

Transferencias de los Gobiernos Nacionales a los Gobiernos Subnacionales en Pequeños Países Unitarios (*)

Andrés Rius



Montevideo, junio 2018

(*) Elaborado por el autor para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Centro de Estudios Fiscales (CEF). Ninguna de las instituciones ni sus técnicos o dirección política son responsables de los contenidos del informe.

Contenido

Introducción.....	2
[1] Cambios institucionales y disparidades.....	4
[2] ¿Qué funciones desempeñan los gobiernos subnacionales?.....	7
[3] Desigualdades y transferencias.....	11
[4] ¿Cómo ecualizan territorialmente?.....	18
[5] Esfuerzo fiscal y economía política.....	23
Referencias.....	28

Índice de tablas

Tabla 1 “Densidad” de los niveles de gobierno subnacionales, ca. 2013	6
Tabla 2 Parámetros poblacionales relevantes para la profundidad de la descentralización	11
Tabla 3 Ejercicio de distribución entre GSNs con y sin transferencias	15
Tabla 4 Composición de los ingresos totales de los GSN (18 departamentos, Montevideo excluido)....	17
Tabla 5 Transferencias como % de ingresos GSN	18

Introducción

Este informe fue elaborado para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Centro de Estudios Fiscales por el Economista Andrés Rius.¹ El autor fue seleccionado tras postular a un llamado abierto a propuestas de investigación realizado por ambas instituciones en abril de 2017. La convocatoria tenía como objetivo financiar una investigación cuyo objetivo fuera realizar un análisis comparativo a nivel internacional de mecanismos de determinación de transferencias de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales.

Este estudio versa principalmente sobre las instituciones formales que regulan el comportamiento de los agentes político-económicos en cuanto actúen en el plano “subnacional” de gobierno, en que se estructuran los estados contemporáneos. Más específicamente, en el documento se analizan las estrategias alternativas para la conducción de las economías de los gobiernos subnacionales (GSNs). Para comprender el funcionamiento de esas estructuras de gobierno (i.e., relaciones intergubernamentales dentro de espacios nacionales) es necesario tomar en cuenta las circunstancias que rodean su *evolución*. Esta condición resulta del hecho que no hay mecanismos universalmente apropiados, simples y uniformes de diseño institucional y políticas subnacionales (Bird y Smart, 2002, p.1), y por lo tanto el análisis institucional refiere normalmente a instituciones en persistente proceso de cambio.

En Uruguay la trayectoria evolutiva del sistema de relaciones subnacionales, registra varios hitos principales que se aglomeran en la segunda mitad de los años 1990s, con las innovaciones plasmadas mayormente en la reforma constitucional de 1996. Algunas de las innovaciones institucionales más importantes incluyen la renovación del mandato al gobierno central (GC) para que promueva a la descentralización como una herramienta privilegiada del proceso de desarrollo (Art. 50 de la Constitución de la República). En este caso, esas proclamaciones fueron de la mano de reservas de recursos para los GSNs (Arts. 214 y 298) y de la habilitación para solicitar renegociaciones ulteriores entre el GC y los GSNs, sobre la especificación de las bases imponibles de los impuestos “propios”. Las reformas de los 1990s también incluyeron una necesaria actualización y explicitación de los roles de OPP, los ministerios, los gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados respecto a ese proceso.

¹ El autor es Profesor Titular en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, pero en esta investigación participó como único autor, por lo que solo él es responsable de los contenidos del mismo

Las innovaciones institucionales tuvieron el alcance más sustancial con la institucionalización del Congreso Nacional de Intendentes y la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización (Art. 230 de la Constitución), pero también con la creación del tercer nivel de gobierno (“gobiernos locales”) y poblacionales definidos y verificados por la Corte Electoral en 2010.

Si bien las reformas políticas están entre los factores principales que inciden sobre la evolución de un régimen como el posterior a 1996, ningún proceso de su profundidad o alcance puede concretarse mediante un único conjunto de herramientas. En el caso de la evolución experimentada por el sistema de GSNs en Uruguay, se deben considerar el desarrollo del marco jurídico complementario del tercer nivel de gobierno (Leyes 18.567, 18.644, 18.653, 18.659, 18.665, 19.272; Circular Corte Electoral N° 8544; Ley de Presupuesto 2010 - 2015 N° 18.719. Art 670, Reglamentaciones departamentales); la génesis de la Ley de Descentralización Política (territorial) y Participación Ciudadana procesada en setiembre de 2009; sus modificaciones de febrero y julio de 2010 y la ley interpretativa de mayo 2010; la Reglamentación por parte de la Corte Electoral; las leyes de Presupuesto Nacional quinquenal del Estado, y las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal desde 2005.

El documento se organiza de la siguiente forma. En la sección 1 se revisan las circunstancias que pueden dar lugar al establecimiento de transferencias entre gobiernos (usualmente del GC a los GSNs), introduciéndose el concepto de disparidad y otros usados en el documento. En la sección 2 se consideran las potestades y funciones de los GSNs en Uruguay y otros países unitarios de pequeñas dimensiones, en el entendido que ofrecen una vista a los factores que explican sus trayectorias. La sección 3 examina las desigualdades territoriales, específicamente indagando cómo los países han procurado introducir más equidad y más eficiencia mediante transferencias. La sección 4 analiza la experiencia de algunos países que cuentan con datos y han medido el efecto equalizador de las transferencias. La sección 5 examina los riesgos de que las transferencias incentiven un menor esfuerzo fiscal y la economía política de las restricciones presupuestales blandas y la pasividad de los contribuyentes. Finalmente, una sexta sección deriva algunas implicaciones de lo revisado.

[1] Cambios institucionales y disparidades

Como en otras regiones globales, los países latinoamericanos han experimentado desde los años 1980s avances y retrocesos en procesos de descentralización de funciones, obligaciones, y recursos, dentro de sus esquemas intra-nacionales vigentes, herederos mayormente de tradiciones unitarias. Las reformas descentralizadoras de los 1980s-90s reconocen características comunes con procesos como el europeo, pero también tienen especificidades que reflejan sus orígenes y evolución. Entre las tendencias comunes, desde 1985 al presente los gobiernos subnacionales han tendido a captar y ejecutar una proporción mayor de los recursos propios y transferencias intergubernamentales, si bien desde puntos de partida muy diferentes. Entre ellos, son notables los avances descentralizadores en la salud y la educación, en algunos países federales, pero también en países de estructura política unitaria como Colombia.

Dada su importancia global sobre las cuentas fiscales, y porque esa reasignación de funciones y responsabilidades frecuentemente se han hecho sin garantizar a los GSNs una asignación proporcionada de recursos financieros, en el proceso se generaron importantes **brechas verticales** (Brosio y Jiménez 2012); una faceta de las *disparidades fiscales*.² Específicamente, en esta literatura, las disparidades se definen como diferencia entre las *necesidades de gasto* y la *capacidad fiscal* de cada GSN. A su vez, las primeras serían los “costos en los que debe incurrir un GSN para proveer una combinación estándar de los servicios bajo su responsabilidad”, y la segunda serían “los recursos con los que contaría un GSN si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar.”

Las **transferencias** son el mecanismo por el que esas brechas son superadas parcial o totalmente, de manera intencional. La literatura académica sobre fiscalidad de la descentralización ha producido una serie de propuestas que procuran conciliar objetivos de equidad con objetivos de eficiencia y estímulos a la disciplina. Ello no ha inhibido a los gobiernos, ni a sus elencos políticos y técnicos, en cuanto a elaborar soluciones *ad hoc* que alcancen viabilidad política y una provisión de bienes y servicios en las formas que resulten “suficientemente buenas” para los *policymakers*.

Complementando la perspectiva de las verticales, las **brechas horizontales** refieren a las desigualdades entre unidades subnacionales que se dan más allá del cuidado en la construcción de un esquema de ingresos propios. Típicamente, los mapas político-administrativos de un estado contemporáneo dejan ver una partición del territorio que confronta con la localización de la población, sus actividades económicas o incluso las propias realidades políticas. Es prácticamente

² Esta y otras definiciones en este párrafo: Muñoz et al. 2017, p.14.

inevitable que una aproximación económica a esas intervenciones sobre la geografía física se choque con desigualdades heredadas, reflejo o determinante de historias y otros conflictos más directos. Las desigualdades, además, tienen en materia de regiones la potencialidad de retroalimentarse: lejos de corregirse a sí mismas espontáneamente, las desigualdades entre espacios económicos pueden moverse hacia dinámicas empobrecedoras. En las historias mejor conocidas, las jurisdicciones más ricas tenderán a recibir más inversiones y atraer poblaciones mejor preparadas para el trabajo, que retienen consumo e inversiones a nivel local. Sin embargo, al mismo tiempo, las jurisdicciones pobres pasan penurias para atraer inversiones imprescindibles, y para salir de varias trampas y círculos viciosos.

Los recursos que asignan y administran las autoridades subnacionales pueden escalarse a una cifra convencional pero elocuente como el PBI. Una medida agregada más precisa para trazar diferencias entre unidades subnacionales, en una o varias jurisdicciones nacionales o entre más de una de ellas, tomará en cuenta las heterogeneidades productivas, prefiriendo indicadores “*per cápita*” que diferencien, por ejemplo, entre un gobierno subnacional extenso en sus competencias y producción de bienes y servicios públicos, de uno que necesita muchos recursos para ofrecer un volumen menor de bienes o servicios públicos (i.e., es más ineficiente).

La Tabla 1 resume un conjunto de indicadores que hablan de la estructura política de los esquemas analizados. Se aprecia que, con la excepción de Costa Rica que tiene un único nivel de gobierno debajo del gobierno central, los países de la muestra (todos de régimen unitario) tienen un reducido número de “regiones” (o segundo nivel de GSN), en general por debajo de 20 unidades, siendo Uruguay el país que tiene mayor número de unidades en ese nivel de gobierno. Si se toman como tercer nivel de GSN a municipios y juntas locales, como parecería lógico que ocurriera, Uruguay sería el país con una relación potencialmente más cercana entre GSN y ciudadano, contando con un ratio de habitantes a unidades de GSN de alrededor 32.000 (en los otros países están más cerca de 50.000).

Tabla 1
“Densidad” de los niveles de gobierno subnacionales, ca. 2013

	Uruguay	Chile	Costa Rica	Dinamarca	Holanda	Nueva Zelanda
Nivel “más alto” de GSN (número de entidades)	19 <i>Departamentos</i>	15 <i>Regiones</i>	81 <i>Cantones</i>	5 <i>Regiones</i>	12 <i>Provincias</i>	11 <i>Consejos regionales</i>
Nivel “más numeroso” (número de entidades)	89 (+23) <i>Municipios</i>	345 <i>Municipios</i>	N/C	98 <i>Municipalidades</i>	390 <i>Municipalidades</i>	67 <i>Autoridad territorial</i>
Población/total entidades	31.500	51.300	58.700	58.200	43.500	68.600
Gasto GSN como % del PBI (2013)	3,4	3,0	1,2	36,4	14,3	4,6
Ingresos GSN como % del PBI (2013)	3,4	3,2	1,2	36,4	14,0	4,1

Fuente: elaboración en base a OECD (2014). Observaciones: Las municipalidades en Uruguay crecieron en 23 entidades en 2015, llevando la cifra a 112. En las tablas correspondientes se usa el valor de la variable en 2013 para obtener comparabilidad con los otros países.

La Tabla 1 también presenta el peso de los gastos y los ingresos del sector de GSNs sobre el producto agregado, donde se aprecia la extraordinaria participación de los gobiernos subnacionales daneses y holandesas en el PBI: mientras los GSNs gestionan más de un tercio (36,4%) de la economía en Dinamarca, sus servicios y bienes representarán aproximadamente un sexto (14,3%) del total en Holanda. Los comparadores latinoamericanos y neozelandés marcan escalas de otro orden, con cada país registrando ratios de menos de 5%, o alrededor de 10 veces menos las marcas de los mayores.

Esta suerte de panorámica a “ojo de pájaro” insinúa observaciones cuyas implicaciones se elaboran más tarde, constituyendo partes de una “historia plausible”. En particular, la Tabla 1 será retomada junto a otra reflexión sobre relación entre Estado de Bienestar y presión descentralizadora.³

Las preocupaciones apenas enumeradas en esta sección (reformas realizadas con atención limitada a la necesaria reasignación de recursos, inexistencia de parámetros universales que definan lo deseable y lo factible en la fijación de los desafíos corrientes y la fijación de metas alcanzables en el diseño de GSNs, las ocasionales confusiones terminológicas, y otras) serán más cuidadosamente tratadas más adelante. En la sección siguiente resumimos lo principal de la discusión sobre qué actividades y producciones deben ser responsabilidad de los GSNs, lo cual conduce a la naturaleza

³ Por ahora no podemos más que recordar que el análisis cualitativo comparativo no aspira a persuadir por el peso estadístico de su evidencia sino por la credibilidad relativa de sus “historias” y el *leverage* de sus teorías intermedias

de la discusión sobre tamaño y funciones de los GSNS, primera parada para llegar a la cuestión de las transferencias “de eficiencia” vs de equalización.

[2] ¿Qué funciones desempeñan los gobiernos subnacionales?

La economía pública como marco teórico no ofrece un conjunto de proposiciones categóricas que puedan guiar sin ambigüedades la asignación de competencias a cada nivel subnacional de gobierno. Una postura más actualizada entiende que las reformas descentralizadoras siempre tienen puntos de partida, procesos, y destinos más o menos transitorios/permanentes, cuyo sustento son los pactos sociales que los viabilizan (Dafflon 2006). Caracterizar a los sectores homologables de distintos países (e.g., las “municipalidades”), en torno sus competencias y potestades, cuando, como en este estudio, no se espera una descripción minuciosa de lo que un GSN está autorizado a realizar o puede reclamar con cierta legitimidad de acuerdo a las instituciones formales de su jurisdicción, nos deja las tareas de relatar los grandes rubros que se “atienden” desde cada GSN, haciendo alguna relación no muy rigurosa de cometidos y “tamaño” del mismo.

En esta sección repasamos brevemente las características propias de la arquitectura institucional de cada país que repercutirían sobre lo que los GSNs pueden y deben hacer en materia de bienes públicos regionales y locales. La presentación no agota el marco de funciones, cometidos, y obligaciones.

La articulación de obligaciones, potestades, funciones y fuentes de financiamiento observables en la comparación internacional son tan variadas como el esquema de actividades regulares y eventuales que sostienen. Las características de la descentralización que estamos exponiendo describe estructuras materiales e intangibles tal como se manifiestan en la pequeña muestra de países que hemos seleccionado para este estudio. En esta sección analizamos ese objeto (i.e., las formas de gobierno) en dos etapas. En primer lugar, describimos las funciones y competencias del nivel de gobierno SN en Uruguay y Dinamarca como comparadores significativos y estructuras cuasi-polares en el mapa de opciones, que ofrecen miradas interesantes aún a la distancia. En segundo lugar, describimos sucintamente las funciones y potestades en los otros cuatro comparadores y posturas respectivas.

En Uruguay, los gobiernos departamentales son responsables del desarrollo y ejecución de políticas públicas en sus territorios. Las responsabilidades de los GDs están establecidos en su mayoría en la Ley 9.515 de 1935 y decretos complementarios. Intendentes y Juntas Departamentales pueden dictar resoluciones administrativas; establecer presupuestos; establecer impuestos, tasas, contribuciones, tarifas, y el precio de servicios públicos prestados, además de otorgar concesiones de servicios públicos. Los gobiernos departamentales tienen competencias en salud y educación, aunque el gobierno nacional es responsable del desarrollo de esas políticas sectoriales. También tienen atribuciones en vivienda; aseo y alumbrado; caminos viales y transporte; obras públicas; desarrollo social y desarrollo económico; planificación urbana; y la gestión de emergencias que surgen en su territorio (BID, 2009; Cetrángolo y Curcio, 2014).

Muinelo et al. (2017) encuentran parecidas las funciones de los *departamentos* en el Uruguay a las de los niveles municipales en otros países considerados. En cambio, en el contexto de la instalación de un “tercer nivel de gobierno” conformado por 89 municipios, OPP-APT (2013) consideran que los departamentos constituyen lo que en otras legislaciones se denominan estados, provincias o cantones (segundo nivel de GSN). Junto a clasificaciones de cometidos como las de Eguino y Aguilar, y a la búsqueda inductiva de patrones en la comparación internacional como Muinelo et al., los desafíos que enfrentan los organismos internacionales (e.g., OECD, BID, CEPAL) para captar y difundir terminologías y criterios uniformes, son todas expresiones de la complejidad de las estructuras de GSNs y de la ausencia de un modelo canónico.

En ese marco, la pregunta de investigación que refiere al perfil de producción de bienes y servicios públicos puede responderse más sustantivamente adoptando como *benchmark* el perfil del país donde los GSNs tienen la presencia más extensa y profunda. En **Dinamarca**, la reestructuración política completada en 2007 confirmó la vocación descentralizadora de la nación. Con la supervisión financiera de las “regiones” (nivel más agregado de gobierno subnacional), y siendo el único nivel de gobierno subnacional que establece y recauda impuestos, los “municipios” daneses tienen responsabilidades (y autonomía de ejecución y financiamiento) sobre extensas y complejas tareas en el área social y productiva. Ellas incluyen responsabilidades en materia de programas sociales y educación (incluyendo la enseñanza preescolar, primaria, y enseñanza media), salud preventiva y la administración de beneficios de salud, bienestar social y apoyo social (seguro de desempleo, atención a la vejez, y transferencias sociales a la población necesitada).

Las cinco regiones simplifican la coordinación, constituyendo unidades de gestión más centralizadas que internalizan potenciales economías de escala en la provisión de ciertos servicios. En 2007 adquirieron responsabilidades muy amplias en materia de salud, incluyendo hospitales, seguro de salud y atención ambulatoria; desarrollo, transporte y medio ambiente regionales. El hecho que

posean algunas funciones del tercer nivel de descentralización y estén librados de otras que son usuales en los municipios, hace que su clasificación sea problemática. No obstante, la comparación Dinamarca-Uruguay es en sí misma interesante por encontrarse los dos países en posiciones polares respecto al peso de los GSNs en sus economías.

De esa comparación surgen algunas observaciones preliminares:

- Si Dinamarca de algún modo señala dónde está el “techo” de presencia de GSNs como proporción del valor agregado nacional (i.e. porcentaje del PBI, en una estructura de gobierno unitaria y una economía mixta, Uruguay (u otros países pequeños de vocación descentralizadora) dispondrían de un amplio espectro para la “devolución” de funciones que profundicen las supuestas ventajas de la descentralización.
- Sin embargo, algunos de los servicios que prestan los municipios y las regiones danesas (e.g., en salud) pueden estar sujetos a discontinuidades, indivisibilidades y economías de escala, que compliquen (por ejemplo) la estimación de número óptimo de “clientes”, o la implementación de las soluciones parciales que puedan concebirse.
- El tamaño relativo --en términos de recursos gestionados-- de los GSNs, y la presencia arraigada del estado de bienestar en la sociedad y la economía en Dinamarca, así como la integración de los GSNs en el mismo, ponen de manifiesto la complementariedad estructural que poseen esas dos facetas distintivas de la sociedad danesa.⁴ Esto debería servir de guía para los esfuerzos de fortalecimiento de cada una de las estructuras – estado de bienestar y estructura de GSNs
- Si bien no es un ángulo frecuentemente visitado desde la economía es importante tener presente el compromiso con la participación ciudadana que revela el uso sistemático de los procedimientos de consulta e incorporación multimodal de insumos desde el proceso político hacia los ámbitos de decisión política

En **Holanda** muchas de las responsabilidades de los GSNs son compartidas con el GC. Desde mediados de los 2000s, las responsabilidades y recursos se han ido volcando crecientemente hacia provincias y municipalidades. Mientras las responsabilidades de las provincias abarcan transporte, tráfico, políticas hacia el ambiente, protección de la riqueza natural, planificación territorial y desarrollo local, recreación, cultura y patrimonio, también incluye la supervisión financiera de las municipalidades, y son cruciales en la coordinación vertical. Las responsabilidades de las municipalidades se han expandido recientemente y abarcan nuevas funciones (transferidas en

⁴ La mayor área de gasto es por lejos la protección social, que da cuenta de aproximadamente el 90% de la totalidad del gasto regional. Para las municipalidades, la protección social es también por lejos el principal ítem (OECD 2016, Country Profiles: Denmark).

2015) en el sector social: cuidados de salud generacionales, de largo plazo, limitantes para el empleo, salud pública, vivienda social, seguridad y orden público, desarrollo urbano, planificación territorial, enseñanza primaria y secundaria y, cultura, recreación, y transporte público.

En **Costa Rica**, donde el único nivel de gobierno local electo es el de las municipalidades, éstas tienen competencias “propias” que incluyen planificación urbana, manejo de residuos, mantenimiento de calles y caminos, iluminación pública, parques, bibliotecas y mobiliario deportivo de uso público. Entre las competencias “compartidas” se incluyen participación en programas de salud nacionales, protección del medio ambiente, gestión de subsidios sociales, orden público y desarrollo económico local. Una ley de 2010 estipula que toda función que no se haya asignado explícitamente al gobierno central es “descentralizable”. Interesa mencionar que, contra las tendencias en los países desarrollados de la OCDE, se excluye de esa descentralización potencial a la salud y la educación.

En **Chile**, la Ley Orgánica de Municipalidades (No. 18.695) estableció los límites de la autonomía; las primeras elecciones con sufragio universal para alcaldes y consejeros se llevaron a cabo en 1992, y las regiones administrativas se crearon en 1974. En 2013 se inició una reforma municipal modernizadora, que ha revisado competencias y obligaciones, así como recursos para implementar los cambios resueltos.

Según la Ley N°18.695, las municipalidades tienen muchas competencias legalmente fijadas, y ejercen funciones exclusivas y no-exclusivas. Las primeras incluyen la zonificación a nivel municipal, desarrollo local, regulación del transporte local, servicios de limpieza, urbanismo, y códigos de construcción. Las responsabilidades compartidas incluyen la salud pública, la enseñanza primaria y secundaria, la cultura, capacitación y desarrollo económico, turismo, regulaciones de tráfico, vivienda social, infraestructura sanitaria, regulaciones de tráfico, vivienda social, e infraestructura sanitaria.

Las responsabilidades de los gobiernos regionales están definidas en una norma de nivel constitucional (Ley 19.175) y son más bien limitadas. Ellas incluyen la aprobación del plan de desarrollo regional, el plan de inversiones preparado por el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, el desarrollo social y cultural, la promoción de actividades productivas, caminos rurales, etc. El proceso de descentralización de 2013 planea modernizar y fortalecer funciones y nuevas competencias otorgadas a las nuevas regiones autosuficientes en las áreas de desarrollo económico, social, y de vivienda e infraestructura.

En **Nueva Zelanda**, las funciones de los GSNs fueron primeramente definidas en legislación aprobada en 2002, y redefinidas en 2014, entre otras razones para aclarar responsabilidades entre consejos regionales y autoridades territoriales, que tenían un espacio extenso para el insumo de mecanismos de participación ciudadana a las decisiones municipales. Las responsabilidades de los consejos regionales incluyen manejo de recursos, control de inundaciones, calidad del agua y del aire. Las responsabilidades de las municipalidades incluyen rutas locales, provisión de agua potable, alcantarillado, manejo de residuos, recursos culturales (bibliotecas, museos, etc.), parques, servicios recreativos, deportes, desarrollo comunitario y económico, turismo, planificación barrial y vivienda social.

Como aproximación a la “demanda” de bienes públicos locales, la Tabla siguiente sintetiza algunos indicadores de la estructura poblacional en los seis países analizados.

Tabla 2
Parámetros poblacionales relevantes para la profundidad de la descentralización

	Uruguay	Chile	Costa Rica	Dinamarca	Holanda	Nueva Zelanda
Población Total (millones)	3,4	17,8	4,8	5,6	16,9	4,5
Densidad de Pobl. (hab/km ²)	19	24	93	131	500	17
Población Urbana (% del total)	95,6	89,4	75,9	87,5	89,9	86,3
Pobl. en la Capital (% del total)	50,1	36,4	23,4	22,2	6,4	8,4

Fuente: elaboración en base a OECD (2014). Observaciones: Las municipalidades en Uruguay crecieron en 23 entidades en 2015, llevando la cifra a 112. En las tablas correspondientes se usa el valor de la variable en 2013 para obtener comparabilidad con los otros países.

Como se mencionó antes, la búsqueda de volumen total o mix óptimo de bienes y servicios públicos a producir no parece la estrategia más adecuada, dado el estado del conocimiento sobre modelos institucionales y descentralización.

[3] Desigualdades y transferencias

Las desigualdades regionales de ingresos y gastos, recursos recaudados y egresos de los GSNs; más sustantivamente, los desniveles de capacidad recaudadora y necesidades de bienes y servicios públicos regionales, representan un desafío serio para la política fiscal debido a las limitadas herramientas disponibles con que pueden contar para introducir correctivos. Es que “el caso” de las transferencias ecualizadoras no está cerrado, aún si entre los analistas parece mayoritaria la posición favorable a ese tipo de instrumento, o al menos a no renunciar prematuramente a ellos.

Una fundamentación habitual establece que las transferencias ecualizadoras se justifican ya que, de no implementarlas, el estado estaría consagrando inequidades evitables, dictadas por la forma en que se combinan y se distribuyen en los territorios los factores productivos, la actividad económica, y las capacidades de gestión de los GSNs, entre otros. Algunos autores (e.g., Oakland 1994), sin embargo, afirman que la justificación no es conceptualmente sólida y que las preocupaciones sociales deberían ser atendidas otorgando transferencias a los GSN donde existe mayor incidencia de la pobreza e indigencia, para financiar políticas focalizadas.

En otras palabras, los mapas de las *disparidades* socioeconómicas entre unidades de un mismo nivel de gobierno condensan la desigualdad acumulada, y los desafíos para reducirla expandiendo el acceso a bienes y servicios públicos para distintos segmentos de la población. El cálculo de las disparidades entre unidades de los GSNs presenta dificultades y ambigüedades. La medición involucra tres decisiones: (a) qué indicadores económicos (o de valoración social) serán objetos de la medición, (b) a qué nivel del esquema subnacional se medirá, y (c) qué estadísticos de concentración serán aplicados en la medición (ver, e.g., Lessmann 2009).

Ahmad y Searle (2005) ofrecen una panorámica de transferencias intergubernamentales que agrupa y distingue entre transferencias que (a) **cierran brechas**, (b), **coparticipan** en algún ingreso, (c) tienen **propósitos especiales** o son (d) **ecualizadoras**.

Las transferencias para cerrar brechas (a) aparecen como parte de la respuesta que se da entre entidades de GC y GSN a déficits de variado tipo y origen. Históricamente estos desajustes fiscales se atendían con *grants* sin condicionalidad y con intención de transitoriedad. Sin embargo, éstos rápidamente desarrollan vocación de permanencia y atracción hacia las “restricciones blandas”. Con la difusión de una conciencia fiscal más austera en los 1990s, este tipo de transferencias se vieron reducidas a un peso menor y declinante.

El segundo tipo de transferencia (b) puede ser ilustrado con el impuesto a las ventas o valor agregado que se decide administrar desde el nivel central, cuya capacidad recaudatoria es superior. La existencia de arreglos de coparticipación permite que se aprovechen las capacidades administrativas del GC, que constituirían una externalidad para los GSNs individualmente considerados. Asimismo, el arreglo coparticipativo permite que las diferencias de capacidad y esfuerzo recaudatorio no sean una fuente de inequidades entre las unidades SNs y entre sus ciudadanos, y en cambio esa discusión cambie de foco hacia la mejor forma de asegurar que todos los ciudadanos reciban la misma calidad y cantidad de los bienes públicos regionales, al mismo costo.

Aunque su problemática fiscal federal difiere significativamente de la nuestra, **Alemania** ilustra un modelo de coparticipación aplicada prácticamente a todo el espectro tributario nacional (rentas personales y corporativas, consumo, etc.).⁵ Respecto a la tributación al gasto/consumo, el esquema reserva el 49.5% de la recaudación del IVA a los GSNs. A su vez, el monto resultante de esa recaudación se asigna mediante un esquema de cuotas donde pesan sustancialmente criterios de población (75%) y de recaudación relativa a la media per cápita (25%). (Muñoz et al., 2017; describen y analizan brevemente otras configuraciones coparticipadas, también en Alemania).

La tercera categoría de transferencias, (c), se asemeja a los *grants* de cierre de brechas pero supone la condicionalidad sobre actividades, políticas, asignaciones, que desde el GC se procura influir. Dada la amplia preferencia que se les reconoce a los economistas por el uso de mecanismos de mercado sobre decisiones de asignación discrecional, no llama la atención que parte importante de la literatura sobre transferencias sea crítica de las transferencias de propósito predeterminado, ya que además de la tentación a relajar restricciones presupuestales plantea las ineficiencias de la condicionalidad y los sesgos de incentivos. La literatura registra en América Latina incentivos no buscados al aumento del gasto, facilitado por la menor transparencia de las cuentas gubernamentales. En los países desarrollados se ha sustituido condicionalidades muy minuciosas y se las ha reemplazado con *grants* mayores, con condiciones simples que aseguren que los recursos sean más visibles y lleguen a destino, pero sin introducir condicionalidades ineficientes por exceso de regulación. El supuesto implícito vuelve a ser que el nivel más bajo de la estructura SN capta mejor las preferencias de los agentes.

Las transferencias ecualizadoras (d) pueden clasificarse en tres categorías, la primera de las cuales es la de las que **ecualizan respecto a ingresos**, he incluyen notoriamente a **Canadá**. En ese país federal se ha aceptado históricamente la ecualización basada en las capacidades de recaudar, argumentando que no existirían diferencias significativas en la oferta de servicios entre provincias. La igualación solo sobre ingresos/recaudación (el llamado *Representative Tax System*, RTS) sería el principio general, pero algunas decisiones importantes adoptadas más recientemente en ese país revelan que implícitamente se considera razonable también la ecualización sobre necesidades (por ejemplo: el importante grant otorgado para compensar costos mayores de producción de servicios en la región NW del país; o el otorgamiento de grants de propósito especial para salud y educación, se alejan del modelo básico e históricamente preferido).

⁵ Esta discusión sobre modelos de transferencias según sus objetivos y mecanismos toma contenidos de Muñoz et al (2017), además de los citados antes y después.

La **ecualización respecto a necesidades** tiene como ejemplo el caso de **Sudáfrica**. Su reciente movimiento hacia la ecualización exclusivamente basada en necesidades podría ser más bien una respuesta al pobre desempeño ecualizando sobre ingresos solamente, o respecto a la recaudación sobre ingresos propios. En Sudáfrica, la fórmula utilizada incluye una variable de “producto económico”, que podría ser vista como una proxy por diferencias de capacidad de recaudación. La carencia de capacidad para recaudar en Sudáfrica limita el uso de ecualización de carácter horizontal y significa que el gobierno nacional no puede generar incentivos para el esfuerzo eficiente de los recursos mediante *matching grants*.

A partir de estas realidades se han implementado enfoques basados en costos, reconocimiento de costos de oportunidad, que base la política fiscal SN en presupuestos estrictos, y gastos e ingresos manejados rigurosamente.

La **ecualización sobre ingresos y necesidades** conjuntamente es crecientemente utilizada a lo largo del mundo. Se aproxima al ideal de igualar en todo el país la capacidad de ofrecer servicios de similar calidad a costos relativamente semejantes. Esta modalidad tiene la peculiaridad que las fórmulas se tornan a veces demasiado complejas, con lo que se reduce la transparencia. Además, las reformas tributarias en el centro repercuten en la necesidad de reformas en los GSNs, por razones estrictamente técnicas y de economía política (ver China, Australia).

Esta breve presentación de mecanismos llama a la consideración de evidencia empírica que, entre otros, reconozca los matices que emergen cuando se analizan combinaciones de instrumentos como los realmente implementados.

Los “**efectos**” de las transferencias que contempla la estructura financiera subnacional **en Uruguay** pueden apreciarse en un trabajo de investigación reciente llevado a cabo por Muinel y colaboradores. La Tabla 3, más abajo, reproduce al “Cuadro 2” de Muinel et al (2017). De ella se pueden deducir, por ejemplo, la contribución aparente (negativa, neutra o positiva) de las transferencias a los niveles de desigualdad entre unidades SNs, medidas con una batería de indicadores. Con tres definiciones de la variable objetivo (en pesos constantes, en pesos constantes per cápita y en % del PBI), cuatro años de base para los promedios, 19 observaciones (una por departamento), varios estadísticos de dispersión, y dos flujos complementarios de transferencias, se puede apreciar que la heterogeneidad del nivel de recursos que gestionan los GSNs se reduce moderadamente cuando se agregan las transferencias condicionadas y las no condicionadas.

Tabla 3 Ejercicio de distribución entre GSNs con y sin transferencias
(Extraído de Muinelo et al. 2017, cuadro 2 “Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay. Efectos equalizadores. Periodo 2006-2014 a precios constantes de 2014”)

DEPTO	Ingresos Propios			Ingresos Propios y Transferencias Condicionadas			Ingresos Propios y Transferencias No Condicionadas			Ingresos Totales*		
	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto
Artigas	385.228	5.028	2,39	436.345	5.698	2,69	737.787	9.639	4,52	788.905	10.308	4,82
Canelones	2.411.329	4.515	2,35	2.502.353	4.683	2,43	3.247.341	6.078	3,16	3.338.364	6.247	3,24
Cerro Largo	365.176	4.097	1,78	435.457	4.886	2,13	787.502	8.834	3,83	857.784	9.623	4,17
Colonia	985.357	7.775	1,86	1.031.132	8.136	1,94	1.302.023	10.277	2,46	1.347.799	10.637	2,55
Durazno	464.890	7.835	3,19	497.827	8.389	3,41	842.919	14.211	5,71	875.856	14.765	5,94
Flores	347.484	13.194	4,16	374.013	14.200	4,46	535.800	20.343	6,40	562.329	21.349	6,71
Florida	444.799	6.409	2,14	487.556	7.025	2,34	765.986	11.037	3,68	808.743	11.654	3,88
Lavalleja	392.354	6.466	2,19	423.164	6.970	2,37	739.284	12.198	4,06	770.094	12.703	4,24
Maldonado	3.091.817	18.465	5,22	3.305.682	19.704	5,55	3.603.522	21.511	6,08	3.817.387	22.750	6,41
Montevideo	11.896.980	8.682	2,15	12.405.777	9.052	2,23	12.961.750	9.458	2,34	13.470.548	9.828	2,42
Paysandú	608.747	5.197	1,97	658.116	5.618	2,14	1.062.874	9.071	3,42	1.112.243	9.493	3,58
Rio Negro	376.338	6.708	1,50	484.600	8.635	1,88	676.594	12.057	2,67	784.856	13.983	3,05
Rivera	444.053	4.159	1,92	512.465	4.801	2,23	835.343	7.823	3,60	903.755	8.465	3,92
Rocha	756.862	10.356	3,73	765.739	10.479	3,78	1.177.248	16.101	5,75	1.186.125	16.224	5,80
Salto	748.458	5.822	2,63	810.834	6.306	2,85	1.240.572	9.645	4,32	1.302.948	10.129	4,53
San José	595.807	5.423	1,99	628.290	5.718	2,09	905.758	8.238	3,00	938.241	8.533	3,10
Soriano	525.706	6.185	2,14	561.297	6.604	2,28	907.453	10.679	3,66	943.044	11.098	3,80
Tacuarembó	528.658	5.676	2,41	537.495	5.771	2,46	953.568	10.239	4,34	962.406	10.334	4,39
Treinta y Tres	258.139	5.107	1,87	284.784	5.634	2,05	594.009	11.751	4,24	620.653	12.278	4,42
Media	1.348.852	7,216	2,51	1.428.575	7.806	2,70	1.783.018	11.536	4,06	1.862.741	12.126	4,26
Máximo	11.896.980	18.465	5,22	12.405.777	19.704	5,55	12.961.750	21.511	6,40	13.470.548	22.750	6,71
Mínimo	258.139	4.097	2	284.784	4.683	2	535.800	6.078	2	562.329	6.247	2
Máximo/Mínimo	46,09	4,51	3,48	43,56	4,21	2,95	24,19	3,54	2,74	23,95	3,64	2,77
Desviación estándar (en logs)	0,93	0,39	0,32	0,91	0,38	0,29	0,77	0,31	0,29	0,76	0,31	0,29
Coeficiente de variación	0,97	0,49	0,37	0,94	0,47	0,36	1,59	0,35	0,30	0,58	0,35	0,29
Índice de Gini	0,61	0,23	0,18	0,60	0,22	0,16	0,51	0,17	0,16	0,50	0,17	0,16
Índice de Theil	0,87	0,09	0,06	0,85	0,09	0,05	0,61	0,05	0,04	0,60	0,05	0,04

Fuente: Muinelo, L. Urraburu, J. y Castro, P. (2017) “Disparidades fiscales regionales en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Específicamente, la Tabla permite ver que los valores del índice de Gini, índice de Theil y coeficiente de variación, muestran reducciones de la heterogeneidad cuando se pasa de ingresos propios solamente a la suma de estos y las transferencias. La relación Máximo/Mínimo, en tanto, va desde 4,5 hasta 3,6 al incorporar las transferencias. En otro “Cuadro” de su trabajo los autores muestran heterogeneidades similares en el gasto SNG.

Los autores concluyen:

“...nos encontramos con una heterogeneidad fiscal muy acentuada entre los niveles de gasto, ingresos propios y transferencias, que no parecen guardar relación alguna con el nivel de PIB per cápita de los departamentos y, por tanto, con el distinto potencial recaudador de los GDs.” (Muineló et al 2017, p. 16).

Nuestra Tabla 4 aporta algunos datos importantes respecto al sitio de las transferencias en el marco más amplio del financiamiento de un nivel subnacional de gobierno. La Tabla se construye sin los valores para Montevideo, teniendo en cuenta que en esa unidad subnacional rigen reglas relativamente específicas en cuanto a transferencias intergubernamentales (recordemos que Montevideo tiene una posición única por su peso en la población, la producción, y la presencia del estado).

La Tabla 4 permite por una parte identificar los principales ingresos de los GSNs, contextualizando las cifras de transferencias y los flujos de ingresos propios. Se puede observar que los principales ingresos de las Intendencias plantean potenciales desafíos para una reforma que busque la equidad y la eficiencia. Los dos principales ingresos son los derechos de circulación de vehículos automotrices y los impuestos a la propiedad inmobiliaria. Cada uno de esos dos alcanza aproximadamente a un quinto de la recaudación total respectivamente, apenas inferiores en su suma al total de las transferencias no condicionadas que el GC traslada a los GSNs.

Esta configuración plantea desafíos a la idea de otorgar más recursos (descentralizar) sin desincentivar el esfuerzo fiscal o limitar las opciones de gestión propia en los GSNs. Primero, el arreglo conseguido para concluir la histórica “guerra de las patentes” virtualmente cambia “la propiedad” del recurso al lograrse una única base imponible, alícuota, y agencia recaudadora. El esquema, que históricamente sería sencillo de justificar, está apoyado sobre bases frágiles que podrían obstaculizar reformas profundas.

Tabla 4
Composición de los ingresos totales de los GSN
(18 departamentos, Montevideo excluido)

	2013	2014	2015	2016	2013-16
	en millones de pesos de 2005				en % de Ingresos
Alumbrado público	598,78	654,50	606,27	673,85	4,7
Contribución inmobiliaria rural	848,00	836,49	833,29	1009,02	6,6
Contribución inmobiliaria urbana y sub-urbana	1350,87	1339,12	1471,69	1429,54	10,4
Impuesto a los remates	273,01	282,24	300,54	306,09	2,2
Impuesto general municipal	190,13	191,26	201,93	238,53	1,5
Patente	2138,25	2323,81	2388,90	2630,27	17,6
Total Ingresos Departamentales	7845,98	7915,30	7797,77	8573,27	59,7
Disposición constitucional	4373,8	4782,9	4733,9	4887,9	34,9
Recursos con destino específico	530,8	704,4	569,1	552,2	4,4
Recursos establecidos por otras disposiciones	172,5	121,2	104,9	172,3	1,1
Total ingreso por Transferencias	5077,2	5608,5	5407,8	5612,3	40,3
Total ingreso	12923,2	13523,8	13205,6	14185,5	100,0
Resultado presupuestal	-292,5	-578,1	-181,7	447,3	

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a Gobiernos Departamentales - Rendiciones de cuentas enviadas al Tribunal de Cuentas

La baja volatilidad (observada en los valores a precios constantes) sugiere que el sistema SN se asienta en unas bases imponentes consolidadas, y cabría esperar que esa estabilidad se trasladara al peso de cada fuente de financiamiento, y al peso de las transferencias en el total de ingresos de los GSNs en particular. Con ese indicador (i.e., transferencias sobre total de ingresos; Tabla 5) Uruguay se encuentra aproximadamente a medio camino entre los niveles más altos y los mínimos de dependencia de las transferencias, de un conjunto de países pequeños de regímenes unitarios.

Es decir, Uruguay no lidera esa posición, pero el financiamiento que se verifica está en el orden de los dos quintos de los recursos gestionados por los GSNs. Añadiendo a la heterogeneidad se confirma que se trata de un valor nada despreciable, cuando se toma en cuenta que algunos departamentos tienen niveles de dependencia que superan el 60%.

Tabla 5
Transferencias como % de ingresos GSN

País	%
Costa Rica	15
Nueva Zelanda	24
Uruguay	39
Chile	48
Dinamarca	60
Holanda	71

Fuente: OECD 2015 Perfil de países en estructuras y políticas fiscales subnacionales

[4] ¿Cómo ecualizan territorialmente?

Desde mediados de los '90s, el Uruguay mantiene un esquema de dos transferencias principales y una más específica y acotada. Solo las dos transferencias de origen constitucional representan entorno a un 42% de todos los ingresos GSN (a precios constantes de 2005) en promedio de 2013-2016 (Tabla 4).

Las transferencias **en Uruguay** se definen a partir de un mandato explícito, constitucional o legal; i.e., dos artículos de la Constitución y algunos de leyes conexas, establecen escuetamente la justificación, y funcionamiento del esquema financiero subnacional que carece de referencia directa a su vocación redistribuidora. La operativa, en realidad más compleja, refleja que persisten suspicacias entre los actores, que con el tiempo se institucionalizaron e involucraron a actores adicionales. Como se indicó antes, no es arbitrario ni casual que la mayoría de los descuentos o retenciones que se deducen del monto inicial de cada departamento correspondan a transacciones que en el pasado han sido abusadas por algunos GSNs como último recurso al carecer de opciones “formales” de crédito de cortísimo plazo. No solo la existencia de montos “retenidos” habla de dudas sobre la disposición a pagar del prestatario sino el pago directo del GC al acreedor refleja la seriedad con que se ha corregido esta forma de gestionar un presupuesto viable. Esta peculiar forma de legislar adoptada por el Parlamento busca prevenir que se reiteren las situaciones de riesgo moral que acompañaban cierto tipo de transacciones en el pasado.

Mecanismo 1: Participación departamental en el presupuesto nacional:⁶

Art. 214: El inciso C) del Artículo 214 de la Constitución establece que en las leyes de Presupuesto Nacional se deberá fijar el porcentaje, que del monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. Desde el año 2005 en las sucesivas leyes de Presupuesto (N° 17930, N° 18.719 y N° 19.355) se ha fijado el porcentaje en el 3,33% del total de los recursos del Presupuesto Nacional.

En la última ley de presupuesto se establece que de la partida monetaria resultante de aplicar dicho criterio (3,33%) se deduzcan los montos establecidos en el literal B) y C) del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) (artículo 676 de la Ley 19.355). Si luego de deducida dicha partida resultare una partida inferior a \$ 9.805.000.000 expresada a valores promedio de 2014, el monto anual a transferir será de dicha cifra, asegurando con esto un monto de transferencia mínimo⁷. A partir de allí, se deducen sucesivamente:

(i) un 12,9% del total destinado al GD de Montevideo,

(ii) el total ejecutado del Proyecto 999 "Mantenimiento de la Red Vial Departamental", del programa 372 "Caminería Departamental", que se distribuirá y ejecutará conforme a los criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización prevista en el artículo 230 de la Constitución de la República,

(iii) y las partidas ejecutadas del proyecto 960 "Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional", del programa 492 "Apoyo a Gobiernos Departamentales y locales.

Los recursos remanentes se distribuyen entre las 18 unidades de GSN del interior en función de un acuerdo entre los GDs en el cual se establecen los porcentajes de cada uno. De la asignación individual resultante para cada GD se deducirán adicionalmente los siguientes gastos (artículo 675): cuota anual del Congreso de Intendentes, los aportes patronales y personales que deben realizar cada GD a la Seguridad Social y al Fondo Nacional de Vivienda y un monto máximo de 11% de la asignación departamental para el pago de las obligaciones corrientes, contraídas con proveedores estatales, especialmente las telecomunicaciones, energía eléctrica, saneamiento básico y seguros. Adicionalmente a estas deducciones fijas, los GDs pueden solicitar al MEF la retención de recursos para el pago de otras obligaciones, incluyendo deudas con proveedores públicos y privados

Mecanismo 2: Fondo de Desarrollo del Interior (FDI): El Artículo 298 de la Constitución establece que se deberá destinar una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización. Para ello se constituirá un fondo presupuestal que deberá ser reglamentado por ley. Actualmente la ley que lo reglamenta establece que del total de la alícuota (fijada en 11% de los tributos nacionales) se destine 66,65% a la implementación de políticas sectoriales ejecutadas directamente por los Ministerios y el 33,35% restante para la implementación de proyectos ejecutados por los Gobiernos Departamentales. Los proyectos son presentados por los GD a la OPP para una evaluación técnica y posteriormente son aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización. La distribución de dichos recursos correspondientes al 33,35% fue reglamentada por decreto 411/01 del Poder Ejecutivo tomando en cuenta los criterios de superficie, población, inversa del Producto Bruto Interno por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, establecidos en el artículo 642º de la Ley N° 17.296, corregidos en proporción al total de departamentos del Interior.

⁶ Elaborado en base a Ficha Técnica, OTU, OPP.

⁷ El acceso por parte de cada Gobierno Departamental al porcentaje que le corresponda de la partida del 3,33% se realizará en la medida que se cumplan con una serie de compromisos de gestión. En caso que no se cumplan el porcentaje mínimo que sobre el Presupuesto Nacional se destinará a los GD será de 2,9%.

Mecanismo 3: Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) fue creado por la Ley 18.567 y modificado en la Ley 19.272, tiene como destino contribuir al financiamiento de la gestión de los Municipios para el cumplimiento de sus cometidos. En el artículo 19 de dicha ley se establece que una parte (10%) será distribuida de forma equitativa entre todos los Municipios; una segunda parte (75%) se distribuirá con criterios acordados en la Comisión Sectorial de Descentralización; y una tercera parte (15%), que se destinará al fortalecimiento de la capacidad de gestión a través de cumplimiento de compromisos de gestión. Los criterios para la distribución entre Municipios se basan en un enfoque redistributivo que considera el número de habitantes, la superficie, las Necesidades Básicas Insatisfechas y los niveles de educación de la población de cada uno.

La contrastación con algunos de los **países seleccionados** como comparadores vuelve a aportar luz sobre algunos de los dilemas de políticas. **Chile** posee un mecanismo peculiar de transferencias niveladoras en que unos municipios financian a otros, en base a un esquema de cuotas que procura priorizar las menores capacidades recaudatorias y las necesidades sociales más agudas a través de las unidades de GSN. Organizado como un fondo común, está previsto que el esquema se autofinancie con los recursos de las municipalidades más pudientes. El Fondo Común Municipal (FCM) realiza transferencias no condicionadas desde los 1980s.

Las transferencias son distribuidas a partir de fórmulas basadas en criterios como el número de municipalidades, la población, propiedades exentas de impuestos inmobiliarios, pobreza y recaudación local. Las transferencias verticales desde el gobierno central incluyen transferencias reservadas para la salud y la educación (funciones delegadas), así como acceso a fondos específicos principalmente para programas sociales e inversiones. Las transferencias a las regiones incluyen transferencias desde el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR) que financia inversiones aprobadas por las regiones.

Según la normativa vigente, el FCM se compone de tres elementos: recaudación, redistribución, y mecanismos de estabilización (Henríquez Díaz, Fuenzalida, & Del Fierro, 2011). La recaudación contempla los aportes provenientes del gobierno central, más los recursos municipales aportados al FCM. A estos, se pueden sumar aportes fiscales extraordinarios, en donde los montos son fijados de manera discrecional por parte del gobierno central. La redistribución se basa en reducir las desigualdades que se producen a partir de la estructura de financiamiento entre municipalidades, debido a la alta concentración de recursos municipales en ciertas partes del territorio chileno (Horst, 2009). Estos recursos se reasignan de acuerdo con el coeficiente de participación en el FCM, el cual está construido en base a una serie de criterios detallados en la normativa.

Finalmente, el Mecanismo de Estabilización es financiado por el GC, cuando los recursos provenientes del FCM son inferiores a los estimados para el año en curso. Ante esas situaciones, la diferencia puede ser compensada de manera total o parcial a través del mecanismo de

estabilización, el cual es calculado de manera diferenciada para cada municipalidad y depende del monto total de las reducciones: es menor o mayor que el monto total de los incrementos de las comunas con recursos adicionales (Henríquez Díaz, Fuenzalida, & Del Fierro, 2011, información entregada por el Sistema de Información Municipal SINIM).

En esta panorámica comparada cabe mencionar que el FCM fue gestado en el contexto de la dictadura militar, que entre otros rasgos le legó un talante displicente ante las necesidades de los sectores más necesitados. No de otro modo debe contemplarse la redistribución anticipada entre GSNs en una suerte de estanco en el que el sector GSNs no crece autónomamente sino reasigna un presupuesto potencialmente fijo. La asignación adicional de responsabilidades sobre segmentos muy amplios de la provisión de salud y educación públicas, hacen incluso más “dura” la carga fiscal sobre sectores medio-bajos y menores, quienes tienen menores posibilidades de reubicarse a distritos más pudientes que potencialmente sean capaces de producir servicios de alta calidad. El mecanismo de fondo común, por su parte, invita al comportamiento del “*free rider*”.

El contrapunto con el país que tiene el mayor sector GSN, **Dinamarca** da una idea de lo posible, si la profundización de la descentralización es vista como la opción a adoptar.

El nivel regional se financia con transferencias del gobierno central y los municipios, de acuerdo con tres pilares: el sector salud, el desarrollo regional, e instituciones sociales y educación. Por ejemplo, en el sector salud, el principal subsidio, que representa un 75% del gasto en salud, se asigna mediante una fórmula basada en tamaño de la población, criterios objetivos que reflejan necesidades de gasto regional, incluida la edad promedio de la población, y elementos de la estructura socioeconómica. Las municipalidades reciben transferencias condicionadas y subsidios en el marco de los mecanismos legales de nivelación. El sistema de equalización se basa en el principio del “déficit estructural”, o la diferencia entre la recaudación de impuestos municipales (calculados con una tasa promedio de tributación), y sus necesidades de gasto. Las municipalidades con altos déficits estructurales se benefician de mayores transferencias equalizadoras, apuntando a un proceso gradual que tiene como “meta” orientadora reducir ese déficit que se reconoce persistente. También interesa del modelo danés que con tres niveles de gobierno la recaudación está concentrada en el nivel regional. Esto permite una asignación con división de poderes tributarios que opera dentro del sistema más amplio de frenos y contrapesos. La literatura documenta un fuerte efecto nivelador del régimen danés.

Otras experiencias de interés incluyen:

De acuerdo con la Constitución, el GC en **Costa Rica** tiene que transferir fondos a los gobiernos GSNs, y la Ley General de Transferencia de Competencias y Recursos a los Municipios de 2010

especificaba en mayor medida la descentralización buscada y los plazos de implementación de la norma. Para las fechas previstas, habría disponible un mecanismo de transferencias entre gobiernos que incluyera los siguientes indicadores, criterios y ponderaciones: 30% de los fondos se distribuyen igualmente entre todos los municipios, 20% en proporción a su población, 40% de acuerdo con la superficie total que abarca la jurisdicción, y 10% de acuerdo con la población en situación de pobreza en la municipalidad. Adicionalmente, 7,5% de lo recaudado por impuesto a los combustibles va a las municipalidades siempre y cuando se comprometa a la construcción y reparación de rutas. La mayoría de los subsidios son para gasto de capital.

Nueva Zelanda: La fuente principal de transferencias es la participación de los gobiernos SNs en los impuestos de vialidad. Las rutas locales se cofinancian entre los gobiernos locales y nacionales, a través de la Agencia de Transportes de Nueva Zelanda.

El Fondo Nacional de Transporte Terrestre cubre en promedio algo más del 50% del costo de todos los programas de transporte locales. Los GSNs pueden recibir cofinanciamiento de hasta 75% del costo de un proyecto particular. Los GSNs tienen la potestad de requerir que los desarrolladores/urbanizadores cofinancien parte del costo de los proyectos, o se impida realizarlos, como forma de forzar el aporte de los privados a la instalación de nueva infraestructura. Esta modalidad de desarrollo abarca la inversión en agua corriente, alcantarillado, y caminos/rutas. La mitad de las transferencias y subsidios son para gastos de capital.

Holanda: Las municipalidades reciben un subsidio general de partida fija (del Fondo Municipal, que financia un tercio de los recursos con que cuentan los municipios), un subsidio de integración, un subsidio para descentralización (incluyendo un nuevo Fondo para asuntos sociales) y transferencias específicas para cubrir gastos de tareas delegadas obligatorias. Para calcular el subsidio general y darle su carácter equalizador se usan 60 criterios diferentes. Las municipalidades también reciben transferencias de las provincias (por ejemplo, transferencias para inversiones en rutas y transporte público). Las transferencias a las provincias también incluyen un bloque (Fondo de las Provincias) también redistribuido como un fondo equalizador que asigna el 12% de los ingresos provinciales, en base a los fondos del gobierno central (subsidios de integración y descentralización) así como partidas específicas para tareas delegadas.

Comentarios generales

Los modelos considerados ilustran tendencias en las políticas fiscales “decentralizadas”, y la preferencia de los reformadores por ciertos arreglos de entre los que conforman un menú evolutivamente generado.

A pesar de la mala prensa de algunos, todos los tipos de transferencias justifican su lugar en la “caja de herramientas” de los *policymakers*, si bien algunos deberían reservarse para circunstancias particulares.

No es obvio, después de sobrevolar la literatura, que haya una retirada de las transferencias de propósito definido. Lo que se aprecia es quizás una valoración de las mismas para otorgar transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, prefiriéndose los *grants* de cuantía sustancial acompañados de condicionalidades de proporcionada complejidad (evitando excesos de celo regulatorio).

En términos de la asignación entre unidades GSN mediante fórmulas, las fórmulas empleadas evidencian una llamativa coincidencia, no meramente conceptual sino incluso abarcando la selección de indicadores.

Los países parecen haber convergido en un acuerdo sobre la conveniencia de procurar la nivelación al mismo tiempo sobre ingresos y sobre necesidades de servicios, en base a una experiencia internacional que no recomienda buscar un único mecanismo.

[5] Esfuerzo fiscal y economía política

La introducción de reformas descentralizadoras –sean de alcance más bien estructural o incremental—levanta la cuestión de posibles desincentivos al esfuerzo fiscal. Situaciones que pueden auspiciar un relajamiento del esfuerzo recaudador incluyen: (i) beneficios (transferencias equalizadoras) asignados solamente a unidades GNS con disparidades entre capacidad recaudatoria y capacidad de ofrecer bienes y servicios de calidad adecuada; (ii) ingresos fiscales vinculados a los recursos naturales, o (iii) uso de estándares históricos para fijar los estándares actuales de calidad de servicios (aunque a primera vista sería un problema de medición de niveles apropiados de calidad de servicios, el conocimiento de sus efectos sobre los costos y la calidad puede hacer que los respectivos GSNs se descansen en alcanzar “metas fáciles” y no se esfuercen por innovar, demandar más calidad y mejor servicio).

En la presente literatura el foco son transferencias relativamente estables, formales, e integradas al resto del paquete fiscal subnacional. Cuando se habla de “pereza” se habla de incentivos y las posibles carencias normativas que los hacen disfuncionales. Sin embargo, la línea es borrosa entre las respuestas comportamentales que inducen esos incentivos y respuestas más cercanas a la ilegalidad. Este tipo de comportamiento parece haberse disuelto en las formas actuales, pero en la década de los 1990s la variante “irregular” se visualizaba como una posibilidad cierta, mientras la inestabilidad general de las economías latinoamericanas y el subdesarrollo institucional de las economías SNs creaban tormentas más o menos intensas y duraderas.

El desafío de políticas se planteaba alternativamente como anticipar la necesidad de rescate fiscal, o el riesgo moral y la inconsistencia dinámica de las reformas (i.e., con los liderazgos SNs cediendo a las tentaciones oportunistas de esquemas institucionales desalineados). Ya en los años 1990s se hablaba del problema del “*bailout*” (Filgueira, F. et al. 2002), consistente en la tendencia de los actores con influencia sobre presupuestos públicos a desatender los déficits (especialmente la función recaudatoria), y a incurrir en cuantiosas deudas. En particular, en la expectativa que los gobiernos no dejan a otro gobierno subordinado ir a la quiebra, los gobiernos SNs de países donde se les prohíbe acumular deuda formal (en gran medida la situación de Uruguay), recurren al endeudamiento con “proveedores” y otras entidades públicas (ministerios, etc.), sobre lo cual es débil la jurisprudencia y la adaptación de mecanismos de *enforcement*. El concepto tiene a su vez contribuciones más antiguas como las de Janos Kornai respecto a la noción de “soft budget constraints” (Kornai, 1986).

En términos económicos más generales, el problema de la pereza es un problema general de incentivos que surge cuando se garantiza explícita o implícitamente un flujo de fondos para proyectos o actividades conjuntas entre el subsidiante y el subsidiado. En ese escenario el subsidiado podría directamente reducir el esfuerzo volcado al proyecto conjunto, o mantener el esfuerzo vinculado al proyecto conjunto, pero ejercer una autoridad tributaria más laxa y una presión recaudatoria débil, al contar en un todo con un presupuesto de ingresos ampliado.

Algunos de los “remedios” para la pereza que se encuentran en la literatura son:

- (a) Endurecimiento del *enforcement* (e.g. de las sanciones aplicadas por el BPS, para prevenir el uso ilegítimo por los GD de aportes personales; del BROU por retención de cuotas de préstamos personales; o de UTE por deudas originadas en el alumbrado);
- (b) La separación entre entidades del GSN que se ocupan del diseño y gestión del esquema tributario regional y la recaudación y ejecución del gasto (e.g., Dinamarca)

- (c) Situar al GC como gestor del pago de débitos de los GSNs hacia los proveedores/acreedores (Uruguay)

Si bien estas y otras medidas semejantes previenen las “filtraciones” de sistemas que no han sido diseñados como herméticos, no agotan la temática que debería abarcarse acá sobre incentivos positivos al esfuerzo fiscal.

Si bien el planteo original del presente estudio sugería un abordaje eminentemente descriptivo a la cuestión de las transferencias intra-nacionales, cuando se considera el perfil de los públicos a los que iría dirigido no exagera una lectura que exponga dimensiones de naturaleza político-estratégico. Incorporar ese ángulo enriquecerá un análisis en el que se sabe de antemano que no existen soluciones institucionales óptimas consagradas por la teoría.

Simplificadamente, un escenario plausible de partida incluiría a los actores políticos locales en búsqueda de caminos que les permitan expandir sus márgenes de autonomía (i.e., potestades para hacer, combinadas con recursos en cuantía y formas apropiadas para que se pueda asumir viable la concreción de aspiraciones de los ciudadanos).

En términos de la política fiscal, si de maximizar su autonomía se trata, los Intendentes, Juntas y demás actores políticos querrán ser capaces de extraer la mayor renta posible de las bases tributarias “propias” (las que les son asignadas como impuestos o tasas cuyos parámetros controlan y cuya recaudación no tienen que compartir), evitando ser percibidos como generadores o auspiciantes de aumentos en la carga tributaria local (i.e., pequeños Leviathan).

También se sentirán atraídos por mecanismos de transferencia desde el GC que les permitan diluir la responsabilidad que les competa por la cantidad, calidad y costo de los bienes públicos producidos a nivel subnacional. En ese “juego”, el Gobierno Central querrá evitar verse atrapado en situaciones de inconsistencia dinámica o restricciones presupuestales débiles, mientras procura otorgar concesiones razonables que los legisladores y sectores de la sociedad civil sepan valorar.

Los GSNs tienen la opción de desviarse de la disciplina fiscal, sacando ventaja de la creencia que sostiene que “el gobierno no quiebra”, especialmente cuando las entidades públicas de las que hablamos carecen de autonomía para que la opinión pública los catalogue sumariamente como “culpables”. La amenaza y en algunos casos extremos la implementación de restricciones a la autonomía de los GSNs, pueden operar como castigo parcial pero eficaz para que líderes locales con un mínimo de ambición política consideren más conveniente jugar dentro de las reglas y los acuerdos.

La descentralización político-económica pone en relieve la prevalencia de los problemas de coordinación en las políticas públicas, y cómo ingresa en el listado de fallas de la intervención pública: si bien la caótica situación de partida y las particularidades de la solución SUCIVE (Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares) son solo uno de los ejemplos mejor conocidos, los problemas de coordinación pueden originarse en ámbitos variados y con mayor o menor centralidad de factores políticos, técnicos y económicos. El proceso de políticas y sus resultantes en varios planos podrán determinar que la respuesta a los desafíos redunde en expansión del “tamaño” del sector GSN y/o la composición y distribución en los presupuestos de gastos e inversiones.

Hablar de qué hacen los GSN invita a discutir sobre el alcance y cobertura de los GSNs como unidades productoras de bienes y servicios públicos; y hablar de alcance y cobertura invita a examinar cuantía de recursos gestionados por una categoría de actores (e.g., intendentes departamentales). Estas discusiones entrelazadas suelen invitar visiones crecientemente especulativas. Entre ellas cabría contemplar la discusión sobre el tamaño óptimo de los GSNs. En el entendido de que se trata precisamente de la búsqueda de un imposible, admitamos que mantiene vigencia la aspiración del analista a recomendar y el mandante/gobernante a recibir asesoramiento. Desde tal perspectiva, además de anticipar una definición peculiar de asesoría, cabe resaltar un par de resultados negativos: (a) la evidencia no sostiene la hipótesis de que exista un límite natural al crecimiento (relativo) de la Economía SN; (b) tampoco existen actividades que sean esencialmente “municipalizarles” ni lo contrario, aunque la expansión de la economía subnacional parece acompañar convenientemente al perfeccionamiento de un estado benefactor abarcativo.

El tamaño relativo --en términos de recursos gestionados-- de los GSNs, y la presencia arraigada del estado de bienestar en la sociedad y la economía en Dinamarca, así como la integración de los GSNs en el mismo, ponen de manifiesto la complementariedad estructural que poseen esas dos facetas distintivas de la sociedad danesa. Esto debería integrarse en los esfuerzos de fortalecimiento de cada una de las estructuras --i.e., estado de bienestar y estructura de GSNs.

El caso danés plantea un ángulo adicional de interés vinculado al rol de la sociedad civil en el proceso de reformas. Dinamarca tiene una importante experiencia acumulada en el uso sistemático de los procedimientos de consulta e incorporación multimodal de insumos hacia el proceso político, en variados ámbitos de políticas públicas. Aunque los casos examinados aquí (países comparadores) no avalan siquiera un chequeo de correlaciones simples, no debiera pasarse por alto que el proceso de reforma de los GSNs en ese país se nutrió de un rico esquema de participación social organizada y sancionada por organizaciones de la sociedad civil, el sistema político y la ciudadanía no organizada. Una hipótesis no descabellada podría indagarse que

estableciera el papel fortalecedor de las reformas descentralizadoras, el sistema de bienestar y la participación.

Si bien parece intuitivo que las reglas sean preferibles a la discreción en estos juegos de tres o más jugadores, con objetivos no completamente alineados; y la transparencia preferible a la negociación a puertas cerradas, algunas de las experiencias examinadas (i.e., el uso cuidadoso y ocasionalmente desinteresado de las reglas de manejo de salvatajes y la pereza fiscal en Holanda) recomiendan revisar caso a caso las soluciones adoptadas antes de asumir que un mismo “modelo de agente racional” es adecuado para todo entorno social y momento.

Si bien existe espacio para aumentar la cobertura geográfica de este estudio, puede observarse que la literatura internacional disponible es variada y técnicamente robusta en cuanto a medidas de desigualdades territoriales, parece ser relativamente más escasa con respecto a la interacción entre modelos técnicos y su decodificación política.

Referencias

- Ahmad, E. y Brosio, G. (2006), editores, *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar Publisher
- Ahmad, E., & Searle, B. (2005). On the Implementation of Transfers to Subnational Governments. International Monetary Fund; Working Paper, WP/05/130.
- Allers, M. A. (2015). The Dutch local government bailout puzzle. *Public Administration*, 93(2), 451-470.
- Bird, Richard M. and M. Smart (2002) "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", *World Development*.
- Boex, J., & Martínez-Vázquez, J. (2005). The determinants of the incidence of intergovernmental grants: A survey of the international experience.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (Eds.). (2012). *Decentralisation and reform in Latin America: improving intergovernmental relations*. Edward Elgar Publishing.
- Dafflon, B. (2006) "The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice", en Ahmad Brosio (2006), editores, p. 271
- Centrángolo, O. & Curcio, J. (2014) Estudio sobre las relaciones intergubernamentales y el proceso de reasignación de funciones en la República Oriental del Uruguay, documento inédito realizado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay/Ministerio de Economía y Finanzas.
- Eguino, H. y J.A. Aguilar (2009) "Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay", Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica UR-N1029 Diciembre.
- Filgueira, Fernando and Kamil, Herman and Lorenzo, Fernando and Moraes, Juan Andrés and Rius, Andrés, *Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments: The Bailout Problem in Uruguay* (May 2002). IDB Working Paper No. 167. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1814716>
- Henríquez, J.M., J. Fuenzalida y F. Del Fierro (2011) "Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile", Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile; ponencia ante el Tercer Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3-30.
- Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2015). Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 94(1), 89-107.
- Martínez-Vázquez, Jorge & Cristian Sepulveda (2011), "Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective", Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University, International Studies Program, Working Paper 11-08

- Muinelo, L. Urraburu, J. y Castro, P. (2017) “Disparidades fiscales regionales en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la+ República, Uruguay.
- Muinelo-Gallo, L., Rodríguez-Miranda, A., & Castro-Scavone, P. (2017). Intergovernmental transfers and regional income inequalities in Uruguay [MPRA Paper]. Recuperado 31 de marzo de 2018, a partir de <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/76983/>
- Muinelo-Gallo, L., Rodríguez-Miranda, A., & Castro-Scavone, P. (2016). Intergovernmental transfers and regional income inequalities: an empirical analysis of Uruguay. *Hacienda Pública Española*, (219), 9.
- Muñoz M., A. F., Pineda A., E. I., & Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000941>
- Oakland, W. H. (1994). Fiscal equalization: an empty box? *National Tax Journal*, 47(1), 199-209.
- OECD (2016) “Country profiles: Chile, Costa Rica, New Zeland, Netherlands, Denmark”
- OPP-ART (2013) “Panorama del tercer nivel de gobierno en Uruguay”, Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Área de Políticas Territoriales, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional Modernización de la Gestión, Diciembre, Documentos de trabajo PDGS /Modernización N° 1
- Sarmanamud Valderrama, E. (2017) “Análisis de equidad horizontal de las transferencias fiscales en el Perú”, *Finanzas, política economía.*, Vol.9 No.2, julio-diciembre, 2017, pp. 265-299.