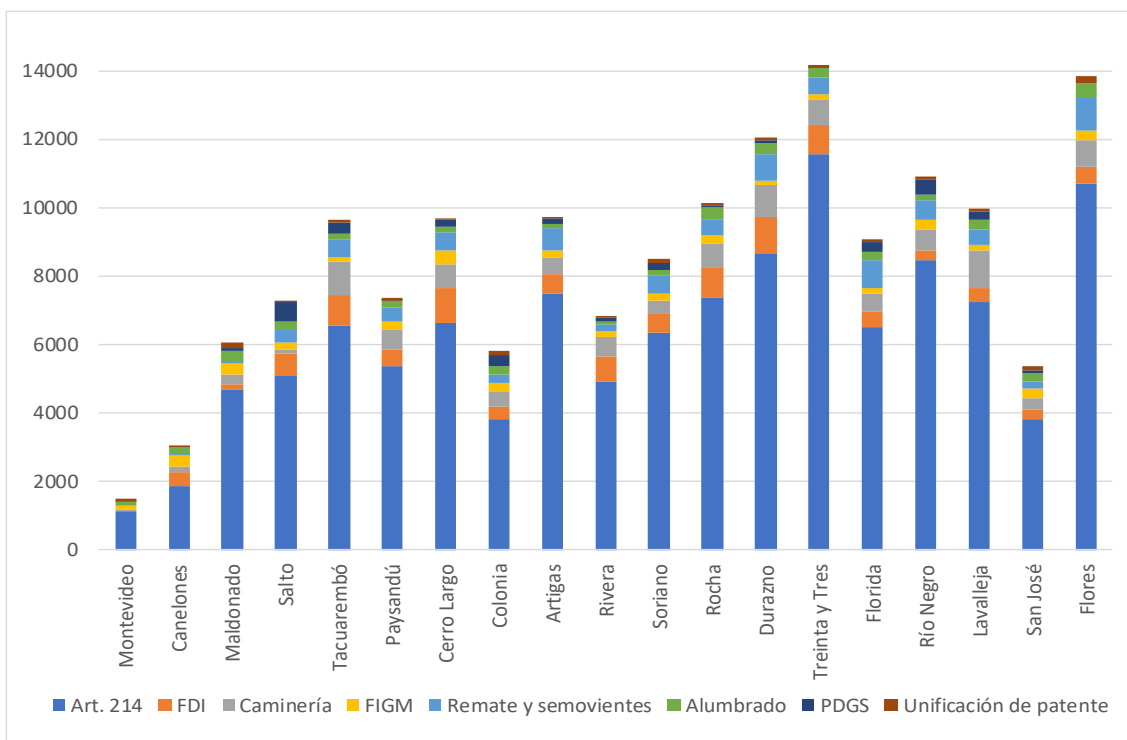
Los gráficos 4 y 5 muestran la asignación de transferencias por departamento, tanto en montos totales (gráfico 4) como per cápita (gráfico 5). La notable diferencia entre ambos gráficos es reflejo de la alta dispersión poblacional, donde Flores, con poco más de 25,000 habitantes, pasa de ser el departamento que recibe menos transferencias al segundo que más recibe en términos per cápita; en tanto Montevideo (1,32 millones de habitantes) recibe en términos per cápita apenas un sexto respecto al promedio departamental.

Gráfico 4. Asignación de transferencias por departamento en 2017 (en pesos corrientes)



Fuente: OPP – OTU.

Gráfico 5. Asignación de transferencias por departamento 2017 en (en pesos corrientes/cápita)



Fuente: OPP – OTU.

3. Diagnóstico del sistema actual de transferencias en Uruguay

Es importante partir de un diagnóstico consensuado que permita el desarrollo de una estrategia de reforma amplia y basada en principios analíticos sólidos.

La sucesión de deducciones a las transferencias del Art. 214 junto al surgimiento de otras transferencias no parecen haber respondido a objetivos claros a largo plazo sino más bien parecen ser el resultado de un proceso pragmático de financiamiento incremental que atendiese a las prioridades de política pública del momento. Pero el efecto acumulado ha venido restando racionalidad y efectividad al sistema en la obtención de objetivos más fundamentales, tales como la redistribución y equidad en el reparto territorial de los recursos fiscales y la convergencia en el desarrollo regional.

En esta sección se lleva a cabo una valoración del desempeño del sistema de transferencias del GC a los GGDD con el objetivo principal de esclarecer cuáles pueden ser las direcciones más acertadas como opciones de reforma del sistema. Entre las dimensiones consideradas se incluyen: i) la arquitectura del sistema en términos de coherencia con los objetivos convencionales de las distintas transferencias y su claridad de diseño; y ii) su impacto sobre la equidad regional en la distribución de los fondos.

Arquitectura del sistema: coherencia con objetivos convencionales y claridad de diseño

El sistema de transferencias uruguayo podría aclarar mejor sus objetivos. Desde una visión de conjunto, el sistema de transferencias a los GGDD no es consistente con las prácticas convencionales en el diseño de las transferencias observadas a nivel internacional. Existen tres tipos distintos de transferencias para la consecución de objetivos generales claramente definidos:

- i) participación de ingresos (*revenue sharing*) basados en principios devolutivos de origen (o de dónde se derivan los ingresos) para adecuación de ingresos (cierre de la brecha vertical o desequilibrios verticales);² además de ayudar a cerrar la brecha vertical, la coparticipación por origen incentiva el desarrollo de la economía local;³
- ii) equidad en el acceso a los servicios públicos (cierre de los desequilibrios o brechas horizontales en necesidades de gasto y capacidad fiscal) con transferencias de nivelación o igualación;⁴ y

² Los desequilibrios verticales se crean porque en agregado las necesidades de gasto de los GGDD son mayores que los ingresos propios. Estos desequilibrios se cierran (parcialmente) con transferencias de diferentes tipos, pero las participaciones juegan generalmente un rol especial en la consecución de este objetivo.

³ Pero buena parte de la solución a los desequilibrios verticales reside en incrementar los ingresos propios a discreción de los GGDD. Además de ayudar a cerrar la brecha vertical, los ingresos propios como fuente de financiamiento tienen otros efectos beneficiosos, tales como crear una mayor rendición de cuentas y mayor responsabilidad fiscal.

⁴ Las transferencias de igualación son típicamente incondicionales y ayudan a cerrar disparidades horizontales regionales en el acceso a servicios públicos causadas por diferencias en necesidades de gasto y capacidad fiscal entre los GGDD. Estas transferencias fomentan la equidad, solidaridad y cohesión social. Su diseño incluye necesidades de gasto (en contraposición a los gastos reales) y capacidad fiscal (a diferencia de la recaudación real) para evitar incentivos perversos hacia más gastos y menor recaudación.

- iii) incentivo en el uso de los recursos disponibles de los gobiernos receptores que procuran lograr objetivos sectoriales (incluido el financiamiento de bienes públicos con externalidades o *spillovers* espaciales) a través de transferencias condicionadas corrientes y de capital.⁵ En el caso de las transferencias de capital, además de objetivos sectoriales, un buen número de países (similares a Uruguay) también persiguen objetivos de convergencia regional, facilitando el desarrollo de infraestructura en áreas con menor desarrollo económico.⁶

Mientras que en el sistema uruguayo es posible identificar algunos de estos objetivos en las distintas transferencias, en muchas ocasiones los objetivos aparecen mezclados en un mismo instrumento (como en el caso del Art. 214 con objetivos devolutivos y redistributivos) y es difícil establecer con claridad el desempeño efectivo de estas transferencias. El gráfico 6 ofrece una posible reinterpretación o mapeo del sistema actual de transferencias en un sistema convencional.

Gráfico 6. Mapeo del sistema de transferencias actual en comparación con un sistema convencional⁷

FIGM (Literal A) - Municipios	→	Participación de ingresos
Deducción para Montevideo (12,%)		
Compensación SUCIVE		
Remates y semovientes		
Artículo 214 (menos deducciones y monto no condicionado: 2,9%)	→	Transferencias de igualación
FIGM (Literal B)		
Artículo 214 (diferencia entre el 2,9% y 3,33%)	→	Transferencias condicionadas
Caminería		
Ministerios (tramo nacional del FDI)		
PDGS		
Alumbrado público		
FIGM (Literal C)		
Partida Área Metropolitana		
FDI	↘	Transferencias desarrollo regional

Fuente: Elaboración propia en base a legislación vigente.

⁵ Las transferencias condicionales promueven la coordinación intergubernamental en el logro de objetivos de política sectorial, incluidos el desarrollo regional y de infraestructura de capital y la existencia de externalidades económicas entre los GGDD. Su diseño establece condiciones (ex ante o ex post) que deben cumplirse para recibir los recursos y puede añadir incentivos (un porcentaje de participación) a los GGDD para que asignen parte de sus recursos en alguna dirección deseable para el GC.

⁶ Además de las transferencias de capital con objetivos de igualación en el stock de infraestructura básica, algunos países también tienen otros programas de transferencias con objetivos más amplios de desarrollo en la actividad económica y creación de empleo, que pueden incluir, entre otras cosas, subvenciones a la actividad privada. Sin cuestionar la validez de este tipo de intervenciones, en este informe no se consideran explícitamente este tipo de transferencias. Se centra la atención en las transferencias dentro del sector público del GC a los GGDD para facilitar la provisión eficiente y equitativa de los servicios públicos. Esto último incluye al FDI ya que, a pesar de su nombre, está diseñado y verdaderamente funciona solamente como un sistema de transferencias de capital.

⁷ El FIGM,

Las “participaciones” de ingresos con fines puramente devolutivos tienen escasa presencia en el sistema de transferencias uruguayo. Aquí solo podríamos identificar potencialmente dos transferencias. La primera es el “Literal A del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios” (FIGM), que solo representa el 10% del total de este fondo. Estos fondos pueden ser utilizados con total libertad para cualquier tipo de gasto (a partir de 2016) por los municipios, lo que les califica como participaciones (*revenue sharing*). Sin embargo, dado que estos fondos son distribuidos en partidas iguales entre los GGDD, no puede decirse que sean realmente devolutivos; esto es, no pueden relacionarse al lugar de origen de los fondos. La segunda sería las transferencias por la “Ley de Remates y Semovientes” relacionadas con los créditos fiscales a favor de los titulares de explotaciones agropecuarias, que son recursos devueltos a los departamentos y recaudados centralmente. Por último, la transferencia de compensación de recursos del SUCIVE⁸ es pequeña y de carácter temporal y compensatorio.

En la experiencia internacional fuera de ALC suelen utilizarse dos instrumentos separados para cerrar la brecha fiscal vertical (en este caso, participaciones o *revenue sharing*) y las brechas fiscales horizontales (en este caso, transferencias de igualación). En Uruguay, como en el resto de la región, se utiliza un solo instrumento (el Art. 214 o la así llamada “coparticipación” en otros países latinoamericanos) para perseguir ambos objetivos. Es decir, el sistema mezcla elementos de participación de ingresos (*revenue sharing*) con elementos de transferencias de igualación, ya que la distribución de los fondos no se realiza en base a criterios puramente devolutivos (como el origen o dónde se recaudan los fondos) sino en base a fórmulas que incluyen por lo menos algunos criterios vinculados a necesidades de gasto y/o capacidad fiscal. La función principal de las transferencias de participación de ingresos es cerrar la brecha fiscal vertical, o la falta de correspondencia entre las fuentes de ingresos descentralizadas y las obligaciones agregadas de gasto de los gobiernos subnacionales (GSN). Esto es, mientras que es muy frecuente que el gobierno central recaude ingresos que exceden sus necesidades de gasto, lo contrario es el caso para el agregado de los GSN. También es frecuente que las participaciones de ingresos se asignen –por lo menos de una forma parcial– de acuerdo al principio de derivación, o por el origen geográfico donde los ingresos del gobierno central han sido recaudados. En este caso, las participaciones de ingresos adquieren un carácter más devolutivo y, además de ayudar a cerrar la brecha fiscal vertical, proveen incentivos al desarrollo de la actividad económica por parte de los GSN.

En contraste, las transferencias de igualación tienen la función de ayudar a cerrar las brechas fiscales horizontales entre los GSN. En todos los países, algunos GSN son relativamente más ricos que otros, lo que les genera una mayor capacidad fiscal para costear sus necesidades de gasto. Los GSN también difieren en sus necesidades de gasto por sus poblaciones y perfiles demográficos (más población relativa en edad escolar, de jubilados, etc.) o por los costos más altos debido a la geografía, la densidad, etc., en la prestación de servicios. La brecha fiscal horizontal de cada GSN se cuantifica en muchos casos como la diferencia entre las necesidades de gasto generadas por las

⁸ El Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) es un sistema que unifica los aforos y alcuotas de vehículos a nivel nacional y asume los costos de gestión del sistema, que entró en vigencia el año 2012 y permitió incrementar sustancialmente los ingresos por el impuesto a la patente de rodados. Véase el blog: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/sistema-unico-de-cobro-de-ingresos-vehiculares-en-uruguay/>

responsabilidades descentralizadas y la capacidad fiscal o los ingresos potenciales de cada GSN.

Debido a su diseño inicial y su creciente complejidad, la transferencia del Art. 214 no cumple objetivos claros, ya sean devolutivos de recursos fiscales a los GGDD o de igualación en la provisión de bienes y servicios públicos entre dichos GGDD. Estos objetivos se han visto progresivamente diluidos a través de los años. Aunque parecería que el mandato original del Art. 214 es perseguir objetivos de igualación, a partir de 2006 el 12,8% de los fondos disponibles se deduce previamente de la bolsa total y son reservados para Montevideo. Esto indicaría un claro objetivo devolutivo del Art. 214. Existen otras características de la transferencia del Art. 214 que lo separan de un concepto de “transferencia incondicional de igualación” bajo criterios de la comparación internacional. El Art. 214 ha venido incorporando un buen número de deducciones y afectaciones que han diluido y complicado la estructura originaria. Estas incluyen la presencia de rubros interceptores de los fondos a distribuir (descritos más arriba) y el condicionamiento de los fondos al cumplimiento de ciertas metas, junto al cumplimiento de metas de compromisos de gestión. Como se verá, en la práctica estos efectos actúan en sentidos opuestos haciendo que la transferencia termine teniendo efectos netos débiles en cualquier dimensión.

La distribución de los recursos del Art. 214 entre los departamentos se hace desde 2005 de acuerdo a coeficientes fijos cuya justificación no es clara. Si bien la Ley de presupuesto de 2001-2005 indica que para la distribución departamental toma en cuenta criterios de superficie, población, inversa del PIB per cápita y los porcentajes de hogares con carencias en las condiciones de vivienda obtenidos del Censo de Población de 1996 (sin aclarar qué porcentaje representa cada uno de estos criterios), los coeficientes aplicados desde 2006 difieren de la aplicación de dichos criterios y no están explicados.

No obstante, el respeto y la continuidad del marco legal establecido en la Constitución desde 1996 y plasmado en las leyes de presupuesto quinquenales desde el año 2001 (y en particular desde el año 2006) han contribuido a brindar previsibilidad al sistema de transferencias. Como muestra más arriba el gráfico 2, las transferencias se han mantenido estables durante la última década en alrededor del 0,9% del PIB. Además, se han mantenido entre 25% y 30% de los ingresos totales departamentales durante dicho período, preservando la correspondencia fiscal vertical y de esa manera no incrementando incentivos negativos a la generación de ingresos propios (pereza fiscal).

El sistema de transferencias condicionadas está (con la salvedad del FDI) poco desarrollado en Uruguay y esto responde en gran medida a que la asignación actual de funciones de gasto de los GGDD tiene un eminente carácter municipal, dando poca cabida a la persecución de objetivos sectoriales (en educación, salud, etc.) que son comunes en otros países descentralizados. Existen sin embargo algunas excepciones como es el caso de las transferencias para Caminería a todos los GGDD o la partida de infraestructura para el área metropolitana de Montevideo y Canelones.

Como ya se comentó más arriba, el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) es la mayor transferencia condicionada del sistema uruguayo, con el objetivo de promover el desarrollo local y/o regional e impulsar la descentralización de actividades en los departamentos del interior de Uruguay. Si bien en este caso hay un objetivo claro como una transferencia condicionada de capital, la arquitectura del FDI presenta varias deficiencias. En primer lugar, la propia Constitución indica que los recursos del FDI se

definen en base al total de tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Esta exclusión de los recursos recaudados en el GD más grande del país no parecería ser consecuente con el objetivo principal del FDI de convergencia regional. Esta exclusión estaría menos justificada considerando que desde 2017, a través de la transferencia “Partida Área Metropolitana”, el GC destina a Montevideo (y Canelones), de forma asimétrica, recursos que no son más que una transferencia de capital como en el caso del FDI. En segundo lugar, la división en la asignación de los fondos (2/3 ejecutados por los ministerios del GC y 1/3 por los GGDD) crea problemas de coherencia que, como se verá más abajo, se manifiestan en distribuciones geográficas muy dispares para cada uno de estos dos componentes. En tercer lugar, aunque los criterios utilizados en la fórmula de distribución a los GGDD son razonables, en la práctica estos criterios no se han actualizado, a pesar del tiempo transcurrido (y los cambios esperables en los indicadores utilizados), por lo cual los porcentajes de distribución entre los departamentos se han mantenido constantes. Por último, los proyectos de los GGDD para el uso de los fondos del FDI deben ser aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización. Este tipo de sistema concursal restringido corre el peligro de penalizar a los GGDD con menor capacidad administrativa para presentar proyectos;⁹ sin embargo la evidencia muestra que la gran mayoría de los GGDD ejecutan el 100% de los recursos que reciben por FDI (véase el cuadro 3). Pero, por otro lado, es alarmante desde el punto de vista de la eficiencia del gasto que muchos GGDD realicen esa ejecución de obras solamente en los últimos meses del año (véase el cuadro 4), lo que sugiere que existe espacio para mejorar la planificación de la inversión pública departamental.

⁹ Problemática que también se manifestó con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de Chile. Véase Pineda et al. (2018). <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8988/Estrategia-integral-para-una-descentralizacion-efectiva-y-fiscalmente-responsable-evidencia-de-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cuadro 3. Porcentaje de ejecución departamental de recursos del FDI (2010-2017)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Artigas	100	100	95	100	100	100	100	100
Canelones	99	93	100	100	100	100	100	100
Cerro Largo	100	100	100	100	100	100	100	100
Colonia	100	100	100	100	100	100	100	100
Durazno	100	100	97	100	100	100	100	100
Flores	100	100	100	100	100	100	100	99
Florida	78	100	100	100	100	100	100	100
Lavalleja	100	100	100	100	100	100	100	77
Maldonado	88	100	100	100	100	100	100	100
Paysandú	89	100	100	100	100	100	100	100
Río Negro	100	96	96	100	100	100	100	90
Rivera	93	94	100	100	100	100	100	100
Rocha	100	100	100	100	100	100	100	100
Salto	100	100	100	100	68	100	100	90
San José	100	100	100	100	100	100	100	100
Soriano	100	100	100	100	100	100	100	90
Tacuarembó	100	100	100	100	100	100	100	100
Treinta y Tres	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informes Históricos GD – OPP. El porcentaje se calcula como la razón entre las certificaciones de ejecución otorgadas a la intendencia en cada mes del año como porcentaje de la disponibilidad total. En el cuadro se presenta la ejecución acumulada al mes de diciembre.

Cuadro 4. Porcentaje de ejecución departamental mensual de recursos del FDI (2017)

Departamento	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
Artigas	2,2	4,0	5,0	11,0	11,0	12,0	20,0	23,0	27,0	32,0	44,0	100,0
Canelones	4,5	8,0	8,0	8,0	10,0	43,0	57,0	75,0	93,0	95,0	100,0	100,0
Cerro Largo	8,7	9,0	19,0	24,0	29,0	38,0	51,0	54,0	57,0	61,0	75,0	100,0
Colonia	22,6	28,0	28,0	34,0	50,0	52,0	62,0	72,0	91,0	100,0	100,0	100,0
Durazno	0,8	7,0	14,0	16,0	18,0	18,0	19,0	21,0	23,0	29,0	46,0	100,0
Flores	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	99,0
Florida	1,7	2,0	3,0	3,0	4,0	7,0	15,0	19,0	25,0	40,0	71,0	100,0
Lavalleja	17,7	18,0	19,0	21,0	21,0	26,0	27,0	27,0	27,0	37,0	45,0	77,0
Maldonado	50,9	66,0	67,0	71,0	77,0	78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	100,0	100,0
Paysandú	0,7	4,0	6,0	16,0	17,0	17,0	17,0	23,0	33,0	39,0	64,0	100,0
Río Negro	0,1	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	30,0	43,0	90,0
Rivera	0,9	29,0	34,0	45,0	45,0	49,0	55,0	56,0	66,0	74,0	94,0	100,0
Rocha	0,8	6,0	8,0	12,0	13,0	16,0	24,0	33,0	36,0	67,0	96,0	100,0
Salto	0,0	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	12,0	17,0	35,0	54,0	90,0
San José	9,7	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	17,0	23,0	45,0	91,0	100,0
Soriano	7,5	33,0	38,0	46,0	58,0	60,0	68,0	77,0	77,0	77,0	77,0	90,0
Tacuarembó	3,9	10,0	18,0	24,0	26,0	33,0	36,0	43,0	44,0	53,0	73,0	100,0
Treinta y Tres	2,5	9,0	14,0	23,0	28,0	39,0	46,0	49,0	54,0	62,0	76,0	100,0

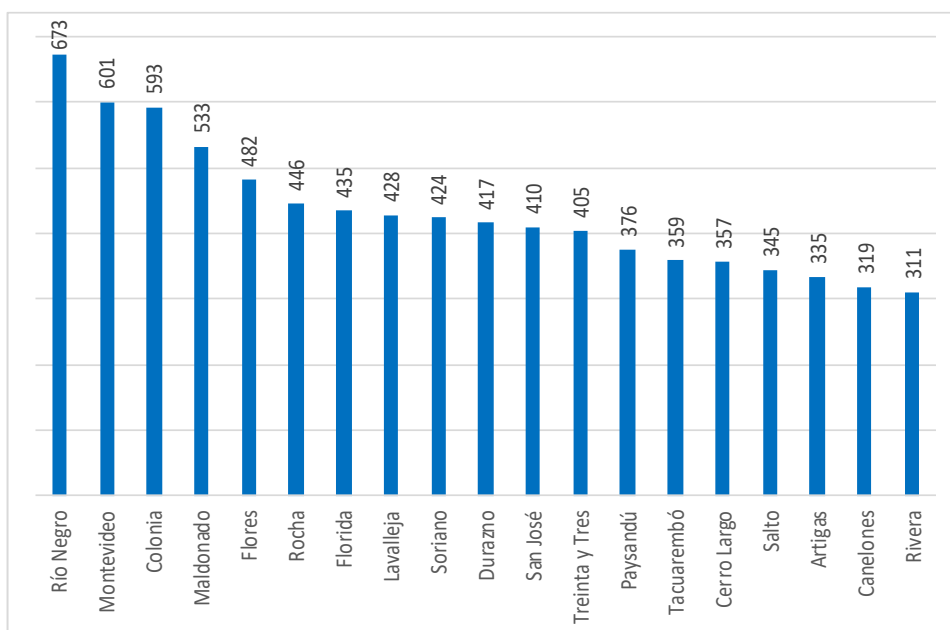
Fuente: Informes Históricos GGDD – OPP. El porcentaje se calcula como la razón entre las certificaciones de ejecución otorgadas a la intendencia en cada mes del año como porcentaje de la disponibilidad total. En el cuadro se presenta la ejecución acumulada al mes de diciembre.

Impacto sobre la equidad regional en la distribución de los fondos

Un objetivo principal de todo sistema de transferencias en su conjunto es su capacidad de contribuir a la igualación fiscal: esto es, una redistribución territorial de los recursos fiscales que permita una provisión similar de bienes y servicios públicos a cargo de las Intendencias, dado un esfuerzo fiscal similar. El objetivo fundamental aquí es uno de cohesión y solidaridad nacional de tal forma que se facilite que los GGDD con más necesidades de gasto y/o menos capacidad fiscal puedan garantizar que sus residentes tengan acceso a los servicios públicos básicos que están disponibles en otras partes del país. Naturalmente, no todas las transferencias pueden o deben ser redistributivas, pero si lo deben ser en su conjunto.

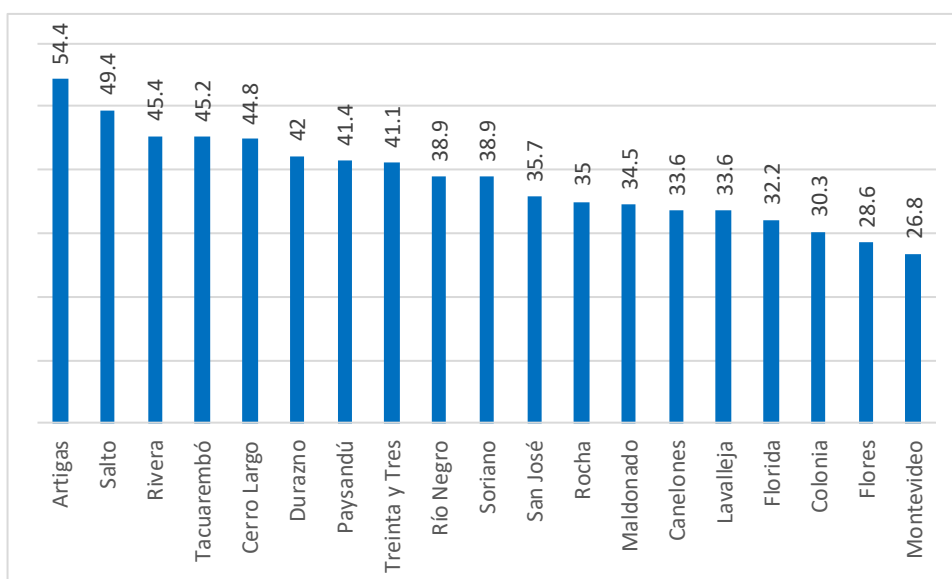
Aunque las disparidades económicas, sociales y fiscales en Uruguay son menos pronunciadas que en otros países de la región, siguen siendo significativas, lo cual pone el foco sobre la necesidad e importancia de que se tienda a cumplir el objetivo de equidad. El Índice de Actividad Económica (IAE) per cápita para 2016 en el gráfico 7 muestra diferencias del doble entre los GGDD, al igual que el porcentaje de la población con al menos una NBI para 2011 (gráfico 8). Finalmente, en el caso de gastos totales per cápita para 2017, que es lo que más cuenta para medir desigualdades en el acceso a los servicios públicos, las disparidades entre el valor máximo y el mínimo son de más de tres veces (gráfico 9).

Gráfico 7. Índice de Actividad Económica per cápita (2016; en miles de pesos)



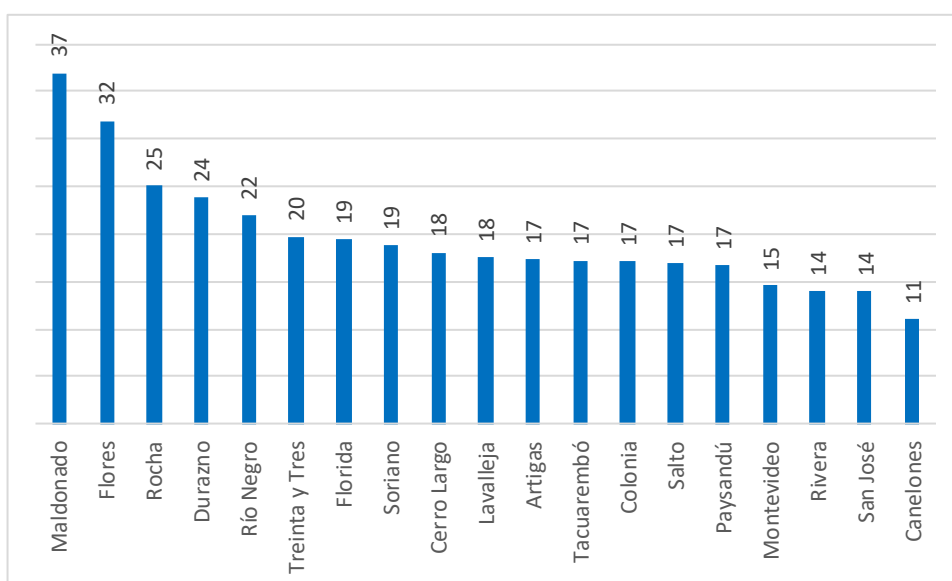
Fuente: OPP - OTU.

Gráfico 8. Porcentaje de la población con al menos una NBI (2011)



Fuente: OPP – OTU, en base al censo de 2011.

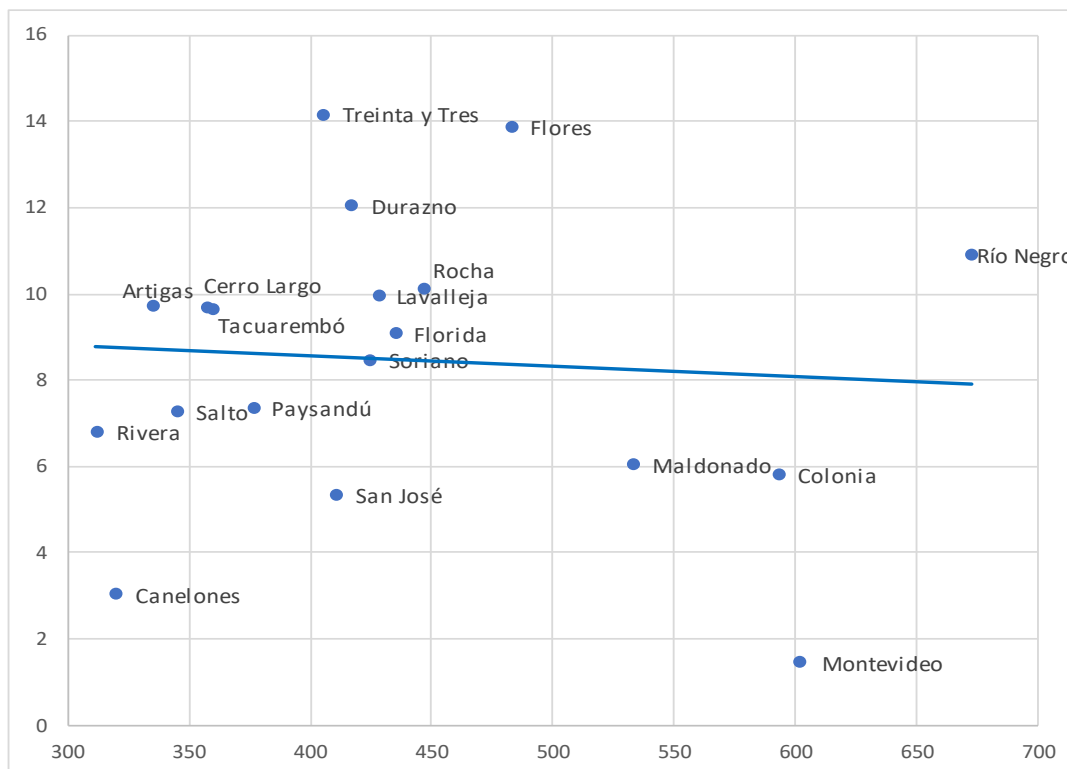
Gráfico 9. Gastos totales per cápita de los GGDD (2017; en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

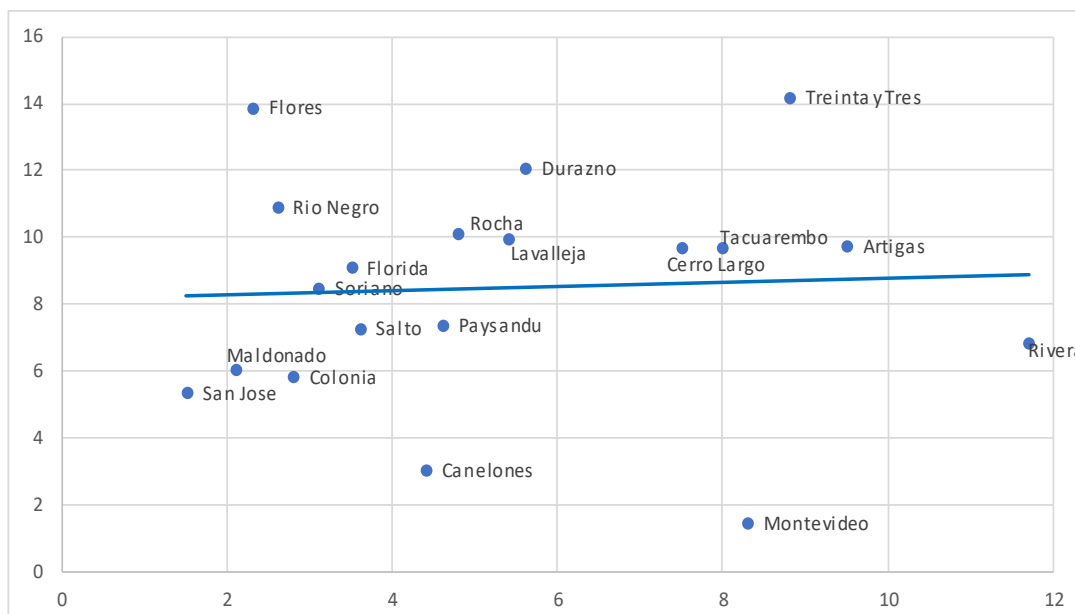
Sin embargo, el sistema de transferencias en su totalidad parece ser poco progresivo. Como se puede observar en el gráfico 10, las transferencias totales per cápita cambian muy poco con el IAE per cápita; básicamente la línea de regresión es plana. La misma conclusión arroja el gráfico 11, cuando se estudia la relación entre las transferencias totales per cápita y el índice de pobreza por hogares en 2016.

Gráfico 10. Transferencias per cápita en 2017 (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal) (en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

Gráfico 11. Transferencias per cápita en 2017 (eje vertical; en miles de pesos) y pobreza por hogares en 2016 (eje horizontal; porcentaje)

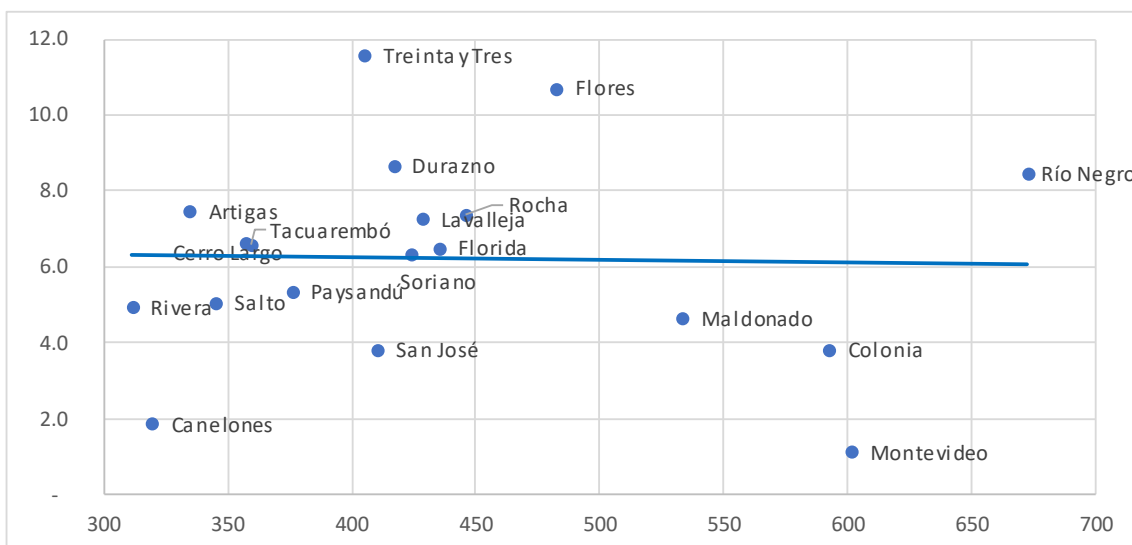


Fuente: OPP – OTU.

Como es esperable, considerando que la transferencia del Art. 214 representa casi tres cuartos de todas las transferencias, la misma no logra distribuir recursos de manera suficientemente progresiva, es decir, de forma inversamente proporcional a la capacidad de recaudación de los GGDD (aproximado por el IAE regional per cápita), o

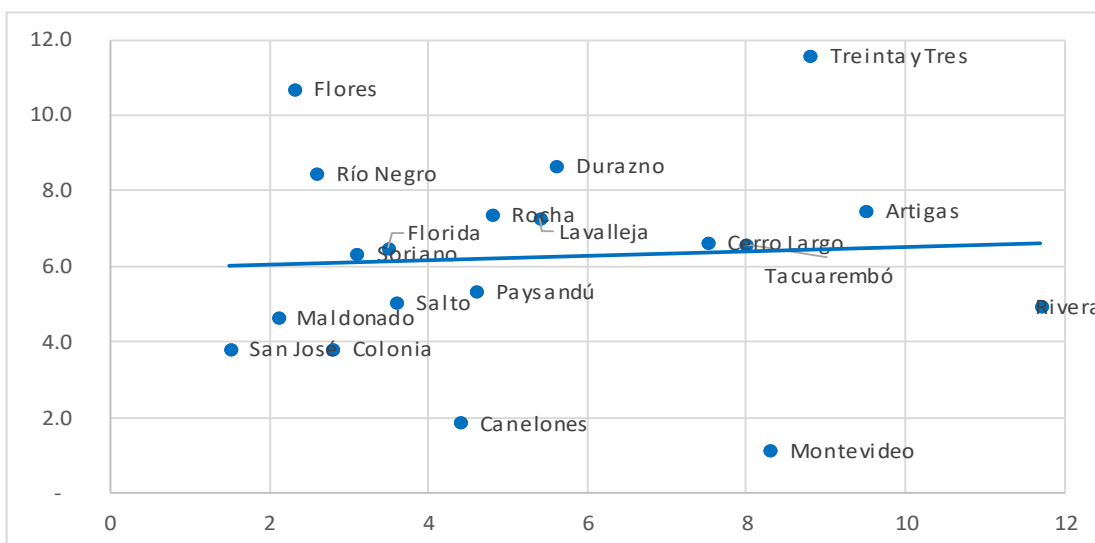
directamente proporcional a sus necesidades (aproximado por el índice de pobreza). Como se comentó más arriba, no siempre es deseable que todas y cada una de las transferencias sean redistributivas, pero lo que sí se espera de todo sistema de transferencias es que al menos la transferencia que está diseñada para ser de igualación sea redistributiva y de un monto suficiente alto para compensar no solo por las disparidades fiscales en ingresos propios sino también por cualquier otra disparidad causada por otras transferencias, como puede ser el caso de las participaciones de ingresos por origen. Por lo tanto, los resultados para el Art. 214 con respecto al IAE regional per cápita (gráfico 12) y con respecto a la tasa de pobreza por hogares (gráfico 13) son relevantes y marcan una dirección para la reforma del Art. 214.

Gráfico 12. Transferencias per cápita del Art. 214 en 2017 (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal) (en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

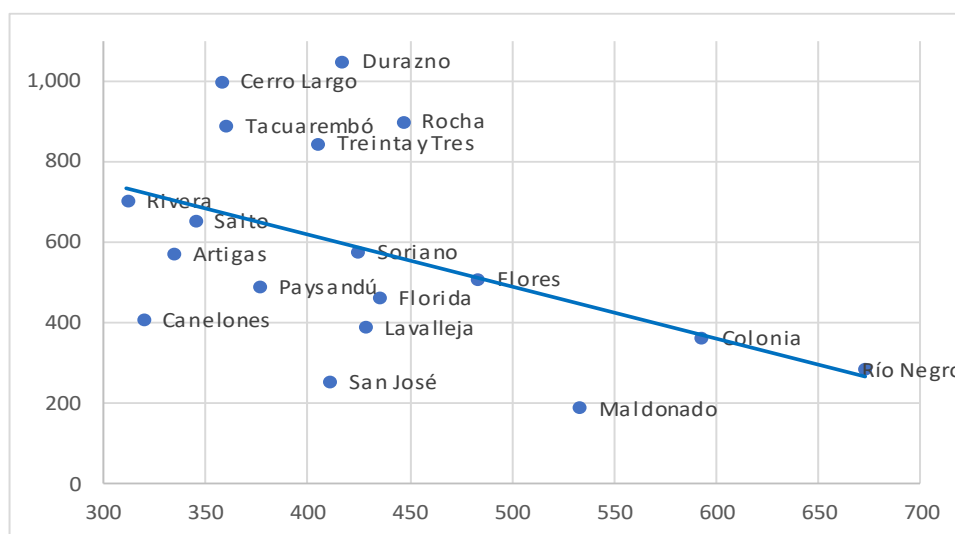
Gráfico 13. Transferencias per cápita del Art. 214 en 2017 (eje vertical; en miles de pesos) y pobreza por hogares en 2016 (eje horizontal; porcentaje)



Fuente: OPP – OTU.

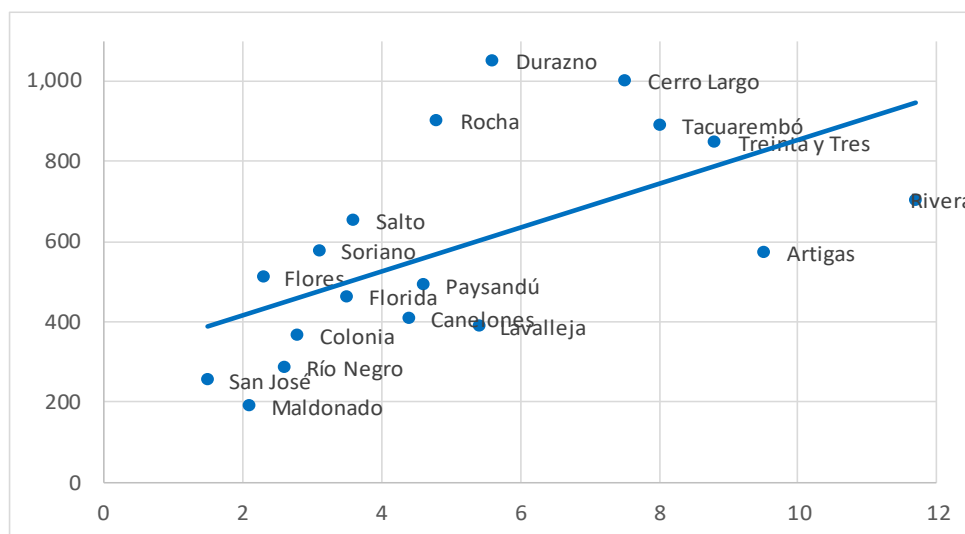
En el caso del FDI (el 33% distribuido a los GGDD) los resultados sí son redistributivos. Los montos del FDI-33% per cápita disminuyen con el IAE per cápita (gráfico 14), aunque también se puede percibir una gran dispersión en la transferencia recibida por los GGDD, donde para similar IAE/cápita (\$U 400.000), el rango va de \$U 250.000 per cápita (San José) a \$U 1.050.000 per cápita (Durazno). El mismo resultado cualitativo se observa con respecto a la tasa de pobreza por hogares (gráfico 15). Aunque estos resultados son positivos desde el punto de vista de la equidad interregional y muestran que el FDI-33% parece cumplir con su objetivo de redistribución, el impacto total sobre la equidad interregional es limitado ya que los recursos distribuidos con el FDI-33% son escasos (6% del total de transferencias).

Gráfico 14. Transferencias per cápita del FDI-33% en 2017 (eje vertical; en pesos) e IAE de 2016 (eje horizontal; en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

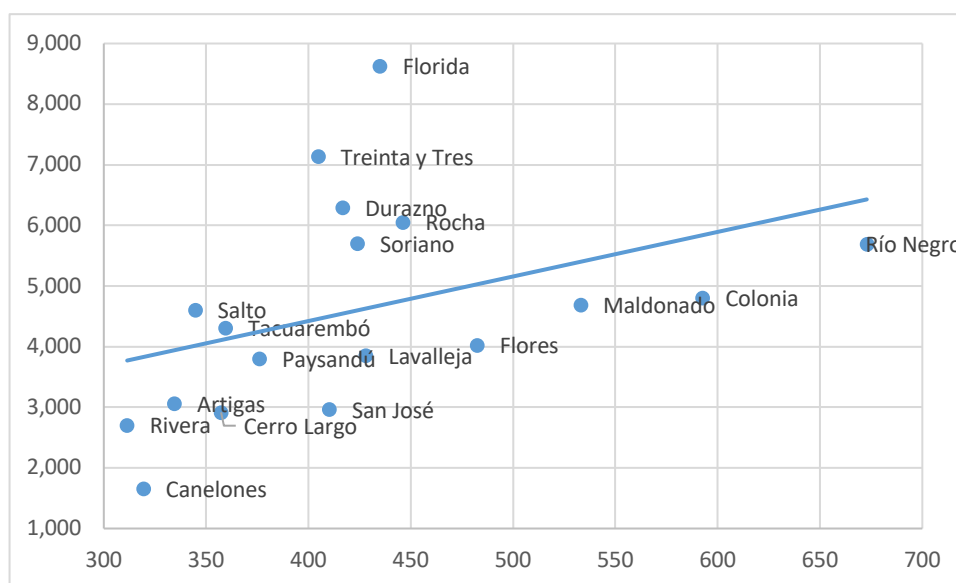
Gráfico 15. Transferencias per cápita del FDI-33% en 2017 (eje vertical; en pesos) y pobreza por hogares en 2016 (eje horizontal; porcentaje)



Fuente: OPP – OTU.

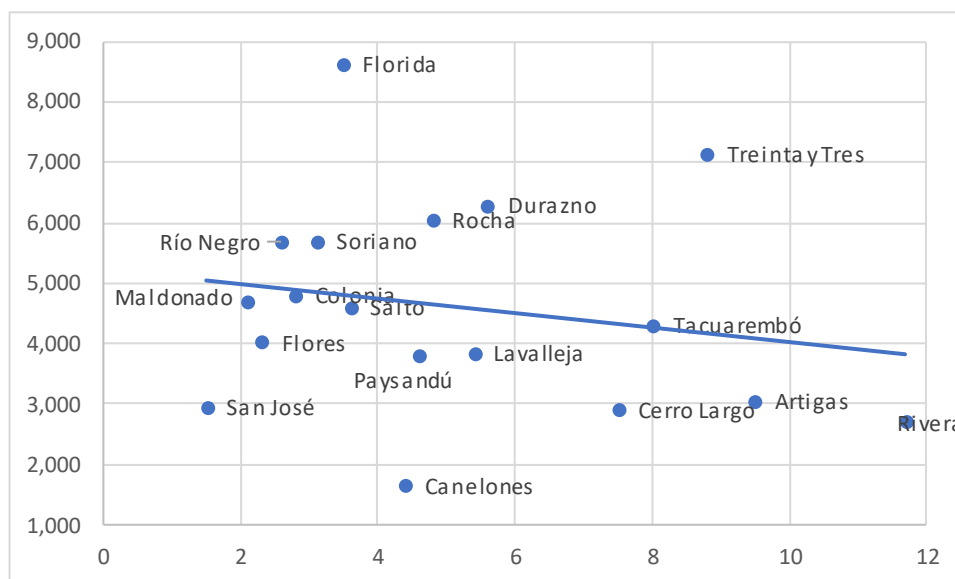
Los resultados son muy distintos (de hecho regresivos) para la distribución del FDI completo, esto es, el 33% distribuido a los GGDD más los recursos invertidos por los ministerios del GC. Cabe señalar que los recursos de la administración central que se aplicaron en 2017 al FDI son muy superiores a lo que correspondería de asignar el doble (66%) respecto de la distribución a los propios GGDD. De hecho, los recursos del GC en proyectos que aportaron al FDI son más del triple que el 66% hipotético; o expresado de otra manera, los recursos asignados a los GGDD representan apenas el 15% del monto total de proyectos que aportaron al FDI. Esto se debería a que contablemente se asignan recursos de inversión pública del propio GC, adicionales al FDI, al tramo nacional de los recursos correspondientes al FDI, no siendo posible distinguir dichos recursos del 66% del FDI que corresponde al GC. Así, los montos del FDI total per cápita aumentan en promedio con el IAE per cápita (gráfico 16) y disminuyen, aunque no tan marcadamente, con respecto a la tasa de pobreza por hogares (gráfico 17). La distribución por departamento y ministerio del tramo nacional del FDI sugiere que se están incluyendo como parte del tramo GC del FDI proyectos que tienen una dimensión justamente más nacional (por ejemplo, un puerto en Maldonado), pero generando la contradicción de que un fondo como el FDI, que desde su propio nombre sugiere objetivos de convergencia regional, en realidad contribuya a resultados opuestos.

Gráfico 16. Transferencias per cápita del FDI total en 2017 (eje vertical; en pesos) e IAE de 2016 (eje horizontal; en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

Gráfico 17. Transferencias per cápita del FDI total en 2017 (eje vertical; en pesos) y pobreza por hogares en 2016 (eje horizontal; porcentaje)



Fuente: OPP – OTU.

Una manera alternativa de analizar el desempeño del sistema de transferencias en la nivelación de la distribución de recursos fiscales entre los GGDD es ver el impacto acumulativo de las distintas transferencias en los siguientes indicadores: i) la variabilidad o dispersión de estos recursos medida por el coeficiente de variación;¹⁰ ii) la razón entre el valor máximo y mínimo; y iii) el coeficiente de Gini. En los tres casos la transferencia del Art. 214 es la principal contribución para reducir la dispersión y desigualdad (véase el cuadro 5). La contribución marginal de las sucesivas transferencias adicionales es baja, a pesar de que van en la dirección correcta, reduciendo la dispersión y la desigualdad: esto se relaciona con el Art. 214, que es la principal transferencia a los GGDD.¹¹ Así, el efecto de todo el sistema de financiamiento es permitir una reducción en la dispersión, ratio máx/mín y la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) de los gastos totales de 30%, 20% y 25%, respectivamente, en relación a los ingresos propios. En la comparación internacional, esta reducción es relativamente baja: en países de ALC, el coeficiente de Gini y el ratio máx/mín caen alrededor de un tercio y más de 50%, respectivamente; en tanto que en países de la OCDE dicha reducción en ambos casos es de más del 50% (Bone, Muñoz y Radics, 2016). Si bien en relación con países de ALC la línea de base (dispersión y desigualdad de ingresos propios) en Uruguay es baja, en relación con países de la OCDE es similar, a pesar de lo cual dichos países logran, a través de sus sistemas de transferencias, reducciones mayores en la dispersión y desigualdad de sus gastos.

¹⁰ El coeficiente de variación se define como la variación estándar de la distribución dividido por su valor medio.

¹¹ Cabe indicar que el FDI del GC, si bien reduce marginalmente los indicadores, corresponde a recursos ejecutados por los ministerios del GC.

Cuadro 5. Efecto de transferencias sobre dispersión y desigualdad en ingresos propios (2017)

Indicador/Concepto	Ing Prop (IP)	IP + Art 214	IP + Art 214 + Cond	IP + Art 214 + Cond + FDI 33%	IP + Art 214 + Cond + FDI 33% + FDI GC	Gastos totales (GT)
Coefficiente de variación	0.46	0.33	0.32	0.31	0.30	0.32
Razón máximo/mínimo	4.15	3.25	3.14	3.04	3.02	3.33
Coefficiente de Gini	0.21	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16

Fuente: OPP – OTU.

4. Opciones de reforma del Art. 214

Motivación y reformas estructurales

Como se observó en la sección anterior, la transferencia del Art. 214 no cumple claramente con el objetivo de mayor igualación o nivelación en la provisión de bienes y servicios públicos entre los GGDD. De hecho, el ratio entre el valor máximo y el mínimo del gasto total per cápita entre los GGDD (que refleja todas las transferencias y los ingresos propios) en 2017 es más de tres veces. Si bien es un valor inferior al promedio para ALC, en relación a países de la OCDE es un valor alto (véase Muñoz, Pineda y Radics, 2017), que es muy probable que se traduzca en diferencias en el acceso a los servicios públicos de residentes en distintos GGDD. En la práctica internacional, un objetivo común de las transferencias de igualación es garantizar que los ciudadanos tengan un acceso similar a los servicios básicos independientemente de dónde residan en el territorio nacional. Como también se analizó, la transferencia del Art. 214 no logra una distribución de recursos fiscales que sea suficientemente progresiva, es decir, de forma inversamente proporcional a la capacidad de recaudación de los GGDD (aproximado por el PIB regional per cápita), o directamente proporcional a sus necesidades (aproximado por el índice de pobreza). Estos resultados marcan pautas claras a seguir para la posible reforma del Art. 214: en particular, incrementar la progresividad en la distribución de los recursos y reducir las disparidades fiscales entre GGDD. La cuestión principal que nos ocupa en esta sección es cómo conseguir esa mayor progresividad utilizando metodologías claras y transparentes dentro de la restricción técnica impuesta por la disponibilidad de los datos necesarios para cada metodología.

Como se describió en el diagnóstico, existen razones de diseño que estarían también detrás del desempeño del Art 214. Remediar esos problemas marcan también de manera clara direcciones alternativas de reforma para la transferencia del Art.214. En gran medida la reducción de disparidades en gastos per cápita y el aumento de la progresividad en la asignación de las transferencias del Art. 214 dependerán de la fórmula de distribución utilizada, como se analiza más abajo. Sin embargo, sería también deseable reformar otros aspectos del Art. 214.

En primer lugar, parece importante decidir si dentro del Art. 214 se deben separar fondos que persigan el objetivo de devolución de aquellos que se utilicen para perseguir el

objetivo de redistribución. Una posibilidad concreta y fiscalmente neutra sería reducir el monto del Art. 214 y utilizar los fondos equivalentes para introducir una participación de algún ingreso central por origen (por ejemplo, el IVA centralmente recaudado y que sería distribuido en términos proporcionales al PIB regional). El remanente del Art. 214 quedaría exclusivamente como una transferencia de igualación. De esta manera se tendría un instrumento separado para cada uno de los objetivos: de devolución y de redistribución.

Existen otras características de la transferencia del Art. 214 que lo separan de un concepto de “transferencia incondicional de igualación” bajo criterios de la comparativa internacional. El Art. 214 ha ido incorporando un buen número de deducciones y afectaciones que han diluido su rol principal como transferencia de igualación. La nueva transferencia de igualación debería hacerse completamente incondicional, siguiendo la buena práctica internacional. Ello implicaría la eliminación dentro del Art. 214 de deducciones y afectaciones. Si todavía se considerase necesario perseguir algunos de los objetivos de las transferencias condicionales, lo más adecuado sería explicitar la introducción de nuevos instrumentos, aun cuando ello necesitase la reducción permanente de los fondos disponibles para la transferencia de igualación.

La tarea más acuciante en la reforma del Art. 214 es la actualización de su fórmula de distribución entre los GGDD. En la actualidad esa distribución se hace, desde el presupuesto 2006-2010, de acuerdo a coeficientes fijos por departamento cuya racionalidad no está explicitada. La fórmula de asignación del presupuesto de 2001-2005 indicaba que para la distribución departamental tomaba en cuenta criterios de superficie, población, inversa del PIB per cápita y el porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda obtenidos del Censo de Población de 1996, sin aclarar qué porcentaje representa cada uno de estos criterios, e incluyendo a Montevideo.

Reforma del sistema de igualación

Aunque existen cuestiones técnicas a respetar, tales como la introducción de incentivos correctos, el diseño de un sistema de igualación requiere de varias decisiones de carácter eminentemente político. La primera es determinar el estándar de equidad a perseguir (lo cual obligaría unos fondos determinados), o alternativamente el monto total de recursos disponible (lo cual implicaría la posible obtención de cierto estándar de equidad).¹² La segunda es si se debe igualar tan solo la capacidad de financiamiento o las necesidades de gasto, o ambas cosas, y qué metodología utilizar para su cuantificación. La tercera es determinar la fórmula de distribución del fondo de igualación entre los GGDD elegibles, por ejemplo, de forma proporcional, maximizando la cantidad mínima percibida. La cuarta es elegir el período de transición del viejo al nuevo sistema y el tratamiento de los perdedores, por ejemplo, mantenerlos indemnes (“*hold harmless*”) con respecto a las distribuciones recibidas en el pasado, realizar una reconversión gradual o introducir los cambios de golpe sin compensación alguna.

Para la posible reforma de la transferencia del Art. 214, en el sentido de convertirla más en una transferencia de igualación, se han considerado tres metodologías: i) la brecha fiscal entre necesidades de gasto y la capacidad fiscal; ii) un índice ponderado con

¹² Estos recursos proceden usualmente de aportaciones del gobierno central (como es en el caso del Art. 214 en la actualidad) o alternativamente pueden proceder en el todo o parte de las aportaciones de los GGDD relativamente más ricos a la bolsa de igualación, como en el caso de los sistemas fraternales o Robin Hood, que se utilizan en Alemania, España y en muchos otros países.

proxis para necesidades de gasto y capacidad fiscal; y iii) la capacidad fiscal por población ajustada. Cabe poca duda de que la metodología preferible para la reforma del Art. 214 es la de la brecha fiscal, que es la mejor práctica en la experiencia internacional, en donde se pueden utilizar un número de técnicas para el cómputo directo de las necesidades de gasto y capacidad fiscal. Es lógico e intuitivo que la transferencia de igualación a recibir dependa de si una jurisdicción subnacional tiene mayores o menores necesidades de gasto y mayor o menor capacidad de financiar esas necesidades dados sus recursos fiscales (excluyendo la transferencia de igualación).

Con respecto a la metodología i), no obstante, no se dispone hoy en día en Uruguay de los datos necesarios para el cómputo directo de las necesidades de gasto, en concreto, una clasificación funcional del gasto a nivel de los GGDD; por su parte, tampoco hay disponible la información necesaria para el cálculo directo de la capacidad fiscal, en concreto, las bases tributarias de los principales impuestos subnacionales, el inmobiliario y la patente vehicular. Por lo tanto, no es posible actualmente utilizar esta metodología, pero es deseable construir capacidad para estimar la brecha fiscal a medida que se vaya superando la restricción de información, es decir que se cuente con la clasificación funcional del gasto y la estimación de las bases tributarias.¹³ Las opciones metodológicas a seguir para el cálculo de la brecha fiscal se resumen en el anexo 1.

La metodología ii) del índice ponderado consiste en seleccionar variables que aproximan la medición de necesidades de gasto (como población, superficie, etc.) y de la capacidad fiscal (como el producto regional per cápita), juntamente con la selección de pesos relativos para cada una de esas variables e integrar todo ello en un índice. La ventaja de esta metodología es su simplicidad. Entre las desventajas se cuenta la arbitrariedad en la selección de variables relevantes y sobre todo de sus pesos relativos.

La metodología iii) de la capacidad fiscal por población ajustada incluye una estimación directa de la capacidad de financiamiento y solo un cálculo más indirecto de las necesidades de gasto. Las jurisdicciones que tienen más necesidades de gasto experimentan un incremento en su población ajustada, lo que implica una reducción en su capacidad fiscal ajustada. Lo contrario es el caso para las jurisdicciones con menores necesidades de gasto: en su caso, la población ajustada es menor que la actual y por lo tanto su capacidad fiscal ajustada es mayor.

La metodología iii) puede considerarse como una metodología intermedia entre la metodología de la brecha fiscal y la metodología de índice ponderado. Ello es así porque la metodología del índice ponderado provee una aproximación indicativa a la medición de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto. Sin embargo, en el caso de la metodología de la capacidad fiscal por población ajustada, se calcula explícitamente la capacidad fiscal y además se miden las necesidades de gasto al menos tan bien como se hace en el caso de la metodología del índice ponderado. Una ventaja práctica de la metodología iii) sobre la i) es que proporciona más flexibilidad para calcular las necesidades de gasto, aunque al costo de menor precisión en la estimación. Más en concreto, no es necesario estimar las necesidades de gasto directamente (como se requiere en el caso de la brecha fiscal) sino tan solo en alguna aproximación o forma que permita calcular la población ajustada por necesidades de gasto para cada GGDD.

¹³ Cabe destacar las estimaciones de la brecha fiscal realizadas por Muínelo, Urraburu y Castro (2017) como intento de estimar la capacidad fiscal y las necesidades de gasto, utilizando bases de información que precisan ser completadas y precisadas.

Resultados de la aplicación de la metodología del índice ponderado

En el caso de la metodología del índice ponderado se utilizan cuatro variables ya con arraigo en la práctica uruguaya del Art. 214. Las tres primeras (población, superficie y NBI, una de las cuales es carencias en las condiciones de vivienda) aproximan variaciones en las necesidades de gasto; mientras que la inversa del PIB regional per cápita aproxima la capacidad fiscal. Para los pesos relativos se utilizan dos variantes ad hoc¹⁴: la primera con pesos iguales (del 25%); y la segunda con mayores pesos para población y NBI y menor para las otras variables (Población 40%, NBI 30%, Inversa PIB/cápita 20% y Superficie 10%).

Los resultados del cálculo del índice ponderado de las cuatro variables con pesos relativos iguales (25%) se muestra en el cuadro 6. Los cálculos se hacen para cada GGDD y el resultado de aplicar los ponderadores se muestra como un Índice Global de Necesidades de Gasto (IGNG) en la última columna del cuadro. Es importante notar que Montevideo se incluye en el cálculo como uno más de los GGDD; de esta forma su transferencia está sujeta a la lógica impuesta por la fórmula adoptada y sin ningún tratamiento especial o separado (como es ahora el caso). La variable más volátil es población, lo que refleja la concentración de la misma en Montevideo y (en menor medida) en Canelones.

**Cuadro 6. Índice Global de Necesidades de Gasto (IGNG) y ponderadores.
Pesos: 25% cada variable¹⁵**

Departamento	Ponderaciones				Índice Global de Necesidades de Gasto
	Superficie	NBI	Población	Inversa PIB/cápita regional	
Flores	0.73%	0.98%	0.19%	1.13%	3.03%
Colonia	0.87%	1.04%	0.94%	0.92%	3.76%
Río Negro	1.32%	1.33%	0.42%	0.81%	3.88%
San José	0.71%	1.22%	0.82%	1.33%	4.08%
Maldonado	0.68%	1.18%	1.25%	1.02%	4.13%
Rocha	1.35%	1.20%	0.52%	1.22%	4.29%
Lavalleja	1.42%	1.15%	0.45%	1.28%	4.29%
Florida	1.48%	1.10%	0.51%	1.25%	4.34%
Treinta y Tres	1.32%	1.40%	0.37%	1.35%	4.44%
Soriano	1.28%	1.33%	0.63%	1.29%	4.52%
Durazno	1.73%	1.43%	0.43%	1.31%	4.91%
Rivera	1.49%	1.55%	0.79%	1.75%	5.59%
Cerro Largo	1.94%	1.53%	0.64%	1.53%	5.64%
Paysandú	1.98%	1.41%	0.86%	1.45%	5.71%
Artigas	1.73%	1.86%	0.56%	1.63%	5.78%
Tacuarembó	2.27%	1.54%	0.69%	1.52%	6.02%
Salto	1.98%	1.69%	0.95%	1.58%	6.20%
Canelones	0.64%	1.15%	3.96%	1.71%	7.46%
Montevideo	0.08%	0.92%	10.03%	0.91%	11.93%
Coef. var	0.44	0.19	1.72	0.21	0.37
Ratio máx/mín	29.82	2.03	52.66	2.16	3.23

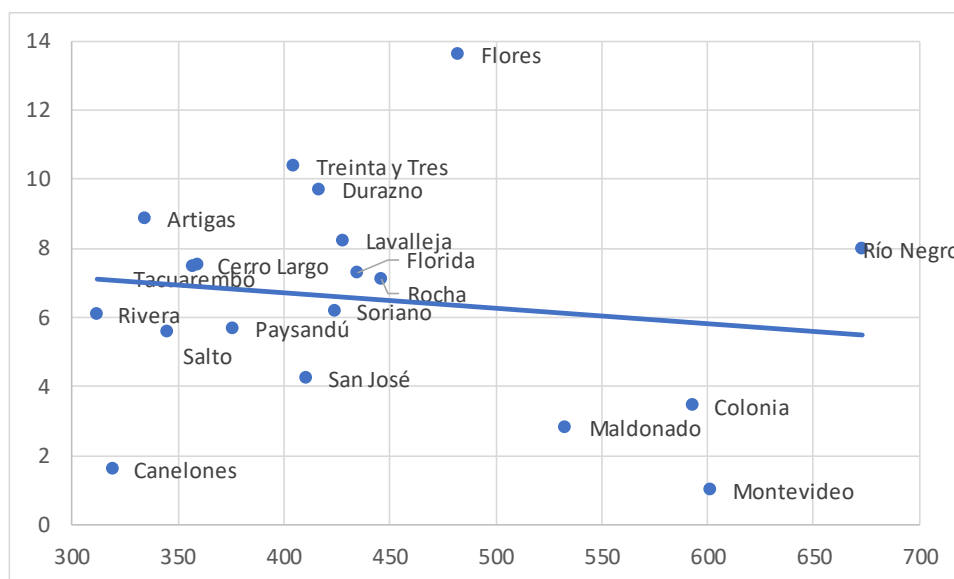
Fuentes: Censo de 2011 y OPP – OTU.

¹⁴ La estimación precisa de la brecha fiscal (diferencia entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto) permitiría definir pesos relativos que aproximen dicha brecha fiscal; a falta de dicha estimación la definición de pesos relativos es ad hoc.

¹⁵ Población y NBI en base al Censo de 2011; PIB en base al IAE departamental de 2016.

La distribución con el IGNG con pesos relativos iguales reduce, por un lado, la dispersión en los porcentajes de asignación entre departamentos: el coeficiente de variación cae respecto a la asignación actual del Art. 214 (de 0,45 a 0,37) y el ratio máximo/mínimo también cae (de 5,6 a 3,9). Por otro lado, en la asignación per cápita resultante por departamento, el coeficiente de variación y el ratio máximo/mínimo caen marginalmente respecto a la asignación actual.¹⁶ Por su parte, los gráficos 18 y 19 muestran que mejora la progresividad respecto a la asignación actual (gráficos 9 y 10), tanto con respecto al IAE per cápita como a la pobreza departamental.¹⁷

Gráfico 18. Transferencias per cápita propuestas con ponderadores iguales (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal) (en miles de pesos)

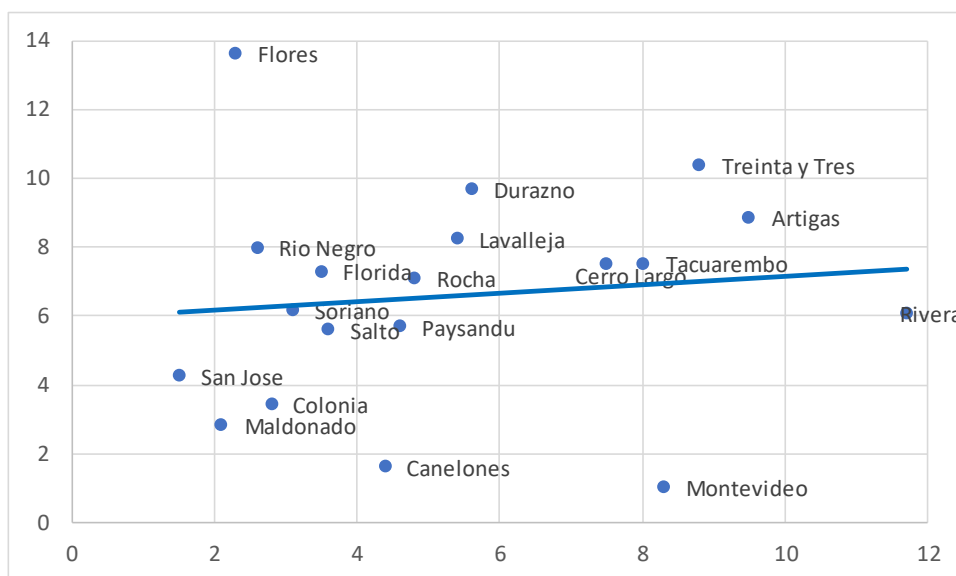


Fuente: OPP – OTU.

¹⁶ Esto se calcula sumando las transferencias per cápita por departamento a los ingresos propios per cápita por departamento, siguiendo la metodología del Cuadro 5.

¹⁷ El coeficiente de correlación entre las series se duplica en ambos casos para la asignación propuesta en relación con la asignación actual.

Gráfico 19. Transferencias per cápita propuestas con ponderadores iguales (eje vertical; en miles de pesos) y pobreza por hogares en 2016 (eje horizontal; porcentaje)



Fuente: OPP – OTU.

Vale indicar que los pesos relativos iguales (del 25%) no tienen un fundamento teórico sólido. Del análisis del cuadro 6 es claro que la variable que presenta más diferencias entre los departamentos es la población, que se concentra en Montevideo (40%) y Canelones (16%). Es posible razonar que tanto la población, como la población con NBI, pueden ser más determinantes de las necesidades de gasto que la superficie, variable esta última que presenta menor variación entre los departamentos en relación con la población (al igual que la inversa del PIB regional per cápita). Para establecer la sensibilidad de los resultados a los supuestos realizados sobre los pesos relativos, también se simuló la distribución del Art. 214 con pesos relativos distintos: superficie 10%, NBI 30%, población 40% e inversa IAE/cápita 20%.

El cuadro 7 compara los resultados de la asignación del IGNG con pesos iguales, pesos distintos y la asignación actual. En la asignación con pesos iguales, 12 de los 19 departamentos mejoran su participación respecto a la distribución actual, el doble que en la asignación con pesos distintos. Naturalmente, en la asignación con pesos iguales se benefician más departamentos alejados de la capital y relativamente más pobres como Artigas, Rivera y Cerro Largo. En tanto en la asignación con pesos distintos los departamentos que más ganan son aquellos con mayor población (Canelones y especialmente Montevideo), en tanto se incrementa la dispersión en los porcentajes de asignación entre departamentos, tanto respecto a la distribución con pesos iguales como la distribución actual. Con respecto a la asignación per cápita resultante por departamento, el coeficiente de variación de la asignación del IGNG con pesos distintos cae marginalmente respecto a la asignación actual y de manera similar al IGNG con pesos iguales; en tanto el ratio máximo/mínimo cae más para el IGNG con pesos distintos que para el IGNG con pesos iguales.¹⁸

¹⁸ Esto se calcula sumando las transferencias per cápita por departamento a los ingresos propios per cápita por departamento, siguiendo la metodología del Cuadro 5.

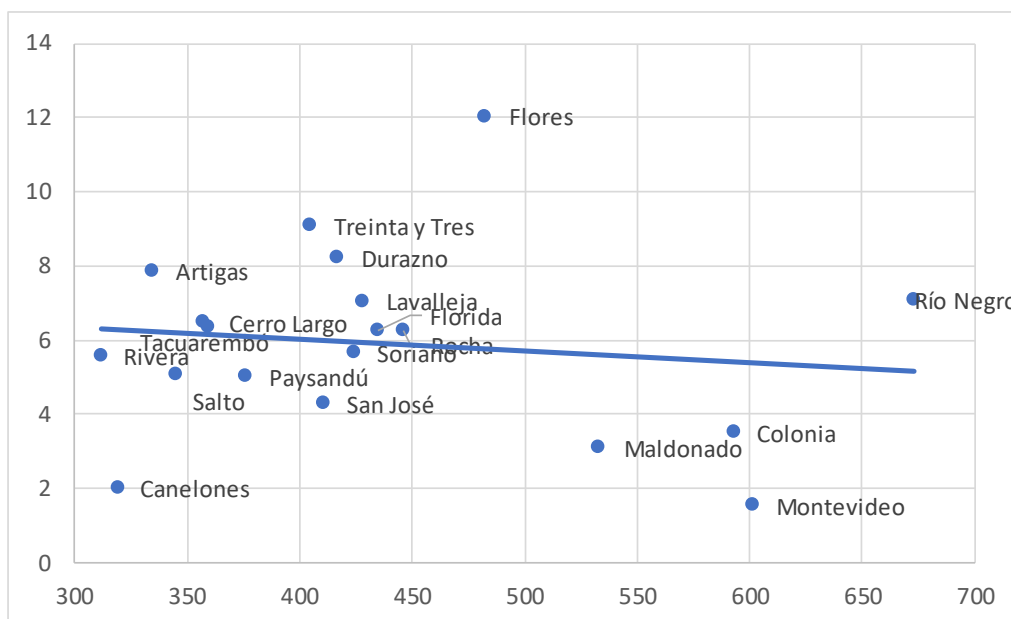
Cuadro 7. Índice Global de Necesidades de Gasto (IGNG) con distintos ponderadores vs. distribución actual

Departamento	IGNG pesos iguales	IGNG distintos pesos	Distribución actual
Flores	3.03%	2.67%	2.38%
Rio Negro	3.76%	3.44%	4.11%
Lavalleja	3.88%	3.68%	3.79%
Florida	4.08%	3.73%	3.88%
Rocha	4.13%	3.78%	4.46%
Colonia	4.29%	3.83%	4.19%
Treinta y Tres	4.29%	3.88%	4.95%
San José	4.34%	4.13%	3.69%
Soriano	4.44%	4.14%	4.66%
Durazno	4.52%	4.16%	4.40%
Maldonado	4.91%	4.51%	6.79%
Cerro Largo	5.59%	4.86%	5.00%
Paysandú	5.64%	5.03%	5.38%
Tacuarembó	5.71%	5.07%	5.25%
Artigas	5.78%	5.12%	4.87%
Rivera	6.02%	5.12%	4.54%
Salto	6.20%	5.60%	5.62%
Canelones	7.46%	9.33%	8.65%
Montevideo	11.93%	17.91%	13.38%
Coef. Var	0.37	0.64	0.45
Ratio máx/min	3.23	6.70	5.61

Fuente: OPP – OTU.

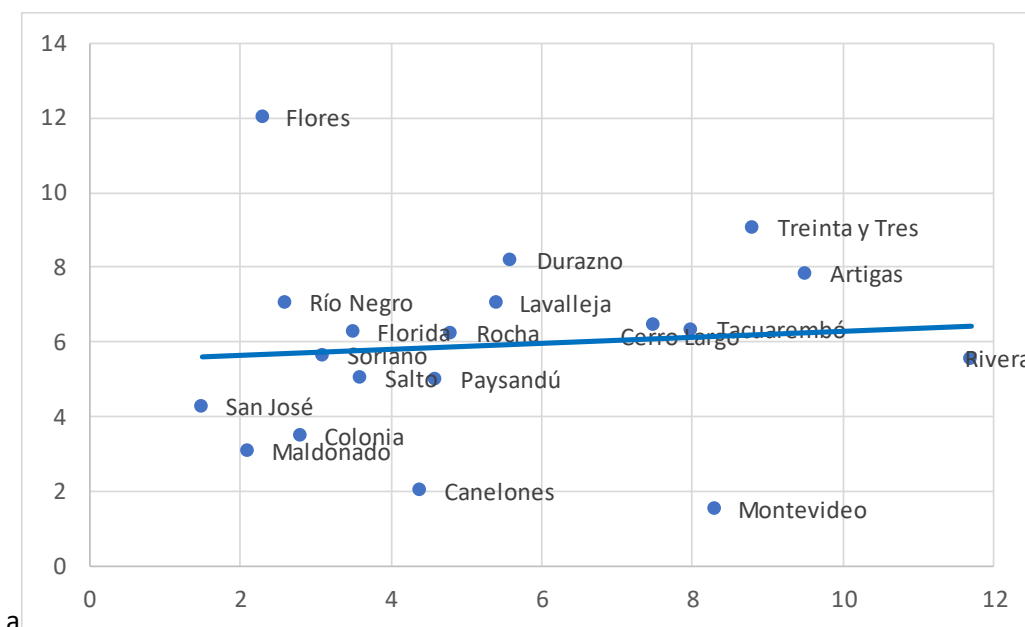
Por último, los gráficos 20 y 21 muestran que la progresividad de la propuesta de distribución con ponderadores distintos empeora ligeramente respecto a la distribución con ponderadores iguales, tanto respecto al IAE/cápita como con respecto a la pobreza departamental.

Gráfico 20. Transferencias per cápita propuestas con ponderadores distintos (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal) (en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

Gráfico 21. Transferencias per cápita propuestas con ponderadores distintos (eje vertical; en miles de pesos) y pobreza por hogares en 2016 (eje horizontal; porcentaje)



a

Fuente: OPP – OTU.

Además de las dos simulaciones aquí presentadas se calcularon varias otras, que por razones de espacio no se presentan y se resumen aquí. Una de ellas parte del reconocimiento de que el IAE departamental per cápita y las NBI departamentales están muy (negativamente) correlacionadas (el coeficiente de correlación entre ambas es de -0,6), con lo cual se prescindió de las NBI. Además, a partir de la concentración poblacional en Montevideo y Canelones, en algunas de las simulaciones se incrementó la ponderación de la población; y se incluyeron variables de dispersión (inversa de la densidad poblacional), que suele ser un buen proxy de necesidades de gasto (mayor costo de proveer servicios en GGDD con menor población y más dispersa). No obstante, ninguna de estas simulaciones con distintos ponderadores para población y dispersión poblacional (proxys de necesidades de gasto) e inversa del IAE departamental (proxy de capacidad fiscal) mejora los resultados alcanzados por la simulación con ponderaciones iguales para las cuatro variables, tanto en términos de la dispersión y desigualdad como de progresividad respecto al IAE per cápita y pobreza.

Por ello, a falta de una estimación más precisa de la brecha fiscal (a través de la estimación de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto), que oriente el cálculo de las transferencias de igualación y pueda simular la asignación de manera simple a través de la construcción de un índice ponderado, se sugiere transparentar la asignación de recursos del Art. 214 entre los departamentos utilizando los criterios con precedente en la asignación histórica: población, superficie, inversa del PIB per cápita y, en sustitución del porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, el indicador de al menos una NBI, que refleja de manera más amplia las necesidades básicas insatisfechas.

Al respecto, la simulaciones realizada con ponderaciones iguales y distintas para las cuatro variables consideradas son ejemplos del uso del índice ponderado, que presentan mejores resultados en términos distributivos y de dispersión respecto a la asignación actual. A falta de una estimación precisa de la brecha fiscal, cuál de estas simulaciones seleccionar es una decisión política, en función de la valoración de las variables consideradas (especialmente población), la capacidad redistributiva y el número de departamentos que mejoran su participación, entre otros criterios. Por supuesto, al momento de proponer la reforma, se deberían utilizar los valores más actualizados posibles de los indicadores (población, NBI y PIB departamentales) al momento de la asignación, e invocar la asignación histórica tanto de la ley de presupuesto de 2001-2005 (Ley N° 17.296) como del FDI (decreto 411/2001), que utilizan criterios similares, como fuentes de legitimidad.

Resultados de las simulaciones utilizando la metodología de la capacidad fiscal por población ajustada

Como ya se indicó más arriba, existe un número de países que utilizan la metodología de la capacidad fiscal por población ajustada por necesidades de gasto. Esto es, mientras que el principal criterio de distribución es la capacidad fiscal, esta se mide con respecto a una población por jurisdicción que es mayor que la real si las necesidades de gasto están por encima de la media o con respecto a una población menor que la real si sus necesidades de gasto son relativamente más bajas. Esta es la metodología general utilizada por países como Alemania, España o Polonia. Mientras que en Alemania el ajuste es muy simple (tan solo para algunas ciudades se incrementa la población ajustada en el 50%), en España o Polonia los ajustes por necesidades de

gasto son más complejos y permiten llegar a medidas más sofisticadas de población ajustada.

Es importante recordar la función sustancial de esta metodología: la medida de la capacidad fiscal para cada GD se divide por la población ajustada de esos GGDD; y el estimado de la población ajustada se obtiene al multiplicar la población total (de todos los GGDD) por un índice ponderado que captura (de manera aproximada) las necesidades de gasto de cada GD. Este índice ponderado está compuesto de un número de variables que aproximan necesidades de gasto para las distintas funciones de gasto de los GGDD y de pesos relativos que reflejan la importancia en los presupuestos de esas funciones de gasto. Por lo tanto, un paso importante será construir ese índice de necesidades de gasto. Afortunadamente, la información que se necesita ya ha sido generada arriba en las simulaciones utilizando el IGNG.

Sin embargo, todo el ejercicio empírico que sigue referido a la aplicación de la metodología de la capacidad fiscal por población ajustada debe ser interpretado como tan solo ilustrativo de una estimación más sofisticada basada en la capacidad fiscal ajustada por necesidades de gasto. Ello es así porque, como se indica más abajo, la información necesaria para obtener un buen estimado de la capacidad fiscal todavía no está disponible. Una aplicación más precisa de esta metodología requiere mejorar la estimación de las bases tributarias y al mismo tiempo generar gasto por funciones para mejorar la estimación de las necesidades de gasto, aunque en tal caso podría estimarse de manera directa la metodología de la brecha fiscal, que es la preferida para el diseño de transferencias de igualación.

Una dificultad importante es que aún no existe estimación confiable y actualizada de las bases tributarias departamentales. En su lugar, y como se explica más abajo, se utilizan el PIB o el IAE regional como proxy de las bases tributarias. Y aunque este tipo de proxy puede funcionar bien para impuestos que dependen del consumo o el ingreso, en el caso de Uruguay, con ingresos departamentales que están basados en stocks (tierra y vehículos), su explicación por un flujo (la producción anual regional) probablemente no sea lo más adecuado. Sin embargo, es la mejor alternativa disponible actualmente.

Metodología

El primer paso en la metodología de la capacidad por población ajustada por necesidades de gasto es determinar la capacidad fiscal para cada GD. La capacidad fiscal mide la habilidad de cada GD para financiar sus necesidades de gasto cuando se dejan fuera de esa medida las transferencias de igualación y aquellas transferencias condicionadas que financian servicios específicos los cuales, a su vez, son excluidos del cálculo de las necesidades de gasto globales. En el caso de los ingresos propios (impuestos y tasas) es necesario estimar los ingresos potenciales, ya que la utilización de los ingresos reales generaría incentivos perversos a bajar la recaudación (de manera de recibir más transferencias). Para los otros ingresos a ser incluidos en la capacidad fiscal (participaciones de ingresos y otras transferencias) no es necesario estimar ingresos potenciales ya que los GGDD no tienen capacidad de alterar su monto cambiando su comportamiento. En este caso, es suficiente incluirlos directamente.

Idealmente, la estimación de los ingresos propios potenciales (por impuestos y tasas) estaría basada en la información sobre bases impositivas y tasas medias de esfuerzo recaudatorio. Dado que la información sobre las bases impositivas **no está disponible, es necesario utilizar proxis**. Para estimar los ingresos propios potenciales per cápita

\widehat{IPpc}_k se corrieron regresiones para todos los GGDD utilizando como variable dependiente los ingresos propios per cápita por componente ($IPpc_k$) y como variable independiente el PIB regional en pesos per cápita ($PIBpc_k$). El supuesto fundamental en este caso es que el PIB regional en pesos per cápita estaría altamente correlacionado con cada una de las bases impositivas per cápita.

A continuación, se utilizan los parámetros estimados en las regresiones para predecir los ingresos propios potenciales por componente tributario, ajustando el valor a cero si el valor predicho es negativo.

$$\widehat{IPpc}_k = \begin{cases} 0, & \text{si } \widehat{IPpc}_k < 0 \\ \alpha + \beta \times PIBpc_k, & \text{en los demás casos} \end{cases}$$

Posteriormente, se multiplica el valor predicho por la población departamental ($Poblacion_k$) para estimar el valor de los respectivos ingresos propios potenciales totales del departamento (\widehat{IP}_k).

$$\widehat{IP}_k = \widehat{IPpc}_k \times Poblacion_k$$

La capacidad fiscal de cada GD (k) (CF_k) se define como la suma de los ingresos propios potenciales (\widehat{IP}_k) más los ingresos provenientes de las participaciones de ingresos y otras transferencias (TR_k) de tal forma que la capacidad fiscal total y per cápita son, respectivamente:

$$CF_k = TR_k + \widehat{IP}_k$$

$$CFpc_k = \frac{CF_k}{Poblacion_k}$$

Los pasos metodológicos adicionales para arribar a la distribución del Art. 214 de acuerdo con la capacidad fiscal por población ajustada son los siguientes: para el índice global de necesidades de gasto (IGNG) se han identificado 4 variables como determinantes de las necesidades de gasto: Población ($Pobl$); Superficie (Sup); NBI (NBI); y la inversa del PIB regional (PIB). El IGNG para cada GD k es la suma ponderada de los valores relativos de estas cuatro variables:

$$IGNG_k = w_1 * \frac{Pobl_k}{Pobl_{Total}} + w_2 * \frac{Sup_k}{Sup_{Total}} + w_3 * \frac{NBI_k}{NBI_{Total}} + w_4 * \frac{PIB_k}{PIB_{Total}}$$

Donde si se suman entre todos los GGDD, se obtiene que la sumatoria es la unidad:

$$\sum IGNG_k = 1$$

Pero un IGNG con los cuatro factores puede no ser adecuado para estimar la población ajustada en la metodología de la capacidad fiscal por población ajustada, dado que el IGNG ya contiene un elemento de capacidad fiscal, que es la inversa del PIB regional per cápita. Por esta razón, también se simula un IGNG de necesidades de gasto con solo tres componentes:

$$IGNG_k = w_1 * \frac{Pobl_k}{Pobl\ Total} + w_2 * \frac{Sup_k}{Sup\ Total} + w_3 * \frac{NBI_k}{NBI\ Total}$$

El siguiente paso consiste en obtener la población ajustada para cada GD. Para ello, el índice global de necesidad de gasto (*IGNG*) se aplica a la población total (población nacional o conjunto de los GGDD) para por fin estimar la población ajustada por necesidades de gasto de cada GD *k* (*Poblacion_Ajustada_k*):

$$Poblacion_Ajustada_k = IGNG_k * Pobl\ Total$$

Naturalmente, la sumatoria de la *Poblacion_Ajustada_k* es igual a la Población Total real de Uruguay, ya que la sumatoria de *IGNG_k* es la unidad.

Finalmente, se puede calcular el cociente de la capacidad fiscal por población ajustada (*RCPPA_k*) para cada GD:

$$RCPPA_k = \frac{CapacidadFiscal_k}{Pobl_Ajustada_k}$$

Desde un punto de vista puramente informativo, se puede dividir la Población ajustada por la Población real de cada departamento para visualizar los ajustes al alza o a la baja de la capacidad fiscal. Los GGDD con un cociente mayor que la unidad ven rebajada su capacidad fiscal por población ajustada y por lo tanto verían incrementada su transferencia de igualación. Lo contrario ocurriría para los GGDD con un cociente menor que la unidad.

Una vez que se obtiene el cociente de la capacidad fiscal por población ajustada (*RCPPA_k*) para cada GD, la cuestión es cómo utilizar esta serie para repartir los fondos disponibles de igualación del Art. 214. Existen en principio muchas formas de hacer esto. Por ejemplo, los fondos podrían ser distribuidos en forma proporcional a las diferencias en la razón de la capacidad fiscal por población ajustada (*RCPPA_k*), o hacerlo tan solo para los GGDD que tenga una razón por debajo de la media; en este caso, los GGDD con una razón por encima de la media no recibirían fondos. Es interesante notar que países que utilizan esta metodología de la capacidad fiscal por población ajustada (Alemania, España o Polonia) de hecho hacen a estas regiones contribuir (proporcionalmente en la medida que estén por encima de la media), en lo que se conoce como un sistema “fraternal” o de Robin Hood. Otra posibilidad es distribuir los fondos de acuerdo con el principio de maxi-min: los fondos se distribuyen comenzando desde abajo con el GD que tenga el *RCPPA_i* más bajo y se continúa hacia arriba tirando de los otros GGDD con el objetivo de maximizar el valor mínimo del *RCPPA_i*.¹⁹ Esta es una forma de concentrar el monto de transferencias en los departamentos más necesitados. Un aspecto importante para considerar en la selección del criterio de distribución es que un sistema de Robin Hood o incluso de maxi-min tiene menos sentido en Uruguay dado que la transferencia del Art. 214 no solo tiene un componente o intención de igualación, sino también otro componente devolutivo de

¹⁹ En más detalle, las transferencias se asignan, primero, al gobierno con la máxima desviación (a la baja) de la ratio de la capacidad fiscal por población ajustada, hasta el punto en que alcanza a aquel gobierno con la segunda distancia más grande. En adelante se les entregan transferencias a estos dos gobiernos hasta que alcanzan al tercero y así sucesivamente hasta que se agota el fondo de transferencias. Bajo este sistema se establece un ratio de capacidad fiscal por población ajustada que resulta ser común para todos los gobiernos beneficiados. Por su parte, aquellos gobiernos con un ratio de capacidad fiscal por población ajustada mayor al mínimo no recibirían ningún beneficio.

participación de ingresos (*revenue sharing*). Por esto último, se supone que todos los GGDD deben recibir un monto positivo de la transferencia.

Estimación de la capacidad fiscal

Se estimaron los ingresos potenciales corriendo regresiones para cada componente de ingresos propios como variable dependiente y utilizando el IAE departamental per cápita como variable independiente. Las regresiones (en términos per cápita y logaritmos) corresponden a contribuciones por mejoras; impuestos; tasas; precios; actividades industriales; y otros ingresos. Los ingresos por concesiones no tienen grados de libertad suficiente para correr regresiones, por lo que se decidió incluir los valores actuales. Otros ingresos incluyen ingresos por multas y recargos, ingresos por actividades comerciales y algunos servicios cobrados por los GGDD, ingresos extraordinarios y ajustes en los ingresos. Las regresiones se corrigieron por heteroscedasticidad y se utilizaron logaritmos para que la distribución de las variables presente una distribución más cercana a la normal.

$$\text{Contribuciones x mejora } pc_{kt} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{kt} + \mu_{kt}$$

$$\text{Impuestos } pc_{kt} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{kt} + \mu_{kt}$$

$$\text{Tasas } pc_{kt} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{kt} + \mu_{kt}$$

$$\text{Otros ingresos } pc_{kt} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{kt} + \mu_{kt}$$

Las estimaciones se realizaron usando la base de datos desde el año 2001 al 2016. Sin embargo, para reducir la volatilidad de las estimaciones, el cálculo de los ingresos potenciales para cada componente se promedió entre los años 2014 y 2016. Estos valores fueron utilizados para calcular el ingreso potencial (IP) de cada GD_i. El ingreso potencial es la suma de las predicciones de los componentes de ingreso estimados en el punto anterior (cuadro 8).

$$IP_i = \text{Contribuciones x mejora } pc_i + \text{Impuestos } pc_i + \text{Tasas } pc_i + \text{Otros ingresos } pc_i + \text{Ingresos x concesiones}_i$$

Cuadro 8. Regresiones para obtener ingresos propios potenciales

Variable	R1. Contribuciones	R2. Impuestos	R3. Tasas	R4. Otros ingresos
Log VAB pc	0,569*	0,803***	0,643***	0,616***
constante	-2,818*	3,917***	2,919***	3,100***
N	171	299	299	299
R ²	0,24	0,74	0,35	0,28

Leyenda: *p<0,05; **p<0,01, ***p<0,001

R1: regresión 1, R2: regresión 2, R3: regresión 3 y R4: regresión 4.

La capacidad fiscal se estima tanto de forma ampliada, donde se suman a los ingresos potenciales estimados las transferencias condicionadas (FDI, Caminería, Alumbrado y PDGS) como de forma reducida, tan solo incluyendo los ingresos propios potenciales. En el segundo caso, dado que las transferencias condicionadas no son muy significativas, los resultados fueron similares, motivo por el cual no se presentan. Es importante resaltar que el IGNG se estima utilizando, de manera indicativa, las siguientes variables y pesos relativos: población 40%, NBI 40% y superficie 20%.

Capacidad fiscal (forma ampliada) por población ajustada

La capacidad fiscal per cápita en su forma ampliada, utilizando valores promedios para el período 2014-2016, se muestra en el cuadro 9.²⁰ Dos particularidades saltan a la vista. En primer lugar, el tamaño relativo de las transferencias condicionadas per cápita es reducido en relación con el tamaño de los ingresos potenciales propios per cápita. Ello es así para todo tipo de GD, sea más o menos relativamente rico. En segundo lugar, las diferencias en capacidad fiscal per cápita entre el valor máximo (Río Negro, seguido de cerca por Montevideo) y el valor mínimo (Canelones) es alrededor del doble, lo que refleja las diferencias similares en PIB regional per cápita (véase el gráfico 6 arriba).

Cuadro 9. Capacidad fiscal estimada de los GGDD (forma ampliada)

Departamento	Ingreso potencial pc (2014-16)	Transferencias condicionadas pc (2017)	Capacidad fiscal - forma ampliada pc
Canelones	6,434	750	7,184
Rivera	6,664	1,468	8,132
Salto	7,046	1,574	8,619
Artigas	7,448	1,330	8,778
San José	8,297	956	9,253
Paysandú	8,203	1,276	9,479
Cerro Largo	7,492	2,074	9,565
Treinta y Tres	8,462	1,879	10,341
Rocha	8,501	1,968	10,469
Tacuarembó	8,319	2,340	10,659
Soriano	9,369	1,297	10,665
Durazno	8,323	2,376	10,699
Maldonado	9,879	886	10,765
Florida	9,289	1,528	10,817
Lavalleja	8,997	2,002	10,999
Flores	9,665	1,669	11,334
Montevideo	11,729	110	11,839
Colonia	11,263	1,322	12,585
Río Negro	12,138	1,533	13,671
CV	0.182	0.380	0.150
Máx/Mín	1.887	21.569	1.903

Fuente: Estimación propia en base a OPP – OTU.

²⁰ En el caso de las transferencias condicionadas son valores para 2017.

La utilización del IGNG (población 40%, NBI 40% y superficie 20%) produce cambios significativos en la población ajustada en relación con la población real, y por ende en su elegibilidad y monto de las transferencias de igualación que podría recibir. Al reducir la ponderación de la población a 0,4 e incluir criterios de NBI y superficie, los aumentos más fuertes son para los GGDD relativamente más pobres y extensos; en tanto que para los departamentos más poblados como Canelones y Montevideo la población ajustada baja significativamente con respecto a la población real. Esto último incrementa sustancialmente la capacidad fiscal ajustada de los GGDD más poblados, reduciendo su probabilidad de ser elegibles para transferencias de igualación (cuadro 10).

Cuadro 10. Población y capacidad fiscal (en \$ per cápita) ajustada por población

Departamento	Población	Población ajustada	Capacidad fiscal ampliada pc (\$)	Capacidad fiscal ampliada/población ajustada pc (\$)
Flores	25,050	80,553	12,548	3,902
Artigas	73,378	172,520	9,481	4,032
Treinta y Tres	48,134	127,698	10,900	4,109
Durazno	57,088	143,830	11,562	4,589
Cerro Largo	84,698	165,264	10,129	5,191
Rivera	103,493	162,251	8,402	5,359
Lavalleja	58,815	121,311	11,548	5,599
Tacuarembó	90,053	176,846	11,293	5,751
Salto	124,878	190,726	9,043	5,921
Rocha	68,088	125,666	11,003	5,961
Río Negro	54,765	126,586	14,309	6,190
Florida	67,048	123,477	11,737	6,373
Paysandú	113,124	171,736	9,978	6,573
Soriano	82,595	136,487	11,297	6,836
San José	108,309	126,129	9,568	8,216
Maldonado	164,300	145,598	10,974	12,383
Colonia	123,203	126,508	12,989	12,650
Canelones	520,187	285,343	7,285	13,281
Montevideo	1,319,108	577,783	11,910	27,190
CV			0.15	0.69
Máx/Min			1.96	6.97

Fuente: Estimación propia en base a OPP – OTU.

Cálculo de la distribución de los fondos del Art. 214 utilizando el índice de capacidad fiscal por población ajustada

Una vez obtenida la distribución de la capacidad fiscal por población ajustada, se procede a simular la distribución de los fondos del Art. 214. Existe una variedad de criterios que se pueden utilizar para hacer esta distribución. En particular, se presentan resultados de tres metodologías para la distribución de fondos: el método de máxima cobertura, el método proporcional y el método “maxi-min”. Dada la similitud entre ambas simulaciones, los resultados de estas se presentan solo para la forma ampliada.

Método de máxima cobertura: el método de máxima cobertura busca entregar transferencias a todos los departamentos. Para esto se define un valor de referencia para el reparto de recursos igual al valor máximo de la capacidad fiscal por población ajustada multiplicada por un valor de referencia que puede definirse como 1,05. Naturalmente, sería posible utilizar otros valores referenciales; cuanto más alto sea el

valor de referencia más se distribuye a los GGDD con capacidad fiscal por población ajustada más alta.²¹ En esta metodología, cada departamento recibe según la proporción de la diferencia entre el valor máximo de capacidad fiscal por población ajustada multiplicado por 1,05 y su capacidad fiscal por población ajustada estimada de cada departamento:

$$VR = \text{Max}(CF \text{ pob ajustada}) * 1,05.$$

$$Diff_i = VR - CF_{pob \text{ ajust}_i}$$

$$\text{Transf max cobertura}_i = Diff_i / \sum Diff_i$$

donde VR es el valor de referencia, que se utiliza para determinar la diferencia (DIFF) entre la capacidad fiscal de cada departamento. La distribución de los recursos se realizaría con base en la diferencia presentada por cada departamento y la suma de estas diferencias.

Método proporcional: en este caso se distribuyen los fondos en forma proporcional a las diferencias en el ratio de la capacidad fiscal por población ajustada para los departamentos que tengan un ratio por debajo de la media. Los departamentos con un ratio por encima de la media no reciben fondos. Para aquellos GGDD que presentaron una capacidad fiscal por debajo de la media se dividió esta diferencia (capacidad fiscal – promedio de capacidad fiscal) por la suma total de las diferencias de todos los departamentos que reciben fondos. Este ratio se multiplicó por el monto total de transferencias por concepto del Art. 214 y se obtuvo así el monto que recibiría cada GGDD.

Método maxi-min: los fondos se distribuyen comenzando desde abajo con el departamento que tenga la capacidad fiscal por población ajustada más baja y se continúa hacia arriba tirando de los otros departamentos. Las transferencias se asignan, primero, al departamento con la máxima desviación (a la baja) del ratio de la capacidad fiscal por población ajustada, hasta el punto en que alcanza a aquel gobierno con la segunda distancia más grande. En adelante se les entregan transferencias a estos dos GGDD hasta que alcanzan al tercero y así sucesivamente hasta que se agota el fondo de transferencias.

Los resultados para la distribución de los fondos utilizando los tres métodos y con la definición de la capacidad fiscal ampliada se muestran en el cuadro 11. Siguiendo la lógica de las tres metodologías potenciales de distribución de los fondos, los resultados para el método maxi-min son los más progresivos, beneficiando marcadamente a un grupo reducido entre los GGDD más pobres y/o menos poblados: Treinta y Tres, Flores, Durazno, Artigas y Cerro Largo. Le sigue en progresividad el método proporcional, en donde la lista de GGDD beneficiados se extiende a 14. En el caso del método de máxima cobertura, todos los GGDD son beneficiarios, pero con grandes diferencias entre la distribución actual del Art. 214 y los montos simulados; en el caso extremo de Montevideo los fondos simulados representarían tan solo 2% de la transferencia actual.

²¹ Los resultados no cambiarían mucho la proporción que recibiría cada departamento ya que este cambio afectaría a todos los departamentos de la misma manera.

Cuadro 11. Distribución de fondos (con definición de capacidad fiscal ampliada): máxima cobertura, proporcional y maxi-min

Departamento	Art. 214 (2017)	Máxima cobertura	Proporcional	Maxi-min
Artigas	7,475	12,761	11,163	19,209
Canelones	1,873	1,448		
Cerro Largo	6,647	10,942	8,307	
Colonia	3,833	7,165	1,419	
Durazno	8,677	16,439	14,794	28,916
Flores	10,714	38,281	43,544	140,169
Florida	6,509	13,885	11,248	
Lavalleja	7,256	15,937	14,127	20,007
Maldonado	4,655	5,300	185	
Montevideo	1,142	35		
Paysandú	5,356	8,050	4,514	
Río Negro	8,457	17,002	13,814	710
Rivera	4,937	8,948	6,719	
Rocha	7,380	13,705	11,471	5,907
Salto	5,069	7,292	4,086	
San José	3,835	8,459	5,323	
Soriano	6,351	11,166	7,870	
Tacuarembó	6,566	10,186	6,555	
Treinta y Tres	11,575	19,663	19,549	63,796
CV	0.43	0.69	0.91	1.22
Ratio máx/mín	10.1	1,084.8	235.1	197.5

Fuente: Estimación propia en base a OPP – OTU.

Proceso de transición para la introducción de un sistema reformado de transferencias de igualación

En la reforma a la transferencia del Art. 214, una cuestión clave a considerar es la economía política de dicha reforma. Además de restricciones importantes de carácter técnico (insuficiente información), es siempre políticamente difícil introducir un nuevo sistema de transferencias en el que se generan pérdidas inmediatas de carácter absoluto para algunos de los GGDD. Por ello, es necesario establecer objetivos concretos para el período de transición al nuevo sistema. Naturalmente, existen varias opciones. En un extremo, el nuevo sistema se puede introducir repentinamente cueste lo que cueste; o de forma intermedia, se puede introducir de forma escalonada o gradual para amortiguar el impacto financiero en los territorios perdedores. En el otro extremo, se puede proteger a todos los territorios de manera que no haya perdedores con respecto a los fondos recibidos en el último año, lo que se conoce como una cláusula de “mantener indemnes” (“*hold harmless*”).

En este sentido, una alternativa es planificar un sistema de transición que permita una distribución temporal de los costos entre los territorios afectados y el gobierno central. El crecimiento de la bolsa de igualación puede aminorar el impacto sobre los GGDD que resignan recursos. Sin embargo, no se puede ignorar que cualquier cambio de sistema

tiene que generar a largo plazo, necesariamente, ganadores y perdedores entre los GGDD, si no en términos absolutos, sí al menos en términos relativos. Para que el período de transición no sea demasiado largo, el GC podría aportar financiamiento adicional y en este caso el costo de transición se desplaza desde el nivel subcentral hacia el nivel central de gobierno. Pero naturalmente sigue existiendo un costo, que en este caso se traducirá en un menor gasto en servicios públicos de ámbito nacional o en una mayor presión tributaria a nivel central.

Un enfoque gradual con un período de transición a lo largo de varios años (para suavizar el impacto de la transición al nuevo régimen de transferencias) puede ser fiscalmente neutro y hace los cambios políticamente más aceptables. En la práctica, existen varias formas de implementar una transición gradual. Por ejemplo, una posibilidad sería congelar las asignaciones del Art. 214 del año más reciente y simplemente aplicar la nueva fórmula a los incrementos en los fondos del Art. 214. En este caso, las transferencias serían el resultado de una combinación del mecanismo de asignación actual (el *statu quo*) y el sistema de asignación nuevo (el escenario alternativo aprobado) por un número de años. Otra posibilidad consiste en adoptar un período de transición de cinco años, durante el cual en el primer año los nuevos coeficientes de distribución se aplicarían tan solo al 20% de la bolsa a distribuir, el segundo año al 40% y así hasta aplicar el 100% en el quinto año. Naturalmente, el período de transición se podría elevar a un número mayor de años.

Además de un período de transición es necesario planificar la administración del nuevo sistema de transferencias. Un tema importante es la necesidad de mayor especialización dentro de la administración para el mantenimiento y mejora de las transferencias de igualación. Una de las tareas desde el comienzo es mejorar la generación de estadísticas fiscales, tanto en la estimación oportuna de las bases tributarias (capacidad fiscal) como del gasto por función (necesidades de gasto). También habría la necesidad de actualizar de forma regular la fórmula de igualación, introduciendo cambios en el mecanismo para mantener el logro de sus objetivos, de manera consensuada con los GGDD para garantizar el apoyo político requerido para la sostenibilidad del sistema. Administrar y mejorar el sistema de transferencias de igualación es una actividad que demanda tiempo y recursos humanos calificados, que requiere la atención exclusiva y dedicación de una oficina especializada del gobierno central. En Uruguay ya existe una unidad con capacidad para cumplir esta función en la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP; no obstante, es menester desarrollar las bases de datos y conocimientos para estimar y mantener actualizada tanto la capacidad fiscal como las necesidades de gasto a nivel departamental.

Recomendación final sobre la distribución del Art. 214

La metodología preferida para transformar a la transferencia del Art. 214 en una verdadera transferencia de igualación es la brecha fiscal. Como se desarrolló en esta sección, actualmente no es posible utilizar esta metodología, ya que no hay estimaciones actualizadas y completas de las bases tributarias departamentales, que permitan estimar la capacidad fiscal, ni una clasificación funcional del gasto que sirva de base para estimaciones más precisas de las necesidades de gasto de los GGDD (véase el anexo 1). De hecho, una recomendación para los próximos años es mejorar

desde la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP la calidad de la información y las capacidades para estimar la brecha fiscal.

Hasta que eso ocurra, las metodologías alternativas son menos precisas. La metodología de la capacidad fiscal por población ajustada se presentó de manera ilustrativa, pero no es actualmente recomendable, principalmente por no contar con estimaciones precisas de la capacidad fiscal. Por su parte, la metodología del índice ponderado tiene la virtud de la simplicidad, y de estar basada en criterios de asignación históricos en Uruguay, que por ende son conocidos por los GGDD. No obstante, persiste con esta metodología cierta arbitrariedad sobre las variables seleccionadas y las ponderaciones asignadas a cada una. Los índices ponderados son útiles para simular de manera simple a través de sus coeficientes la asignación entre los GGDD sobre la base de un cálculo detallado de la brecha fiscal: de esta forma se preserva el cálculo riguroso, y se presenta de manera simplificada e intuitiva a través del índice ponderado. Sin embargo, a falta de una estimación precisa de la brecha fiscal, esta simulación no es posible, y tanto las variables seleccionadas como (especialmente) los ponderadores asignados terminan siendo aproximaciones sin adecuado sustento.

Dicho esto, la recomendación en el corto plazo es asignar los fondos del Art. 214 en base a un IGNG. Esto contribuirá a transparentar los criterios de asignación departamental utilizando indicadores con arraigo histórico tanto en la asignación del Art. 214 (Ley N° 17.296 de presupuesto de 2001-2005) como del FDI (decreto 411/01). Aunque en una eventual propuesta de reforma deberían utilizarse los indicadores más actualizados posible, así como considerar también el criterio de asignación histórica de la Ley N° 17.296, la simulación de asignación de los fondos del Art. 214 aquí presentada, en base al IGNG con las cuatro variables con pesos relativos iguales, presenta una serie de ventajas: 1. implica cambios marginales para la mayoría de los GGDD respecto a la asignación actual; 2. maximiza el número de GGDD cuya participación mejora respecto a la distribución actual (12); y 3. en relación a la distribución actual, es la simulación que más reduce la dispersión y la desigualdad, al tiempo que es la que más mejora la progresividad respecto al IAE per cápita y la pobreza departamental.

5. Opciones de reforma del FDI

Motivación y reformas estructurales

En la sección de diagnóstico se detectaron varios aspectos de mejora con el diseño y con la implementación del FDI. El primer problema identificado es que los recursos del FDI se definen en base al total de tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, y que esta exclusión de los recursos recaudados en el GD relativamente más rico no parece consecuente con el objetivo principal del FDI de fomentar la convergencia regional.²² Más adelante en esta sección se simula en cuánto se hubiesen incrementado las transferencias por FDI, que actualmente son

²² Como también se había comentado, la exclusión de Montevideo estaría menos justificada dado que el GC destina a través de la transferencia "Partida Área Metropolitana" a Montevideo (y Canelones) de forma asimétrica recursos que son esencialmente una transferencia de capital, como es el caso del FDI. A pesar de eso, la "Partida Área Metropolitana" podría identificarse como una cuestión separada del FDI y que podría tener justificación, por ejemplo, desde el punto de vista de fomentar infraestructura que es necesaria para la provisión de servicios a nivel nacional. Este podría ser el caso con la infraestructura relacionada, por ejemplo, con el aeropuerto internacional, el cual en principio serviría a todos los residentes del país y no tan solo a los de los GGDD donde se realizan esas obras.

relativamente pequeñas (6% del total, véase el gráfico 3 arriba), si la regla para la constitución de los fondos no excluyese al departamento de Montevideo. Sin embargo, el análisis y las simulaciones sobre las posibles reformas del FDI en esta sección se realizan bajo el supuesto de que esos fondos seguirán excluyendo los tributos nacionales recaudados en el departamento de Montevideo, tal como está definido en la propia Constitución de Uruguay (véase la sección de diagnóstico). En ese sentido, se considera la bolsa total de fondos del FDI como una cuestión separada de los criterios utilizados en su distribución entre el resto de los GGDD.²³

Los otros dos problemas con el FDI identificados en la sección de diagnóstico se refieren primero a la falta de coherencia en la división en la asignación de los fondos con 2/3 ejecutados por los ministerios del GC (asignación que por la imputación de más proyectos al FDI-GC termina resultando muy superior) y 1/3 por los propios GGDD; y, en segundo lugar, a la falta de actualización en los criterios utilizados en la fórmula de distribución a los GGDD. El resto de esta sección se dedica a la discusión de métodos alternativos para la distribución de los fondos del FDI comparando al mismo tiempo los distintos efectos de considerar la aplicación de las fórmulas tan solo al 1/3 del total de los fondos; o de manera alternativa al 100% del total de los fondos, incluidos aquellos actualmente gestionados por los ministerios del GC. Pero antes de entrar en materia de las fórmulas de distribución, cabe mencionar otras posibles áreas de reforma estructural del FDI más allá de si se deberían incluir los ingresos recaudados en Montevideo.

Un problema estructural importante es que la distribución de fondos repartidos por los ministerios del GC no es progresiva, en el sentido de que los GGDD relativamente menos avanzados reciben menos fondos per cápita. ¿A qué se debe ello? ¿Sería conveniente aplicar las nuevas fórmulas de distribución al 100% de los fondos del FDI? ¿Quizás lo que esté sucediendo es que los fondos gestionados por los ministerios del GC estén persiguiendo otros objetivos además de la convergencia regional? Si es así, sería importante desempaquetar esos objetivos y si merecen apoyo, diseñar instrumentos o transferencias separadas para cada uno de esos objetivos, siguiendo una regla universal en el diseño de un sistema de transferencias. También sería deseable recalibrar el rol de la OPP y la Comisión Sectorial de Descentralización como garantes de la eficiencia del gasto resultante del FDI. La evidencia disponible es que la calidad de este gasto puede diferir significativamente entre GGDD, ya que un buen número de ellos ejecutan las obras solamente en los últimos meses del año.²⁴ Esto sugiere la importancia de acompañar cualquier reforma al FDI de un programa de asistencia técnica a los GGDD en gestión de la inversión pública: planificación, formulación de proyectos, seguimiento de la ejecución y evaluación ex post.

Puesto que las transferencias del FDI son esencialmente transferencias de capital, a mediano plazo sería deseable tomar en cuenta no solo la capacidad de financiamiento propia de los GGDD (a través de ingresos propios y transferencias) sino también su capacidad de financiamiento a través del crédito o endeudamiento (reflejando así su

²³ Además, una reforma del criterio definidor del total del FDI que incluyese a Montevideo no sería neutral con respecto a la restricción presupuestaria del GC; no obstante y como se indica a continuación, podría considerarse ampliar la fracción que corresponde a los GGDD del FDI, más aún teniendo en cuenta que los recursos nacionales que se aplican al FDI son muy superiores a los indicados en la ley de presupuesto.

²⁴ Una cuestión que ya se examinó en la sección de diagnóstico es si todos los GGDD tienen la suficiente habilidad para concursar proyectos ante la Comisión Sectorial de Descentralización. Como se observó allí, la gran mayoría de los GGDD ejecutan el 100% de los recursos que reciben por FDI.

capacidad futura de recaudación de impuestos). La capacidad de acceso a crédito está correlacionada con su tamaño y su base económica. Por lo tanto, GGDD más ricos y poblados, con economías más dinámicas, tendrían mayores posibilidades de financiar inversión pública que aquellos más pequeños, con menor actividad económica y bases impositivas más reducidas.²⁵

A pesar de su nombre, el FDI no representa realmente un instrumento estrictamente dirigido a la convergencia económica de los GGDD. Esencialmente, el FDI es una transferencia condicionada de capital, como la que tienen muchos de los sistemas descentralizados. A futuro, sería deseable diferenciar entre transferencias de capital y de convergencia económica, con una propuesta para el establecimiento de esta última. Mientras que las transferencias de convergencia económica pueden discriminar territorios rezagados y enfocarse directamente en el desarrollo de la actividad privada, las transferencias de capital con fines igualatorios deben tratar a todos los territorios de igual manera para que puedan proveer estándares similares de servicio a niveles acordes con el esfuerzo fiscal. En este sentido, a mediano plazo también sería deseable mejorar la evidencia disponible sobre las disparidades en necesidades de infraestructura de capital de los GGDD.

En realidad, no se trataría de una elección exclusiva entre un sistema de transferencias de capital y un sistema de transferencias de convergencia regional. Las dos cosas son, en principio, deseables. Pero desde un punto de vista de prioridades, es importante para Uruguay contar con transferencias de capital y que su reparto tenga en cuenta las necesidades insatisfechas de infraestructura y la capacidad de financiamiento de esa infraestructura de los distintos GGDD. Esa parecería ser la dimensión (un sistema equitativo de transferencias de capital) más deseable de cómo se debería (re)interpretar y reformar el FDI.

En el recuadro 1 se recogen las experiencias de Chile, España y Perú con fondos de desarrollo regional enfocados en la provisión de infraestructura pública de forma equitativa en las distintas áreas del país. Por otra parte, en el futuro podría ser deseable, la introducción de un programa de convergencia económica y cohesión regional en Uruguay con objetivos de mejorar las oportunidades de empleo y la competitividad de los GGDD. En el recuadro 1 también se recogen sinopsis de los distintos programas de la Unión Europea para facilitar la convergencia territorial, lo cual proporciona líneas generales de la posible estructura de un programa de convergencia económica y cohesión regional en Uruguay.

Por último, una asignatura pendiente es la débil capacidad institucional de muchos GGDD y cómo esas debilidades afectan la calidad y eficiencia del gasto del FDI. Cualquier reforma del FDI, y en especial si el 100% o una porción mayor al tercio actual va a ser asignado a los GGDD, debería ir acompañada de un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los GGDD, orientada primordialmente a la mejora en la gestión de la inversión pública: planificación, formulación y ejecución de proyectos. Existen iniciativas exitosas en la práctica internacional que podrían ser replicadas a este fin en Uruguay. Un ejemplo es la plataforma de ciudades competitivas y sostenibles en Colombia, que apoya la implementación de planes de acción con asistencia técnica y recursos de crédito y pre-

²⁵ Una idea en este sentido es incluir como criterio de distribución los flujos futuros de ingresos potenciales propios descontados por los costos de endeudamiento.

inversión, así como el desarrollo de alianzas con instituciones públicas y privadas para asegurar la ejecución de los proyectos fortaleciendo la calidad de su gestión. Otro ejemplo es el programa de mejora de las capacidades en gestión de la inversión pública de Perú, donde a través de especialistas residentes en las regiones, y mediante la metodología “aprender haciendo” (apoyo a los funcionarios locales en la gestión de sus propios planes y proyectos) contribuyó a mejorar la orientación estratégica, la calidad de la formulación y los tiempos de ejecución de los proyectos.

Recuadro 1. Experiencia internacional con fondos de desarrollo y convergencia regional

Unión Europea, Fondos de Convergencia y Cohesión Regional

El Fondo Regional de Desarrollo Europeo fue creado en 1975 con el propósito de distribuir parte de los presupuestos de los Estados miembros hacia las regiones más pobres. En el período 2014-2020, la Unión Europea previó destinar aproximadamente un tercio del total de su presupuesto (€351 billones) para la política de cohesión. En este período se introduce un enfoque hacia resultados y cumplimiento de 11 objetivos temáticos vinculados con la creación de trabajo, competitividad, crecimiento económico, desarrollo sostenible y mejora de calidad de vida.

La política de cohesión se implementa a través de tres fondos principales:^a a) *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* cuyo objetivo es fortalecer la cohesión económica y social a través de la generación de empleo y mejora en la competitividad; b) *Fondo Social Europeo* que se enfoca en mejoras en empleo, educación y exclusión social; y c) el *Fondo de Cohesión* que se enfoca en crecimiento verde y sostenible. Los fondos se canalizan hacia el financiamiento de proyectos seleccionados por las autoridades de las regiones y países a cargo.^b Los recursos son distribuidos para tres tipos de territorios elegibles: 1) regiones y países rezagados con propósito de convergencia, 2) regiones no rezagadas para promover competitividad y empleo, y 3) intervenciones de cooperación territorial. Las regiones rezagadas recibieron la mayor parte en el período 2007-2013 (81,6%). Los criterios para la determinación de las regiones y países rezagados se basan en dos indicadores: el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita y el PIB per cápita.^c

Los criterios para la distribución de recursos dentro de los países rezagados en el período 2007-2013 consideraron tres variables: superficie, población y el INB, mientras que para las regiones rezagadas se tuvieron en cuenta el PIB per cápita, la población, la tasa de desempleo y el INB del país donde se encuentra la región.^d

La evidencia muestra que la Unión Europea ha experimentado convergencia entre países, pero es menos conclusiva o mixta cuando se pretende relacionar la convergencia con la existencia y el uso de los fondos estructurales. Por ejemplo, Beugelsdijk y Eijffinger (2005) muestran un efecto positivo de los fondos estructurales en la convergencia de los países de la UE-15 en el período 1995-2001. Por otro lado, Barry (2003), Ederveen et al. (2003) y otros autores concluyen que la convergencia se debe a otros factores como las condiciones del mercado laboral y/o la calidad institucional (Shankar y Anwar, 2009).

España, Fondo Inter-territorial de Compensación (FIC)

El FIC, como lo expresa la Constitución de España, tiene como propósito ser un instrumento de solidaridad inter-territorial para compensar disparidades en el desarrollo regional. El objetivo es financiar inversiones en infraestructura productiva para cerrar las brechas entre las regiones. En términos de elegibilidad, las Comunidades Autónomas (CCAA) con un ingreso per cápita menor al 75% del promedio de la UE califican para esta transferencia.

Desde 2001, aquellos territorios que se benefician de FIC pueden usar 1/3 del monto total (Fondo Complementario) para financiar gastos corrientes para pagar el mantenimiento de las inversiones realizadas en los últimos dos años. El monto total de la transferencia se distribuye entre los CCAA de acuerdo a los siguientes criterios: población total (87,5%), migración neta (solo si es negativa, 1,6%), desempleo 1%, tamaño del territorio 3% y número de asentamientos humanos 6,9%.

La convergencia económica no se habría producido y la distribución territorial de la inversión pública ha permanecido similar, lo que implica abordar la reformulación del FIC para mejorar su gestión e impacto distributivo.

Con respecto a la gestión, se recomienda aplicar procedimientos análogos a los utilizados en los fondos europeos en materia de planificación, ejes de actuación, adicionalidad, programación plurianual y seguimiento; y mejorar el proceso de selección de proyectos y métodos de evaluación. Para mejorar su impacto distributivo es necesario incrementar la dotación de recursos (en 2017, el fondo representó tan solo el 32% de su presupuesto en comparación al otorgado en su primer año), mejorar los criterios de reparto y de selección de proyectos para relacionarlos más con el desarrollo regional y la rendición de cuentas (Cantarero et al., 2017).

^a Estos fondos se complementan con otras fuentes como los Fondos para el Desarrollo Rural Agrícola, Marítimo y de Pesca, y de Ayuda Europea hacia los más necesitados creado en 2014.

^b Si los proyectos superan los €50 millones están sujetos a la aprobación de la Comisión (período 2014-2020).

^c Para los países se seleccionaron aquellos con un INB 90% por debajo del promedio de la UE25. Para las regiones rezagadas se consideró 75% por debajo del PIB per cápita de la UE25 y para las regiones en transición por debajo del 75% del PIB per cápita de la UE15.

^d Los pesos considerados para las regiones rezagadas fueron aproximadamente 85% para PIB regional, 12% GNI del país y 3% desempleo, después de la aplicación de fórmulas (Sapir, 2004).

Recuadro 1. Experiencia Internacional con Fondos de Desarrollo y Convergencia regional (continuación)

Perú, Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL)

El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) se estableció en la Ley 29125 en octubre de 2007. Tiene como propósito cofinanciar proyectos de inversión pública^e de los gobiernos regionales para la reducción de brechas en la provisión de servicios e infraestructura básica que tengan impacto en reducción de la pobreza.

El FONIPREL se administra a través de un Consejo Directivo conformado por representantes de: la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministro de Economía y Finanzas, Presidente Regional, la Asociación de Municipalidades Rurales y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Los montos se asignan mediante concurso entre gobiernos regionales y locales con similares niveles de necesidades y recursos, los que son agrupados usando análisis de conglomerados, que consideran: % de población sin acceso a agua potable, desagüe y electrificación; % de desnutrición crónica; y % de analfabetismo femenino. Se divide en dos grupos A y B, con 3 niveles de necesidades y de recursos (1 muy alto, 2 alto y 3 medio). La distribución de los recursos se define usando un algoritmo que determina el orden de mérito de cada proyecto: a) calidad del proyecto (rentabilidad social y sostenibilidad, etc.): máximo puntaje 70%; b) cofinanciamiento asumido por la entidad concursante: máximo puntaje 20%; y otros criterios como grado de articulación del proyecto entre gobiernos, ubicación en zona de frontera, integración con planes de desarrollo y sostenibilidad, con el restante 10%.

Los recursos del FONIPREL en las convocatorias iniciales (2007-2010) fueron subutilizados por varios factores internos y externos que han reducido su impacto potencial (Von Hesse, 2011). Los factores internos incluyen el incumplimiento de normas presupuestarias (delimitación de proyectos de impacto regional, provincial y distrital); ausencia de rendición de cuentas sobre el avance de los proyectos; y bajo porcentaje de cofinanciamiento destinado a estudios de pre-inversión. Entre los factores externos se cuentan las limitadas capacidades para la elaboración de propuestas; la escasa información primaria para formular proyectos coherentes con la realidad territorial; y la deficiente estimación de los costos y de la demanda del proyecto. Esto ha provocado un alto porcentaje de propuestas desaprobadas por mala calidad técnica o incumplimiento de bases del concurso, y en proyectos aprobados, problemas de ejecución.

Chile, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR fue creado en 1974 mediante Ley N° 19-175 LOCGAR. Los fondos se transfieren desde el gobierno central a las regiones para financiar inversiones públicas con el objetivo de alcanzar un desarrollo territorial armónico y equitativo entre las regiones, procurado el cuidado del medio ambiente.

La administración de estos fondos se realiza en los gobiernos regionales con la participación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Los Consejos Regionales (CCRR) tienen facultades resolutorias y fiscalizadoras: pueden aprobar un proyecto, modificaciones a proyectos o rechazar lo que presente el ejecutivo regional. Además, se encargan de fiscalizar al órgano ejecutivo regional en el cumplimiento de los acuerdos respecto a los proyectos.

Los recursos del FNDR provienen de fuentes fiscales propias y de préstamos de organismos multilaterales como el BID. El 90% del fondo se destina al financiamiento de programas y proyectos y el 10% restante hacia situaciones de emergencia e incentivos a la eficiencia. El ejecutivo local puede presentar postulaciones de financiamiento al FNDR al Consejo Regional para su aprobación. Se financian proyectos de gobiernos locales siempre y cuando cumplan con la Ley de Presupuesto y se enmarquen en los lineamientos del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). En el caso de los fondos provenientes del BID, se condiciona a que los recursos se destinen a los sectores aprobados; están sujetos a un análisis ex ante de costo beneficio; deben contar con una recomendación favorable del organismo de planificación; y deben ser priorizados por el CR.

Una consecuencia no deseada del FNDR es la disparidad en el acceso a recursos públicos por diferencias en capacidades técnicas: las entidades territoriales más desarrolladas y con capacidad de cumplir con las directrices del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) son las que acceden a mayor financiamiento, que tienden a ser las más desarrolladas económicamente, creando inequidades espaciales (Pineda et al., 2018; Ahmad y Zanola (2015).

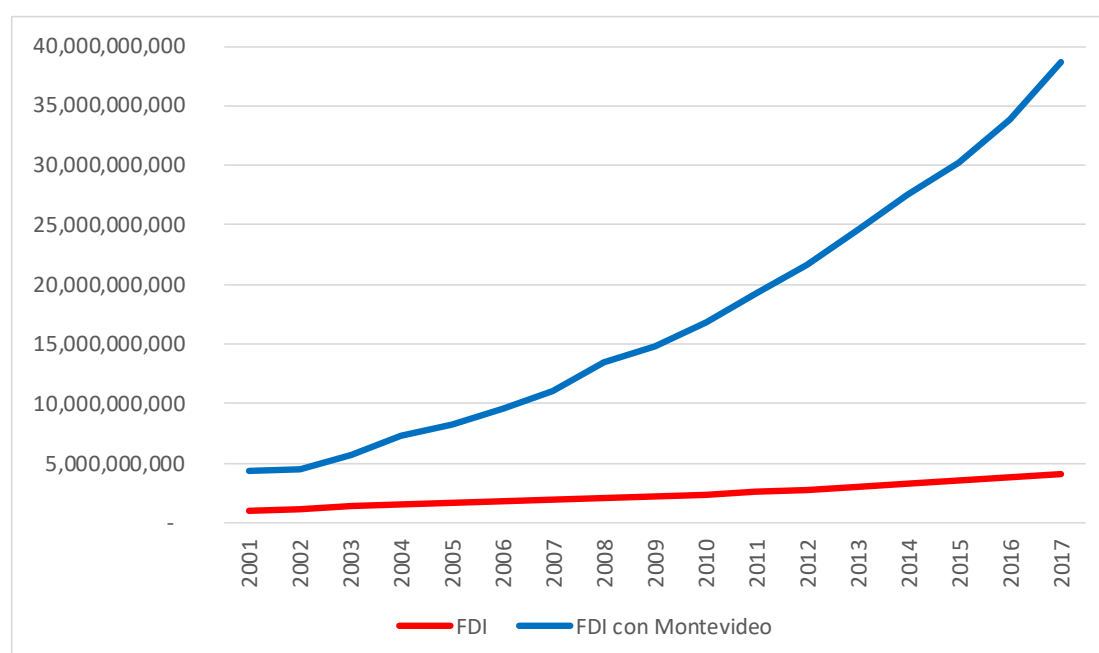
^e Se destina a las siguientes áreas: salud y educación básica, desnutrición infantil, infraestructura vial y agrícola, saneamiento, electrificación y telecomunicación rural, desarrollo de capacidades, apoyo al desarrollo productivo, prevención y mitigación de desastres y seguridad ciudadana.

Posibles reformas en la distribución del FDI

Reforma de la bolsa total de fondos del FDI

Antes de analizar las posibles reformas del sistema de distribución, se examina en cuánto se habrían incrementado los fondos del FDI en años recientes si no se excluyera al departamento de Montevideo. El gráfico 22 muestra la diferencia entre el cálculo del FDI y el que se habría originado si se hubiese incluido a Montevideo durante los últimos 15 años. Como se puede observar, la diferencia es significativa, ya que en Montevideo se genera gran parte de la recaudación nacional.²⁶ Cuando se busca replicar el cálculo del FDI, el monto del mismo incluyendo a Montevideo para 2017 es alrededor de 9 veces superior al FDI excluyendo a Montevideo, y creciente en el tiempo.

Gráfico 22. Cálculo del FDI con y sin Montevideo (en pesos) 2001-2017



Fuentes: Estimación propia en base a información de DGI-Uruguay y Leyes de Presupuesto Nacional 2001-2004, 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019.

Métodos de distribución del FDI

La actualización de los criterios de distribución del FDI y su posible reforma (utilizando otros criterios) sin duda afectan de manera considerable la asignación de los fondos entre los GGDD. Y ello es así si los nuevos métodos se aplican solo al 33% y naturalmente mucho más aún, si se aplican al 100% de los fondos (incluyendo los que actualmente son asignados por los ministerios del GC). En esta sección se explora, con las simulaciones correspondientes, los cambios que se producirían en la asignación final

²⁶ El cálculo del FDI excluyendo Montevideo se extrajo de las Leyes Presupuestales quinquenales y se realizó una extrapolación usando los IPC anuales. La base de cálculo es el 11% del Presupuesto de 1999 ajustado por el IPC de cada año. El mismo ejercicio se realizó para la recaudación total, donde se tomó la realizada en 1999 y se extrapoló usando los IPC.

del FDI, utilizando dos métodos principales: i) el Índice Global de Necesidades de Gasto; y ii) Necesidades Básicas Insatisfechas.²⁷

Índice Global de Necesidades de Gasto: la lógica detrás de la aplicación de este método es, en primer lugar, su consistencia con la legislación vigente para la distribución a los GGDD (excluyendo Montevideo) del 33% de los fondos, pero que en realidad no se ha actualizado. Además, en segundo lugar, este índice compuesto es en general apropiado para una transferencia condicionada de capital con fines igualatorios, ya que utiliza criterios que aproximan las necesidades de gasto (población, superficie y al menos una NBI) y de capacidad fiscal (la inversa del IAE). Las simulaciones se llevan a cabo utilizando los mismos dos grupos de pesos relativos de la sección de reforma del Art. 214: 25% para cada uno de los cuatro criterios; y con ponderaciones distintas.

Necesidades Básicas Insatisfechas: la lógica detrás de este método es que en muy buena medida la falta de convergencia económica entre los GGDD queda plasmada en las disparidades que existen entre estas jurisdicciones en la satisfacción de las necesidades básicas de los residentes en cada una de ellas. Los índices de NBI reflejan carencias en varios tipos de servicios públicos y bienestar de los hogares, incluyendo saneamiento, agua corriente, etc. (véase el anexo 3). La asignación de una mayor proporción de los recursos disponibles en el FDI en base a las NBI facilitaría de una forma más acelerada la convergencia entre los GGDD. Dado que la medición de las NBI se realiza en base a varios criterios, con la acumulación de una, dos y más NBI, las simulaciones que llevamos a cabo reflejan algunas variaciones que responden a la medición de las NBI.

En este método se divide el indicador de NBI de cada GD de tal forma que se pueden estimar tres variaciones, usando diferentes formas de cálculo de las NBI:

- Combinado: se realizó una suma ponderada con un peso similar (1/3) de departamentos que presentaron 1 NBI, 2 NBI y 3 NBI o más;
- Población que presentó al menos una 1 NBI por cada departamento con respecto a la suma total de todos los departamentos;
- Población que presentó tres o más NBI por cada departamento con respecto a la suma total de los departamentos.

Con esto se obtuvieron tres versiones con las que se calculó la proporción de recursos que deberían transferirse a cada departamento.

Resultados de las simulaciones

IGNG: el cuadro 12 muestra la distribución del FDI (100% y 33%) en comparación con la obtenida al aplicar el IGNG usando una ponderación de 25% para cada variable (población, superficie, NBI y la inversa del IAE) y pesos diferentes (40%, 10%, 30% y 20% para las variables especificadas anteriormente). La distribución obtenida en las dos variaciones de IGNG es similar, donde la mayor diferencia se encuentra en Canelones, debido al mayor peso que tiene en este departamento la variable poblacional.

²⁷ En el anexo 2 se explora un método adicional (el Método Sintético, que toma en cuenta diferencias económicas, sociales e institucionales entre los GGDD), solamente para efectos de información, ya que como se ve allí implicaría una distribución demasiado uniforme en todo el país.

Al comparar el IGNG con la distribución actual del FDI se observa una diferencia marcada en la correlación entre la distribuida a los GGDD (33%) y la que incluye la inversión del GC (100%). La correlación entre el IGNG pesos iguales y FDI33% es 0,92, mientras que con el FDI100% es 0,52; para el IGNG pesos distintos, la correlación con el FDI33% es 0,93, mientras que con el FDI100% es 0,66. Como se vio en la sección de diagnóstico, la distribución del FDI100%, que incluye los recursos del GC, favorece en mayor medida a los departamentos con mayores niveles de IAE per cápita.

Cuadro 12. Comparación de la distribución FDI actual vs. IGNG varios métodos

Departamento	FDI 33% 2017	FDI 100% 2017	IGNG pesos iguales	IGNG pesos distintos
Artigas	4.1%	3.0%	6.3%	5.9%
Canelones	20.7%	11.5%	10.2%	13.7%
Cerro Largo	8.3%	3.3%	6.2%	5.7%
Colonia	4.4%	7.9%	4.5%	4.9%
Durazno	5.8%	4.8%	5.3%	4.7%
Flores	1.2%	1.3%	3.2%	3.0%
Florida	3.0%	7.7%	4.8%	4.4%
Lavalleja	2.2%	3.0%	4.7%	4.3%
Maldonado	3.0%	10.3%	5.1%	5.9%
Paysandú	5.4%	5.7%	6.4%	6.1%
Rivera	7.1%	4.2%	5.9%	5.8%
Rocha	6.0%	3.7%	4.8%	4.4%
Río Negro	1.5%	5.5%	4.5%	4.1%
Salto	8.0%	7.7%	7.0%	6.8%
San José	2.7%	4.3%	4.7%	5.1%
Soriano	4.6%	6.3%	5.1%	4.9%
Tacuarembó	7.8%	5.2%	6.6%	5.9%
Treinta y Tres	4.0%	4.6%	4.8%	4.4%

Fuente: Elaboración propia en base a información OPP – OTU.

Necesidades Básicas Insatisfechas: las distribuciones obtenidas entre los diferentes métodos que usan NBI no son muy diferentes (véase el cuadro 13). Las correlaciones entre NBI combinado y al menos 1 NBI es 0,99, con lo cual resulta indiferente utilizar el NBI combinado o el indicador de al menos 1 NBI. A su vez, las correlaciones de estas con la distribución usando 3 o más NBI es 0,9. Por diseño, este indicador no considera directamente el tamaño poblacional, lo que termina perjudicando especialmente a Canelones. Como es de esperar, la distribución con 3 NBI o más tiende a beneficiar en mayor medida a GGDD con menor IAE per cápita.

Cuadro 13. Comparación de la distribución FDI actual vs. NBI varios métodos

Departamento	FDI 33% 2017	FDI 100% 2017	Al menos 1 NBI	NBI ponderadas	3 o más NBI
Artigas	4.1%	3.0%	7.7%	7.8%	7.0%
Canelones	20.7%	11.5%	4.8%	4.8%	4.2%
Cerro Largo	8.3%	3.3%	6.4%	6.4%	6.6%
Colonia	4.4%	7.9%	4.3%	4.3%	3.6%
Durazno	5.8%	4.8%	6.0%	5.9%	6.3%
Flores	1.2%	1.3%	4.1%	4.0%	3.3%
Florida	3.0%	7.7%	4.6%	4.6%	4.4%
Lavalleja	2.2%	3.0%	4.8%	4.8%	4.2%
Maldonado	3.0%	10.3%	4.9%	4.9%	3.8%
Paysandú	5.4%	5.7%	5.9%	5.9%	6.5%
Río Negro	7.1%	4.2%	5.5%	5.5%	5.8%
Rivera	6.0%	3.7%	6.4%	6.4%	7.3%
Rocha	1.5%	5.5%	5.0%	5.0%	4.0%
Salto	8.0%	7.7%	7.0%	7.1%	8.4%
San José	2.7%	4.3%	5.1%	5.1%	4.5%
Soriano	4.6%	6.3%	5.5%	5.5%	5.8%
Tacuarembó	7.8%	5.2%	6.4%	6.4%	8.3%
Treinta y Tres	4.0%	4.6%	5.8%	5.8%	6.1%

Fuente: Elaboración propia en base a información OPP – OTU.

Recomendación final sobre el FDI

A pesar de su nombre, el FDI es esencialmente un sistema de transferencias de capital más que un fondo de desarrollo regional, tal como se entiende en la práctica internacional. Sin perjuicio a un desarrollo futuro de un fondo de desarrollo regional con objetivos e instrumentos más diversos, es importante que el sistema de transferencias en Uruguay tenga un componente dedicado a las transferencias de capital. Desde esta perspectiva, las recomendaciones de esta sección se circunscriben a mejorar el desempeño del FDI como una transferencia de capital.

Como transferencia de capital, el FDI, como se hizo notar, tiene dos áreas de mejora principales en la actualidad. El primero se refiere a la constitución de los fondos a distribuir, el que a su vez tiene dos dimensiones: i) la exclusión de Montevideo en la configuración de los fondos; y ii) la partición de esos fondos entre los que se distribuyen de acuerdo con la fórmula y los que son gestionados por los ministerios del gobierno central. La segunda área de mejora es la desactualización de la fórmula utilizada para la distribución de los fondos del FDI aplicada al 33% de esa bolsa de fondos.

La primera recomendación para la reforma del FDI es tratar de incluir a Montevideo en la bolsa que constituye el origen de los fondos. Como ya se expuso más arriba, no parecería tener lógica tratar de perseguir el objetivo de desarrollar los territorios del interior del país, y al mismo tiempo excluir del origen de esos fondos (a distribuir) a la región más rica del país en la generación de fondos. Esta reforma también ayudaría a

normalizar el estatus extraordinario y asimétrico de la “Partida Área Metropolitana” actualmente asignada a Montevideo y Canelones. Sin embargo, evidentemente esta reforma podría ser dificultosa ya que la propia Constitución se refiere al FDI y su estructura. Sea como fuese, esta reforma no tendría que implicar un incremento en los fondos gastados entre el FDI y la “Partida Área Metropolitana”. Con la adecuación de los porcentajes, el efecto sobre el presupuesto del GC podría hacerse de manera neutral, aunque claramente, incluyendo a Montevideo como receptor de fondos.

La segunda recomendación es ampliar el porcentaje de los fondos en el FDI que son repartidos de forma automática a través de la aplicación de la fórmula de distribución. Idealmente, el 100% de los fondos serían distribuidos de forma objetiva y automática a través de la fórmula. Como se ha visto en la sección de diagnóstico, ello contribuiría a aumentar la progresividad en las asignaciones a los GGDD. Este cambio también contribuiría a una mayor predictibilidad y autonomía descentralizada en los gastos de capital a nivel departamental. Sin embargo, podría haber razones de peso para que una parte de los fondos permanezcan todavía a ser distribuidos por los ministerios del GC (por ejemplo, para procurar la consecución de objetivos de desarrollo nacionales). Si ese fuese el caso, sería importante considerar que existe espacio para que una mayor proporción de los fondos (por ejemplo, aplicar el 33%, pero sobre el total de recursos que se aplican al FDI) se distribuyan a través de la fórmula. Obviamente esta reforma no tendría ningún impacto sobre el presupuesto del GC. Cabe resaltar que tanto para la asignación actual como (especialmente) para un incremento en los fondos del FDI asignados a los GGDD, es esencial fortalecer las capacidades departamentales en gestión de la inversión pública: planificación multi-anual; formulación de proyectos; seguimiento de la ejecución: y evaluación ex post.

La tercera recomendación se refiere a la fórmula de distribución de los fondos. A corto plazo, y de manera similar a la recomendación para el Art. 214, dado que el FDI se trata como una transferencia de igualación de capital, la reforma obvia inmediata consistiría en actualizar dicha distribución. Como se mostró en la sección de diagnóstico, la distribución actual del FDI departamental (33%), basada en los criterios de asignación del decreto 411/01, constituye en sí misma un IGNG que presenta buenos resultados en términos de progresividad, tanto con respecto al IAE como a la pobreza departamental, aunque con valores de los indicadores de hace casi 20 años. Por ello, una alternativa es utilizar la actual fórmula de asignación, con los valores de los indicadores más actualizados disponibles. Otra alternativa aquí presentada es utilizar el IGNG con los mismos pesos relativos, similar a la propuesta para la asignación departamental de la transferencia del Art. 214. A mediano plazo, es importante elaborar información sobre deficiencias de infraestructura en los GGDD para luego utilizar este índice ponderado por población como el criterio más importante, sino único, en la fórmula de distribución del FDI.

6. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

El sistema de transferencias del GC a los GGDD en Uruguay se ha mantenido estable a lo largo de dos décadas (cuatro ciclos políticos), contribuyendo a dar certeza sobre el volumen de transferencias y preservando la correspondencia fiscal. No obstante, hay una serie de áreas de mejora, desarrolladas en este informe, que es necesario abordar para modernizar el sistema de transferencias y acercarlo a buenas prácticas internacionales.

Las transferencias en su conjunto no son suficientemente claras en sus objetivos. Tanto la transferencia del Art. 214 como del Art. 298, que son las más relevantes, persiguen más de un objetivo (devolución, redistribución y transferencias condicionadas, en el caso del 214; y transferencia de capital condicionada y de convergencia, en el caso del Art. 298/FDI), lo que dificulta establecer con claridad su contribución a cada objetivo. En el caso del Art. 214, el surgimiento de sucesivas deducciones como transferencias condicionadas incrementó la complejidad y restó aún más claridad a los objetivos.

Con respecto a la distribución del Art. 214 entre los GGDD, la falta de claridad en los coeficientes fijos para cada departamento resta transparencia al sistema. La no inclusión de Montevideo en la distribución departamental (y su deducción por separado) no parece justificada; y la distribución vía coeficientes fijos no estaría basada en criterios objetivos, está desactualizada y sus características distributivas pueden ser mejoradas a través del uso de los criterios históricos de la Ley de presupuesto 17.296 de 2001-2005.

La implementación de un sistema de transferencias de igualación en función de la metodología de la brecha fiscal, que constituye la buena práctica internacional, hoy no es posible. Existen limitaciones de información y de capacidades para el cálculo de la capacidad fiscal (bases tributarias) y necesidades de gasto (clasificación funcional del gasto) que impiden esta estimación. Al respecto, es necesario fortalecer las capacidades del personal de la Dirección de Inversión Pública y Descentralización de la OPP para procurar esta información, mantenerla actualizada y realizar estimaciones de la brecha fiscal que se utilicen para el cálculo de las transferencias de igualación, cuya calidad y precisión vayan mejorando con el tiempo.

El sistema de transferencias condicionadas tiene espacio para ser más desarrollado. Esto se debe en parte a las funciones limitadas de los departamentos, que son de carácter eminentemente municipal. Este último punto suscita el interrogante de ampliar en el futuro las bases de la descentralización en Uruguay con responsabilidades de gasto más sustanciales para los GGDD, en áreas tales como educación y salud pública. No obstante, a corto plazo es importante mapear cada transferencia con las funciones/responsabilidades de gasto de los GGDD, aclarando sus objetivos e identificando duplicidades y/u omisiones.

En el caso del FDI, en la práctica funciona como una transferencia condicionada de capital más que como un fondo de desarrollo regional o de convergencia. En este sentido cumple un rol clave, aunque debe evaluarse a futuro expandir sus objetivos o

crear otro instrumento enfocado en la convergencia regional, que no necesariamente abarque todos los departamentos del país.

Como transferencia condicionada de capital, el FDI tiene limitaciones. El monto que se asigna a los departamentos es pequeño, tanto por su tamaño como por la fracción del mismo asignada a los GGDD. Así, si bien es un mandato constitucional, no se justifica la exclusión de Montevideo en lo referido al aporte de recursos al fondo, que lo incrementaría; ni en la recepción de recursos, que termina incentivando la creación de instrumentos por separado que complejizan el sistema, como la “Partida Área Metropolitana”. Con respecto a la fracción asignada a los GGDD, tampoco se justifica que se apliquen al FDI-GC recursos muy superiores a los legalmente establecidos; ni que no se busque una asignación más distributiva de dichos recursos, que están concentrados en los GGDD más desarrollados. No obstante, no es deseable incrementar la fracción de recursos asignados a los GGDD sin mejorar sus capacidades en gestión integral de proyectos. Por su parte, la fórmula vigente de asignación de recursos a los GGDD tiene buenas propiedades distributivas, aunque sus valores están desactualizados y podrían considerarse alternativas como los IGNG presentados en este documento.

Recomendaciones

Desde una visión de conjunto, es deseable una reforma integral al sistema de transferencias, que simplifique cada instrumento en función de objetivos claros, arraigados en la buena práctica internacional. Con respecto al Art. 214, podría considerarse separar fondos que persigan el objetivo de devolución de aquellos que se utilicen para redistribución. También es deseable ordenar mejor las transferencias condicionadas, aclarando sus objetivos en función de las responsabilidades de los GGDD. Al tiempo de definir el FDI claramente con transferencia condicionada de capital, y considerar la introducción de un nuevo instrumento para fines de convergencia regional (que podría financiarse con una fracción del FDI-GC). Todo esto puede hacerse sin incrementar el porcentaje de recursos actualmente asignado a los GGDD, es decir, de manera fiscalmente neutra.

Con respecto a la distribución del Art. 214 entre los GGDD, es clave desarrollar la información y capacidades necesarias en la OPP para estimar la brecha fiscal, en función de una aproximación cada vez más precisa de la capacidad fiscal y necesidades de gasto de los GGDD, para el establecimiento de una transferencia de igualación siguiendo buenas prácticas internacionales.

En el corto plazo, es importante dotar de transparencia a la asignación departamental del Art. 214, distribuyendo a los departamentos (incluido Montevideo) en función de un IGNG. Los indicadores de la Ley de presupuesto 17.296 de 2001-2005, sobre los cuales se basa el IGNG con ponderaciones iguales y distintas presentados en este documento, son conceptualmente razonables y tienen arraigo histórico; además, mejoran la distribución actual en términos redistributivos. Obviamente, deberían utilizarse los valores más actualizados posibles de dichos indicadores.

En el caso del FDI, debería considerarse incrementar el monto asignado a los GGDD y actualizar la fórmula de distribución vigente. Dicho incremento podría hacerse a través de la incorporación de Montevideo en el aporte y recepción de los fondos (eliminando

así la “Partida Área Metropolitana”, que complejiza el sistema); y/o incrementando la participación de los GGDD en el monto total de recursos aplicados al FDI. Una condición necesaria para este incremento es mejorar las capacidades de los GGDD en gestión integral de proyectos. Por su parte, deberían actualizarse los valores de los indicadores de la fórmula de distribución vigente entre los GGDD, explicitando el porcentaje de cada indicador y considerando alternativas como el IGNG presentado en este documento.

Referencias

- Aboal, D., B. Lanzilotta, M. Pereyra y P. Queraltó. 2018. Desarrollo económico regional y clubes de convergencia en Uruguay. Doc. de trabajo 01/18, CINVE.
- Ahmad, E. y R. Zanolá. 2015. Chile: Regional Investments, Convergence and Local Governance. Some Preconditions for Sustainable and Inclusive Growth. Londres, UK: London School of Economics.
- Barry, F. 2003. Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries. *Journal of Common Market Studies*, 41(5): 897-921.
- Beugelsdijk, M. y S.C.W. Eijffinger. 2005. The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001. *Journal of Common Market Studies*, 43(1): 37-51.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales. Washington, D.C.: BID.
- Boex, J. y J. Martínez-Vázquez. 2007. Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons. En *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*; J. Martínez-Vázquez y B. Searle (eds.), Springer.
- Bone, C., A. Muñoz y A. Radics. 2016. Subnational fiscal disparities and intergovernmental transfers in LAC. *Review of Public Economics*, 219-(4/2016): 35-66.
- Calvo, J.J. 2013. *Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011*. Fascículo 1 – Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. J. J. Calvo, coordinador.
- Cantarero, D., F. Delgado, M. Ivars, E. Murillo-García, F. Pedraja, J. Martínez-Vázquez y A. Zabala. 2017. La política regional en España: análisis y propuestas de reforma. Gen+ ISSN: 2530-7118.
- Congreso de Intendentes. 2012. Financiamiento de los GGDD – Aportes para una discusión necesaria. Proyecto “Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y de los GGDD en Uruguay”. Coordinadora: Arq. Helena Heinzen.
- Congreso de la República. 2013. Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL, Ley No. 29125. Congreso de Perú.
- Cuadrado-Roura, J. R. 2010. Regional Policy, Economic Growth and Convergence: Lessons from the Spanish Case. *Springer Science & Business Media*.
- Ederveen, S., J. Gorter, R.D. Mooij y R. Nahuis. 2003. Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy. European Network of Economic Policy Research Institutes.
- Fernández-Leiceaga, X., S. Lago-Peñas y X. Álvarez-Corbacho. 2013. The Spanish Inter-Territorial Compensation Fund: Analysis and reform proposals. MPRA.
- Llungo Ortiz, J. 2018. Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual. *Journal of Regional Research*, 41(2018): 11-51.
- Martínez-Vázquez, J. 2013. Fiscal Decentralization in Perú: A Perspective on Recent Developments and Future Challenges. Andrew Young School, International Center for Public Policy, Working Paper. 13-24.

- Martínez-Vázquez, J. 2017. Metodología para el cálculo de la Disparidad Fiscal Subnacional. En A. Muñoz, E. Pineda y A. Radics (eds.). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación*. Washington, D.C.: BID.
- Martínez-Vázquez, J., A. Herrero-Alcalde y E. Murillo-García. 2011. Capital Transfers and Equalization: An Application to Spanish Regions. Andrew Young School, International Studies Program, Working Paper 10-25.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2007. Reglamento de la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del FONIPREL. Decreto Supremo N° 204-2007-E. Perú: MEF.
- Muinelo-Gallo, L, J. Urraburu Bordon y P. Castro Scavone. 2017. Disparidades fiscales regionales en Uruguay. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República.
- Muñoz, A., E. Pineda y A. Radics, eds. 2017. *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*. Washington D.C, BID.
- OCDE. 2017. Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities, OECD Multi-level Governance Studies. París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>.
- Pineda, E., T. Ter-Minassian, E. Ahmad, L. Letelier, I. Fernández. 2018. Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable – Evidencia de Chile. Washington, D.C.: BID.
- Sapir, A. 2004. An agenda for a growing Europe: The Sapir report. Nueva York: Oxford University Press Scholarship online.
- Shankar, R., y S. Anwar. 2009. Lessons from European Union Policies for Regional Development. Policy. Research Working Paper 4977. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Von Hesse, M. 2011. Consultoría para el diseño del esquema de incentivos para el proyecto de inversión pública de "Apoyo a la Inversión Pública Territorial". Washington, D.C.: BID.

Anexos

Anexo 1. Metodología de cálculo de la Brecha Fiscal²⁸

El objetivo fundamental de este anexo es describir la metodología de la brecha fiscal en donde la transferencia de igualación a los GGDD estaría basada en la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada GD. Esta sería la metodología más deseable para reformar la transferencia por el Art. 214. Sin embargo, los datos disponibles hoy en día en Uruguay a nivel de GD no permiten la implementación de esta metodología, debido a la falta de información sobre la composición del gasto funcional a nivel departamental y las bases tributarias de los GGDD.

La metodología de la brecha fiscal es intuitiva. Por una variedad de razones los GGDD tienen distintas capacidades de financiamiento y también difieren en sus necesidades. La medición de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto trata de capturar las magnitudes presupuestarias, de gastos o ingresos, a las que se enfrentan los GGDD para estar en igualdad de condiciones para la provisión de sus servicios básicos. Pero es importante notar que no se trata de medir los gastos reales u observados o las recaudaciones reales u observadas. El uso de esas variables evidentemente generaría incentivos perversos para las jurisdicciones receptoras a gastar más y recaudar menos para así recibir más transferencias de igualación. Por lo tanto, la dificultad reside en medir la capacidad fiscal (no los ingresos recaudados) y las necesidades de gasto (no los gastos incurridos).

Medición de las necesidades de gasto:

En la práctica internacional existe una variedad de métodos, cada uno con ventajas y desventajas en la simplicidad del cómputo y la exactitud deseada en la medición de las necesidades de gasto, la cual siempre depende también de la disponibilidad de datos. Entre las opciones encontramos las siguientes:

- I. Normas de gastos per cápita o por cliente (top-down). Para comenzar se usan los valores históricos de gasto para establecer valores iniciales de esas normas de gasto por cliente. Una ventaja importante de este método es que los valores estándares por cliente pueden ser (de hecho, deberían ser) modificados para introducir prioridades y adaptarse a niveles posiblemente más altos de financiamiento a medida que el sistema madure en su implementación. Este método permite más fácilmente mantenerse dentro de la restricción presupuestaria vigente.
- II. Gastos históricos por función de gasto. Este es un de los métodos más simples, puesto que solo se debe disponer de datos históricos por tipo de gasto funcional. Evidentemente, este método se subsume como un caso particular del primer método de normas de gasto por cliente.
- III. Índices ponderados de necesidad relativa. Usa datos disponibles sobre factores que aproximen las diferencias en las necesidades de gasto (como población, superficie, índice de pobreza, etc.). Los índices ponderados (como medidas relativas) tienen dos aplicaciones para resolver el problema de la distribución de las transferencias de igualación. La primera es su aplicación directa al Fondo de

²⁸ Esta sección está basada en Martínez-Vazquez (2017).

Igualación disponible. La segunda aplicación es multiplicar el índice ponderado por la población total para así obtener la población ajustada (por necesidades de gasto) para cada departamento. Esta población ajustada puede utilizarse para obtener una razón de capacidad fiscal por población ajustada para cada provincia y a partir de esa distribución entre provincias implementar un programa de distribución de las transferencias de igualación (tal como se hace por ejemplo en Alemania, España o Polonia). Estas dos metodologías son las utilizadas en el texto del informe en su aplicación a Uruguay.

- IV. Costeo detallado de cestas de servicios. En esta metodología se definen en detalle los estándares de servicio para cada función y se acompaña con un costeo detallado de los insumos necesarios para la provisión de cada cesta de servicios. Esta metodología se conoce como “de abajo a arriba” (*bottom up*) y requiere una gran cantidad de información sobre estándares de servicio y precios de los insumos. Se utiliza en países como Holanda y Japón, pero siempre está expuesta a exceder la restricción presupuestaria vigente.

Dado su mayor uso en la experiencia internacional comparada y sus características más atractivas, en lo que sigue se describirá en más detalle cómo se podría implementar la primera de estas metodologías: “normas de gastos per cápita o por cliente (*top-down*)”. En este método, primero se determina el total de recursos a destinar en un programa o actividad particular de los GGDD, y en segundo lugar se establece un promedio o norma común dividiendo el monto por el total de clientes que se benefician de los servicios. Esta norma de gasto es común para todos los GGDD, y en ausencia de variaciones en los costos de provisión, puede interpretarse como la necesidad de gasto por cliente para este servicio específico.²⁹ En caso de que existan diferencias en los costos de provisión para las distintas jurisdicciones, es posible incorporar ajustes a la norma, sin que exista alguna limitación a ese respecto. Los pasos a seguir se resumen en el recuadro A1.1.

²⁹ Esta norma de gasto por cliente podría tener un carácter compulsorio, lo cual forzaría a los GGDD a realizar sus gastos de acuerdo con la norma establecida, pero en la práctica internacional –siguiendo el principio que las transferencias de igualación deben ser incondicionales– el carácter de la norma es solo orientativo, permitiendo que los GGDD decidan gastar un monto diferente de recursos por cliente si así lo desean.

RECUADRO A1.1. SECUENCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE NORMAS DE GASTO POR CLIENTES (*TOP DOWN*)

Paso 1: Determinación del nivel agregado de necesidades (NAN) para el nivel de gobierno al que se le transferirán los recursos.

Paso 2: Determinación de las necesidades de recursos para cada función j (NF_j) a financiar. Si definiéramos k funciones tendríamos que $NF_1 + NF_2 + \dots + NF_k = NAN$.

Paso 3: Estimación del número de clientes de cada función j en cada jurisdicción i (C_{ji})

Paso 4: Cálculo del número de clientes de cada función j a nivel nacional (C_j). Si hubieran n jurisdicciones en el país tendríamos que $C_j = C_{j1} + C_{j2} + \dots + C_{jn}$

Paso 5: Cálculo de las normas o estándares de gasto nacionales para cada función j (E_j).

$$E_j = \frac{NF_j}{C_j}$$

Paso 6: Cálculo de las necesidades de gasto por función j de cada jurisdicción i (NG_{ji}).

$$NG_{ji} = C_{ji} \cdot E_j$$

Paso 7: Cálculo de las necesidades de gasto totales de cada jurisdicción i (NG_i).

Con k funciones tendríamos:

$$NG_i = NG_{1i} + NG_{2i} + \dots + NG_{ki} = C_{1i} \frac{NF_1}{C_1} + C_{2i} \frac{NF_2}{C_2} + \dots + C_{ki} \frac{NF_k}{C_k}$$

Existen varias ventajas en el uso de esta metodología de “normas de gastos per cápita o por cliente (*top-down*)”. Gracias a su estructura, este método asegura la factibilidad del criterio de asignación de recursos, ya que, considerando que el monto total de recursos a destinar en un cierto programa se define a partir de consideraciones políticas y restricciones de orden presupuestario, la obtención de normas a partir de tal monto es transparente y realista, a la vez que lo suficientemente objetiva como para excluir la posibilidad de presiones políticas después de que los montos totales por programa se hayan definido. Las desventajas se concentran en la determinación del monto total de recursos que se destinará a los distintos programas. Si no existe cuidado en representar las verdaderas necesidades de servicios que tiene la población, es decir, si el conjunto de programas y sus importancias relativas en términos presupuestarios no es consistente con las verdaderas necesidades de gasto de la población, entonces el objetivo de igualación de las necesidades de gasto difícilmente será alcanzado.

Medición de la capacidad fiscal

La medición de la capacidad fiscal también requiere de un estándar de medida, en este caso constituido por un esfuerzo fiscal común a todos los GGDD. Este estándar puede ser un esfuerzo tributario medio o un estándar de esfuerzo máximo. La necesidad de un estándar queda justificado en el hecho de que, toda vez que los GGDD gozan de un cierto grado de autonomía tributaria, el uso de ingresos corrientes en el cálculo del

indicador de capacidad fiscal incentivaría a los gobiernos subcentrales a reducir su esfuerzo de recaudación de impuestos para hacerse merecedores de mayores montos de transferencia. Como resultado, cada GGDD haría esfuerzos insuficientes en la recaudación de impuestos, y la carga tributaria pasaría a concentrarse en los impuestos del gobierno central, afectando la autonomía financiera de los GGDD y reduciendo los beneficios obtenidos de la descentralización fiscal.

En la práctica, la estimación de la capacidad fiscal puede ser más sencilla y directa que la estimación de las necesidades de gasto. Mientras que el concepto de “necesidad” de gasto impone un juicio de tipo normativo, el concepto de la capacidad fiscal se puede definir dentro de parámetros objetivos. Sin embargo, la estimación de la capacidad fiscal puede requerir una mayor disposición de datos, sobre todo sobre las bases impositivas, información que en muchas ocasiones no está disponible. En el caso en que los datos sobre las bases impositivas no estén disponibles, existen distintas metodologías usadas en la práctica internacional que pueden ser utilizadas para aproximar las bases impositivas. En general estas metodologías utilizan proxis de las bases impositivas, tales como el producto regional bruto, juntamente con métodos de regresión lineal.

El sistema de ingresos representativos es una medida multidimensional de capacidad fiscal que representa la cantidad de ingresos (potenciales) que se obtendrían en un GD si se ejerciera allí el nivel de esfuerzo recaudatorio promedio a nivel nacional (teniendo en cuenta el desempeño de todos los GGDD). A este efecto, se calcula la base tributaria de cada una de ellas (o una aproximación de esas bases tributarias) y se le aplica un conjunto de tasas de impuesto común, representando con ello el mismo esfuerzo fiscal para todas las localidades. Aquellos GGDD que resulten tener una capacidad fiscal estimada inferior a cierto umbral o estándar (provisto, por ejemplo, por el esfuerzo medio a nivel nacional), resultan beneficiadas en la transferencia de igualación, ya que la fórmula solo reconoce el ingreso potencial como la capacidad fiscal. Como ya se ha indicado, es posible que la información requerida para una adecuada estimación de la base tributaria no esté disponible a nivel desagregado, en cuyo caso sería necesario usar una versión simplificada del método consistente en seleccionar una variable que sirva como proxy de la base imponible. Con todo, es muchas veces posible alcanzar un grado importante de precisión y por lo tanto obtener una buena estimación de la capacidad fiscal de cada jurisdicción. Los pasos fundamentales para la aplicación de esta metodología están ilustrados en el recuadro A1.2.³⁰

³⁰ Véase Boex y Martínez-Vazquez (2007).

RECUADRO A1.2. METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL UTILIZANDO EL “SISTEMA DE INGRESOS REPRESENTATIVO”

Determinación de todas y cada una de las fuentes de ingreso: el Sistema de Ingresos Representativos incluye todos los tributos o bases imponibles de que disponen las jurisdicciones.

Definición y estimación de las bases impositivas: la definición y estimación de las bases impositivas son los dos pasos más importantes en el sistema de ingresos representativo. La variación en las bases impositivas entre los GGDD no solo indica distinta capacidad, pero también da base para la estimación de la tasa de impuesto representativa.

Cálculo de la tasa o tipo tributario representativo: se calcula como un valor medio nacional dividiendo la recaudación total a nivel nacional (la suma de todos los GGDD) por el total de la base impositiva estimada también a nivel nacional (la suma de los GGDD) o haciendo la regresión de la recaudación con respecto a las bases impositivas o sus aproximaciones, como puede ser el PIB regional per cápita.

Estimación de la capacidad: para cada GGDD se estima multiplicando la tasa o tipo tributario representativo (a nivel nacional) por la base real estimada de ese GD o utilizando los estimados de las regresiones para calcular el potencial recaudatorio.

Nota adicional: el coeficiente de esfuerzo tributario para cada GD se puede calcular dividiendo la recaudación real por la estimación de la capacidad.

La capacidad fiscal puede incluir otras (más allá de los ingresos propios potenciales) fuentes de ingresos. Estos ingresos incluyen las participaciones de ingresos (adicionales a la transferencia de igualación) y otras transferencias incondicionadas. Con respecto a las otras transferencias (las condicionadas) que deban o no incluirse en la medida de la capacidad fiscal, la decisión debe estar basada estrictamente en el principio de “inclusión” simétrica por el lado del gasto y por el lado de los ingresos, o alternativamente en el principio de “exclusión” simétrica. En el caso de la inclusión, si se incluyen en el cálculo de las necesidades de gasto aquellas funciones y actividades que son financiadas (al menos de forma parcial) por transferencias u otras fuentes, entonces esas transferencias u otras fuentes de ingresos deben ser incluidas en el cálculo de la capacidad fiscal. Es importante notar que en este caso de inclusión de las transferencias (incluyendo los ingresos coparticipados), las transferencias incondicionadas, así como las condicionadas que lleguen a incluirse, no es necesario realizar cálculos de ingresos potenciales (como se hace para los ingresos propios). Ello es así porque los GGDD no tienen control directo del monto recibido por estas transferencias y, por lo tanto, el monto a incluir en la capacidad fiscal es el monto real recibido por esas transferencias. En el caso de exclusión, ambos lados, los gastos (en las necesidades de gasto) y las transferencias que las financian (por el lado de la capacidad fiscal) son ignoradas por completo a efectos de la transferencia de igualación.

Crterios de distribución de las transferencias de igualación

Una vez calculadas las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, el cómputo de la brecha fiscal es sencillamente la diferencia entre las dos medidas: para cada gobierno sub-nacionalⁱ como:

$$\text{Brecha (o Disparidad) Fiscal}_i = \text{Necesidades de Gasto}_i - \text{Capacidad Fiscal}_i$$

donde una brecha fiscal positiva significa que existe un exceso de necesidades de gasto respecto de la capacidad de financiamiento, por lo que se requieren recursos adicionales para cubrirlas y justifica recibir una transferencia de igualación. Por el contrario, una brecha fiscal negativa implica que existe capacidad de sobra para cubrir las necesidades de gasto, por lo que no se requieren recursos adicionales en la forma de una transferencia de igualación.³¹

El conjunto de las disparidades fiscales (de todos y cada uno de los GGDD) provee toda la información necesaria para distribuir el fondo de igualación disponible. Sin embargo, existen múltiples criterios que pueden ser adoptados para la distribución de los fondos que pueden ser utilizados hasta agotar el fondo de transferencias entre los gobiernos beneficiados. Un punto de partida razonable y de amplia aceptabilidad es establecer que los recursos beneficiarán solo a los gobiernos cuya disparidad fiscal sea positiva; esto es, para los GGDD con necesidades de gasto en exceso de su capacidad fiscal. Este criterio permite mejorar la capacidad ecualizadora porque focaliza los recursos disponibles en aquellos gobiernos con menor capacidad de financiamiento o mayores necesidades de gasto. Antes de entrar en el detalle de los distintos métodos de distribución, debemos recordar que en Uruguay el Art. 214 tiene elementos de transferencias de igualación y de participación de ingresos (*revenue sharing*). Es por esto último que en principio todos los GGDD (en distinta medida) podrían tener una brecha fiscal positiva.

La estimación de la brecha fiscal en términos per cápita ($BFpc_k$) para cada GD seguiría los pasos siguientes:

- Si la capacidad fiscal del GD en términos per cápita ($CFpc_k$) es mayor que sus necesidades de gasto en términos per cápita ($NGpc_k$), su brecha fiscal se estima que es cero y el GD no es elegible en la estimación del índice y por tanto tampoco elegible para recibir la transferencia de igualación.
- Si la capacidad fiscal del GD en términos per cápita ($CFpc_k$) es menor que sus necesidades de gasto en términos per cápita ($NGpc_k$), el GD es elegible en la estimación del índice y por tanto también elegible para recibir la transferencia de igualación. En este caso, la brecha fiscal del GD es igual a la diferencia de sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal en términos per cápita.

$$BFpc_k = \begin{cases} 0, & \text{if } NGpc_k \leq CFpc_k \\ NGpc_k - CFpc_k, & \text{if } NGpc_k > CFpc_k \end{cases}$$

El valor total de la brecha fiscal para el GD (BF_k) se estima como:

$$BF_k = BFpc_k \times Poblacion_k$$

³¹ De hecho, en estos casos (con gobiernos subcentrales con una brecha negativa), la práctica en muchos sistemas de igualación en la experiencia internacional es obligarles a contribuir con una parte de sus propios recursos a la bolsa de igualación beneficiando a los gobiernos subnacionales con una brecha fiscal positiva. Estos sistemas se conocen como "sistemas fraternales" o de Robin Hood.

El índice de Brecha Fiscal del GD (IBF_k) es igual a la razón de la brecha fiscal del GD y la suma de la brecha fiscal de todos los GGDD elegibles.

$$IBF_k = \frac{BF_k}{\sum_{k=1}^{24} BF_k}$$

A continuación, el índice (IBF_k) se utiliza para distribuir los fondos disponibles del Art. 214

Dos de los posibles criterios para distribuir las transferencias entre los GGDD cuya disparidad fiscal es positiva son:

- I. Distribución proporcional: las transferencias se asignan a cada GD en proporción directa al tamaño de su disparidad fiscal positiva. Para obtener el porcentaje de participación de cada GD en el fondo de transferencias, primero se suman todas las disparidades fiscales positivas y después se divide la disparidad de cada gobierno beneficiario por dicha suma. La proporción resultante se multiplica por la bolsa o el fondo de transferencias disponible para obtener la transferencia asignada a cada GD beneficiario. El recuadro A.3 ilustra los distintos pasos a tomar:

RECUADRO A1.3. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE IGUALACIÓN

Paso 1: Definir desequilibrio fiscal

= Necesidades de Gasto – Recursos potenciales disponibles

Desequilibrio Fiscal³² = Necesidades de gasto – (Capacidad Fiscal Propia - Participación de Ingresos – Otras Transferencias)

Para los GGDD que no tienen una brecha fiscal positiva, se le designa un Desequilibrio Fiscal = 0

Paso 2: Definir Desequilibrio Fiscal Relativo para el gobierno subcentral i como:

$$\text{Desequilibrio fiscal relativo}_i = \text{desequilibrio fiscal}_i / \sum_i^N \text{desequilibrio fiscal}_i$$

Dónde: N es el número total de GGDD beneficiarios. El desequilibrio fiscal relativo es el tamaño relativo del desequilibrio fiscal de cada GD como porcentaje del desequilibrio fiscal agregado de todos los GGDD beneficiarios.

Paso 3: Asignar la transferencia de igualación

$$\text{Transferencia al GD}_i = \text{desequilibrio fiscal relativo}_i * \text{fondos de igualación}$$

II. Distribución maxi-min: las transferencias se asignan, primero, al GD con la máxima disparidad fiscal, hasta el punto en que alcanza a aquel gobierno con la segunda disparidad más grande. En adelante se les entregan transferencias a estos dos gobiernos hasta que alcanzan al tercero y así sucesivamente hasta que se agota el fondo de transferencias. Bajo este sistema se establece una disparidad fiscal máxima (minimizando la disparidad fiscal máxima), la cual resulta ser común para todos los gobiernos beneficiados. Por su parte, aquellos gobiernos con una disparidad menor al máximo establecido por el sistema no reciben ningún beneficio.

La elección entre estos dos criterios alternativos de distribución depende de las preferencias de las autoridades competentes y la sociedad. Sin duda el criterio más utilizado internacionalmente es el proporcional, pero si el objetivo es focalizar los recursos en los gobiernos más necesitados entonces el criterio de maxi-min puede considerarse como más eficaz. Es importante considerar también que la bolsa o fondo de transferencias puede no ser lo suficientemente grande como para eliminar por completo las disparidades fiscales positivas. A nivel internacional, la experiencia más común es no igualar perfectamente. Como se ha explicado, el tamaño del fondo de transferencias de igualación es determinado en la ley o el proceso presupuestario. En

³² Este método mide el desequilibrio fiscal desde una perspectiva aditiva, sustrayendo la capacidad fiscal potencial de las necesidades de gasto. Un enfoque alternativo puede ser el de medir el desequilibrio fiscal desde una perspectiva multiplicativa, donde las transferencias pueden ser afectadas por la inversa del índice de capacidad fiscal. En ambos casos, la capacidad fiscal es “descontada” de las necesidades de gasto. Dependiendo del diseño del modelo de medición, ambos métodos pueden llegar a resultados similares; el primero es en general menos sensible a cambios en los supuestos de los parámetros y provee resultados más fáciles de entender.

principio esto señalaría las preferencias sociales con respecto al grado de igualdad entre los GGDD.

Anexo 2. Metodología de distribución del FDI según el Indicador Sintético de Desarrollo Departamental

En esta sección se presenta la distribución de los fondos utilizando el Indicador Sintético de Desarrollo Departamental.

Este método se basa en la simulación de los resultados potenciales de utilizar un índice más comprensivo de diferencias regionales que tome en cuenta diferencias económicas, sociales e institucionales entre los GGDD. El índice sintético utilizado fue tomado de “Análisis de Inequidades Territoriales”, OPP (Aboal et al., 2018).

Los componentes del indicador sintético en Uruguay son los siguientes:

- *Sistema de derecho confiable y objetivo*: incorpora variables relativas a la calidad y eficiencia del sistema judicial y a la definición de los derechos de propiedad.
- *Manejo sostenible del medio ambiente*: califica el estado general del medio ambiente y las tasas de degradación de los principales desechos ambientales, así como su interacción con las actividades productivas y de consumo.
- *Sociedad incluyente, preparada y sana*: incorpora medidas relativas al nivel de escolaridad, condiciones generales de salud y medidas de inclusión (desigualdad y pobreza).
- *Sistema político estable y funcional*: se intenta medir estabilidad y funcionalidad de los sistemas políticos regionales. Con ese fin se consideran medidas de: corrupción, participación ciudadana en la vida política y libertades civiles.
- *Gobiernos eficientes y eficaces*: califica el desempeño del gobierno local en su capacidad de influir positivamente en la competitividad de su región.
- *Mercado de factores*: mide la productividad del factor productivo trabajo, junto con otras características esenciales del empleo.
- *Economía estable*: intenta medir las principales características de las economías regionales, además de las restricciones al crédito para los agentes económicos (empresas y familias). Se incorporan variables como la distribución del ingreso, el nivel de endeudamiento y la diversificación de la economía.
- *Sectores*: incorpora variables que miden la calidad, eficiencia y costos de los sectores transporte, telecomunicaciones y financiero, por considerarlos sectores determinantes de la competitividad de la región.
- *Aprovechamiento de las relaciones internacionales*: mide el grado en el cual el Estado capitaliza su relación con el mercado internacional para incrementar su competitividad. Incluye variables que reflejan el volumen y facilidad con que los flujos de turismo y capitales transitan en la economía regional.
- *Innovación en los sectores económicos*: mide la capacidad de las regiones para competir en sectores de alto valor agregado, intensivos en conocimiento y tecnología de punta. Se incorporan variables relacionadas con la creación y aplicación de conocimiento, el contexto de investigación y la generación de patentes.

En conjunto, estos diez factores considerados implican el relevamiento de 100 variables (o indicadores), estandarizadas en una escala de 0 a 100. Para la elaboración de cada subíndice (o factor), se pondera el peso de cada variable de acuerdo a un proceso que incorpora tanto la opinión de expertos en el tema (50% de ponderación), como procedimientos estadísticos.

Como se puede observar en el cuadro A2.1, este índice sintético apenas produce variación en el reparto del FDI entre los GGDD. Los porcentajes de reparto varían en una estrecha banda entre 5,4% y 5,7%. Dadas las escasas diferencias notadas entre los GGDD, este método parecería el menos idóneo para reformar la fórmula del FDI.

Cuadro A2.1. Comparación de la distribución actual FDI vs. Indicador Sintético

Departamento	FDI 33% 2017	FDI 100% 2017	Al menos 1 NBI
Artigas	4.1%	3.0%	5.5%
Canelones	20.7%	11.5%	5.6%
Cerro Largo	8.3%	3.3%	5.4%
Colonia	4.4%	7.9%	5.7%
Durazno	5.8%	4.8%	5.5%
Flores	1.2%	1.3%	5.6%
Florida	3.0%	7.7%	5.6%
Lavalleja	2.2%	3.0%	5.6%
Maldonado	3.0%	10.3%	5.6%
Paysandú	5.4%	5.7%	5.5%
Río Negro	7.1%	4.2%	5.5%
Rivera	6.0%	3.7%	5.5%
Rocha	1.5%	5.5%	5.7%
Salto	8.0%	7.7%	5.5%
San José	2.7%	4.3%	5.6%
Soriano	4.6%	6.3%	5.6%
Tacuarembó	7.8%	5.2%	5.5%
Treinta y Tres	4.0%	4.6%	5.5%

Fuente: Elaboración propia en base a información de OPP – OTU.

Anexo 3. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Las NBI consideradas se resumen en el cuadro A3.1.

Cuadro A3.1. Definición de NBI consideradas

Dimensión	VARIABLES CONSIDERADAS
Vivienda decorosa	<ul style="list-style-type: none"> - Materialidad de la vivienda (techos, paredes y pisos) Un hogar particular tiene una carencia crítica en la materialidad de la vivienda si en la misma los materiales predominantes en techos o paredes son de desecho, o en el piso predomina la tierra sin piso ni contrapiso. - Espacio habitable (hacinamiento) En un hogar particular existe hacinamiento si la cantidad de personas del hogar con relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos. - Espacio disponible para cocinar Tendrá carencias críticas en este indicador todo hogar particular que no disponga de un lugar apropiado para cocinar con pileta y canilla, sea el mismo privado o compartido con otros hogares.
Abastecimiento de agua potable	Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha con relación al abastecimiento de agua potable si esta no llega por cañería dentro de la vivienda o si, en caso de que lo haga, el origen no sea red general ni pozo surgente protegido.
Servicio sanitario	Un hogar particular tendrá necesidades básicas insatisfechas en saneamiento si cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accediendo, su uso no es exclusivo del hogar o; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro.
Energía eléctrica	Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si no accede a energía eléctrica en la vivienda donde habita.
Artefactos básicos de confort	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de medios de calefacción - Refrigeración de alimentos - Disposición de agua caliente en el baño <p>Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes o, b) refrigerador o freezer o, c) calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua.</p>
Educación	Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes es niño, niña o adolescente (entre 4 y 17 años) (cumplidos al 30 de abril de 2010) y no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.

Fuente: Calvo (2013).