



*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009 (Num. 10)**

Presentación de solicitudes a gobiernos locales¹

Daniel Montalvo
d.montalvo@vanderbilt.edu
Universidad de Vanderbilt

Uno de los beneficios más importantes de la descentralización del estado es, probablemente, el incremento en la efectividad de la provisión de servicios para satisfacer las demandas ciudadanas. Como resultado del acercamiento del estado con la gente, se esperaría que los empleados públicos a nivel subnacional puedan identificar con mayor certeza las necesidades de grupos de individuos que son en general, geográfica y culturalmente diversos (Oates 1972; USAID 2000; UNDP 2002). Para que este incremento en la efectividad ocurra, es necesario que los individuos ejerzan por lo menos su derecho a presentar solicitudes, mientras que los gobiernos subnacionales deben ser capaces de proveer bienes y servicios públicos para satisfacer de mejor manera las necesidades y demandas ciudadanas. De esta

¹ Ediciones anteriores de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* se encuentran en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studiesandpublications>. Los datos se los pueden encontrar en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>

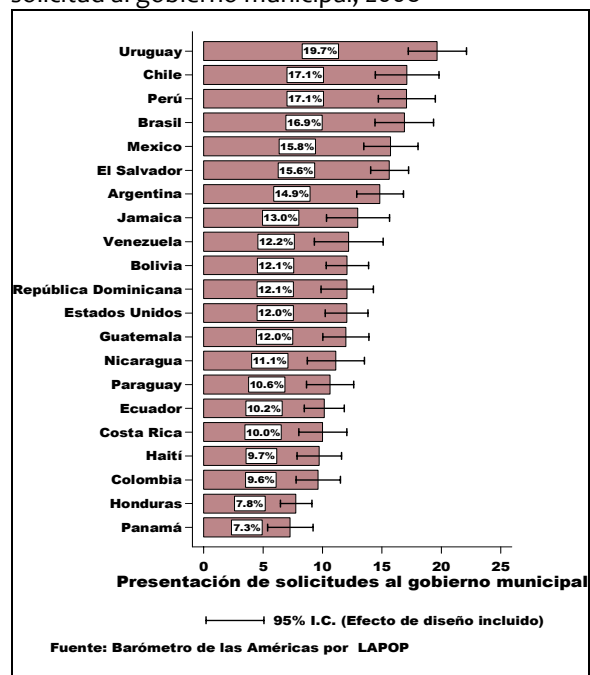
* Las *Perspectivas* son co-editadas por los Profesores Mitchell A. Seligson y Elizabeth Zechmeister con el apoyo administrativo, técnico e intelectual del grupo LAPOP de la Universidad de Vanderbilt.

forma se esperaría que los gobiernos locales rindan cuentas a sus ciudadanos.

Si las proposiciones mencionadas anteriormente son correctas, entonces deberíamos anticipar mayores niveles de presentación de solicitudes de la ciudadanía a los gobiernos municipales en aquellos países con niveles más altos de descentralización fiscal. Esta investigación de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* intenta verificar la certidumbre de estas proposiciones, valiéndose de la base de datos de 2008 provista por las encuestas del Barómetro de las Américas conducidas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) en veintidós naciones del hemisferio occidental. En esta encuesta exploramos las respuestas de 34.469 participantes en 21 naciones en donde se hizo la siguiente pregunta:²

NP2. ¿Ha solicitado ayuda o ha presentado una petición a alguna oficina, funcionario, concejal o síndico de la municipalidad durante los últimos 12 meses?

Gráfico 1.
Porcentaje de la población que ha presentado una solicitud al gobierno municipal, 2008



² Esta pregunta no se la hizo en Canadá.

Los promedios nacionales se muestran en el Gráfico 1. Las respuestas fueron inicialmente codificadas como '1' si el entrevistado respondió "Sí" y '2' si el entrevistado respondió "No". Los resultados fueron posteriormente re-codificados en una escala 0-100 para computar el porcentaje de individuos que presentaron solicitudes en los 12 meses previos a la encuesta.³

Es interesante notar que, en promedio, únicamente el 12,7 por ciento del total de la población adulta ha solicitado ayuda a su municipio en los últimos 12 meses en las Américas. Esta tasa, sin embargo, es dos puntos superior al porcentaje de individuos que ha participado en reuniones municipales en el mismo período.⁴ Adicionalmente, en este contexto de escasa presentación de solicitudes, existe una variación significativa entre países. En el extremo superior, los países con la mayor cantidad de solicitudes presentadas al municipio son Uruguay, Chile y Perú, con 19,7, 17,1 y 17,1 por ciento respectivamente. En el otro extremo, los países con la menor cantidad de solicitudes presentadas al municipio son Colombia, Honduras y Panamá, con 9,6, 7,8 y 7,3 respectivamente.

Luego de controlar por características individuales socio-económicas y demográficas, cabe preguntarse si los promedios nacionales de solicitudes al municipio se mantienen invariados. Para responder esta pregunta incluimos sexo, edad, educación, riqueza y tamaño del lugar como variables de control, y eliminamos el caso de Estados Unidos, en parte porque este país tiene niveles tan elevados de desarrollo socio-económico comparado con los otros que cualquier análisis estadístico podría ser afectado por este caso extremo, y en parte porque el proyecto LAPOP se enfoca predominantemente en políticas públicas en la región de América Latina y el Caribe.

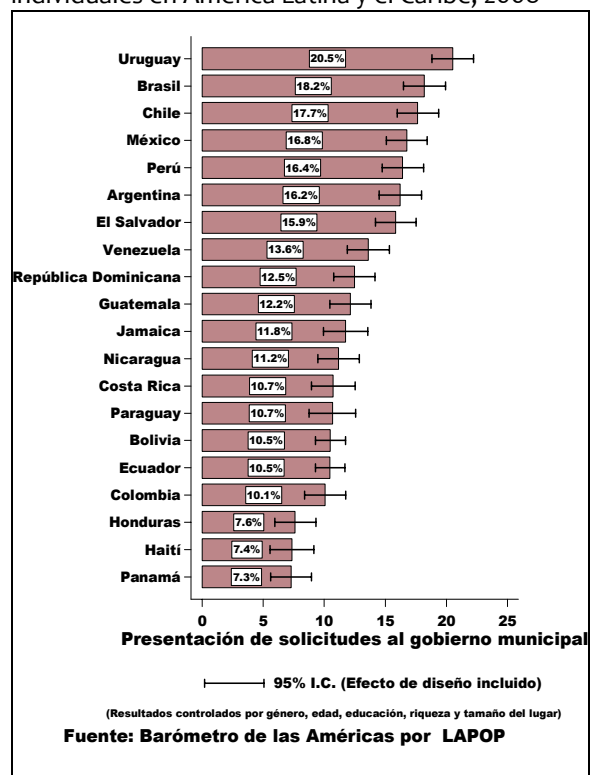
El Gráfico 2 muestra que luego de controlar por factores individuales socio-económicos y

³ El porcentaje de personas que no respondieron a esta pregunta es menor al 1 por ciento.

⁴ Ver el reporte titulado "Participación ciudadana en reuniones municipales" en un reporte previo de estas perspectivas.

demográficos, el ranking de los países varía de alguna manera con respecto al ranking presentado en el Gráfico 1. ¿Qué otros factores pueden ser de importancia para explicar la variación entre países? Para responder esta pregunta establecimos un modelo multinivel para determinar no solamente el impacto de las características socio-económicas y demográficas, sino también el efecto de la variación en los niveles de descentralización fiscal entre los países.⁵ Si los estamentos presentados al inicio de este estudio son verdaderos, se esperaría entonces encontrar mayores solicitudes ciudadanas precisamente en los gobiernos locales de aquellos países relativamente más descentralizados en términos fiscales.

Gráfico 2. Porcentaje de solicitantes en los gobiernos municipales, tomando en cuenta características individuales en América Latina y el Caribe, 2008



⁵ Este análisis es llevado a cabo a través del uso de técnicas de regresión multinivel (Raudenbush and Bryk 2002), implementadas por LAPOP en STATA 10. El modelo simultáneamente toma en cuenta factores de nivel individual y de país (contextuales) y produce estimaciones correctas que son imposibles de obtener a través del método de cuadrados mínimos ordinarios.

Descentralización fiscal y presentación de solicitudes a los gobiernos municipales.

El establecimiento de la medida más apropiada para la descentralización fiscal no ha estado libre de controversias (ver Montero y Samuels 2004). Algunos investigadores definen a la descentralización fiscal como la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar sus propios ingresos a través de impuestos, adicionalmente a las transferencias monetarias desde el gobierno nacional. Otros estudian el nivel de gasto subnacional. En este estudio, seguimos la línea de Daniel Treisman (2007), la cual utiliza probablemente la medida más popular de descentralización fiscal, a saber: la proporción del gasto subnacional con relación al gasto público total.⁶ Por lo tanto, empleamos las encuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (Daughters y Harper 2007) y las estadísticas financieras del FMI.⁷

Posteriormente establecemos un modelo multinivel con las características socio-económicas y demográficas como factores de nivel individual, y nuestra medida de descentralización fiscal (o descentralización del gasto) como factor de nivel de país. Entre las características socio-demográficas incluimos ahora el número de hijos del entrevistado, debido a que se podría esperar que aquellos individuos con mayor número de hijos soliciten más bienes y servicios de sus municipalidades.⁸ Los resultados de la regresión se muestran en el Gráfico 3.

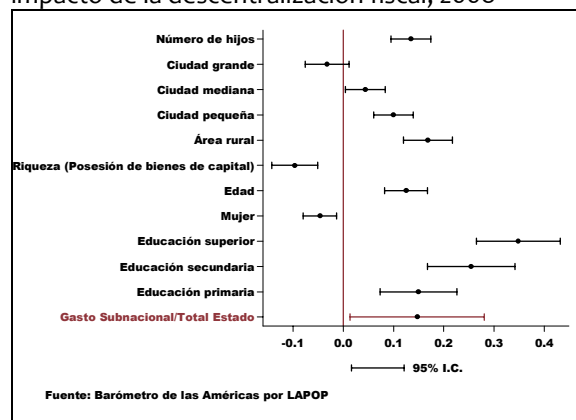
⁶ Este índice es controversial, pero lo usamos en parte para ser consistentes con la literatura y también porque no hemos encontrado otras medidas de descentralización fiscal.

⁷ La medida de descentralización del gasto no está disponible para Haití en ninguna de las dos fuentes. Por esta razón, usamos un indicador aproximado de descentralización del gasto (ver Smucker 2000). La exclusión de Haití del análisis tampoco cambia los resultados.

⁸ Dependiendo del nivel de descentralización, los municipios pueden estar a cargo del otorgamiento de certificados de nacimiento, educación, salud, etc. Esta relación, sin embargo, no forma parte de este análisis.

Gráfico 3.

Análisis multinivel de los determinantes de la presentación de solicitudes a los gobiernos municipales en América Latina y el Caribe: El impacto de la descentralización fiscal, 2008



En el gráfico de arriba, cada variable incluida en el análisis se presenta en el eje vertical (y). El impacto de cada una de las variables sobre la presentación de solicitudes al gobierno municipal se muestra gráficamente a través de un punto que cuando se ubica a la derecha de la línea vertical "0" indica una contribución positiva, mientras que si se ubica a la izquierda de la línea "0" indica una contribución negativa. Los contribuyentes estadísticamente significativos se muestran a través de intervalos de confianza representados por líneas horizontales, ubicadas hacia la izquierda y la derecha de dicho punto. Únicamente cuando los intervalos de confianza no cruzan la línea vertical "0" son estadísticamente significativos (al 0,05 o superior). La fuerza relativa de cada variable se indica a través de coeficientes estandarizados (por ejemplo, "ponderaciones beta").

Los resultados que se muestran en el Gráfico 3 indican que a medida que el número de hijos incrementa, la probabilidad de presentar solicitudes a los municipios también aumenta. Manteniendo constantes todos los otros factores, esta tendencia también se refleja a medida que los individuos envejecen y también cuando adquieren mayores niveles de educación. Además, los hombres tienen mayor probabilidad de presentar solicitudes que las mujeres, empero los individuos más ricos tienen menores probabilidades de solicitar ayuda a

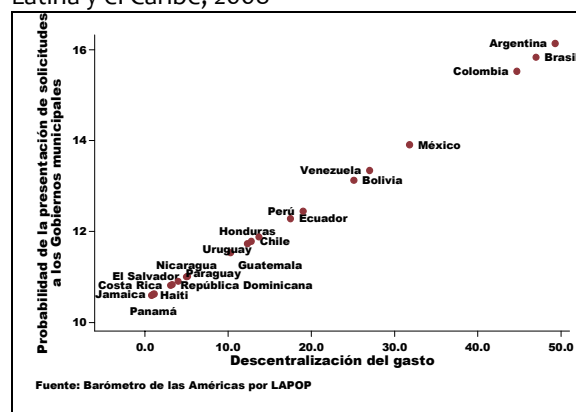
empleados municipales. Finalmente, los residentes en áreas rurales, ciudades pequeñas y medianas tienen mayor probabilidad de pedir apoyo a las municipalidades que los que viven en ciudades más grandes o en la capital nacional.

El hallazgo más importante en este estudio es quizás el efecto positivo y significativo de la descentralización fiscal sobre el nivel de presentación de solicitudes a los gobiernos municipales. La contribución de este hallazgo a la literatura existente es de doble vía. En primer lugar, aquellos países con mayores niveles de descentralización fiscal experimentan mayores niveles de solicitudes de la gente. Es importante reconocer, por supuesto, que esta conexión no necesariamente significa un mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos locales. Para determinar si la descentralización fiscal incrementa la satisfacción con la provisión de bienes y servicios municipales, llevaremos a cabo en el futuro un estudio específico en esta serie de *perspectivas* para verificar esta hipótesis.

En segundo lugar, a pesar de que las solicitudes ciudadanas a los municipios incrementan gracias a la descentralización, la causalidad alternativa también puede ser cierta. Por tanto es muy importante preguntar: ¿la presentación de solicitudes incrementa la descentralización o es acaso la descentralización la que hace que las solicitudes aumenten, o ambas? Esta pregunta necesita de investigación adicional que va más allá del alcance de este reporte. Cualquiera que sea la dirección de la causalidad, este estudio ha encontrado una relación positiva y fuerte entre las demandas ciudadanas a los gobiernos municipales y la descentralización fiscal. Basado en este análisis, el Gráfico 4 muestra los valores predichos por país de la presentación de solicitudes en varios niveles de descentralización, manteniendo constantes al resto de factores.

Gráfico 4.

Descentralización fiscal y presentación de solicitudes a los gobiernos municipales en América Latina y el Caribe, 2008



El gráfico anterior muestra la línea de la regresión multinivel logit. Vale la pena notar que la línea del gráfico muestra a los países que en una distribución normal aparecen como extremos. Esta es la razón por la cual la ubicación de Colombia y Uruguay, por ejemplo, parecieran inconsistentes con los Gráficos 1 y 2. Sin embargo, la ubicación de la mayoría de los países (los no extremos) es consistente con lo que observamos en los promedios nacionales presentados anteriormente, fortaleciendo así la robustez de nuestros hallazgos.

Implicaciones de política pública

El impacto de la descentralización en los gobiernos locales permanece ampliamente desconocido en las Ciencias Sociales. En este estudio argumentamos que la descentralización fiscal parece incrementar la efectividad del enlace entre las oficinas gubernamentales y las necesidades individuales. Específicamente, la descentralización del gasto público podría estar aumentando la presentación de solicitudes en los gobiernos locales democráticos. Por otra parte, las demandas ciudadanas a oficinas públicas locales también podrían ejercer un rol fundamental en el incremento de la descentralización fiscal necesaria para que las municipalidades funcionen de mejor manera.

A nivel individual, la educación es el factor que presenta el efecto más sustantivo en la presentación de solicitudes en los niveles locales

de gobierno -hallazgo que es consistente con los efectos de la educación sobre la participación ciudadana en reuniones municipales. Esta relación puede estar dada en parte por la mayor habilidad de los ciudadanos educados para reconocer sus derechos, y posiblemente en parte debido a una mayor cantidad de necesidades. El reto, sin embargo, es que debido al límite de recursos generalmente la oferta no alcanza a satisfacer la demanda, lo cual conduce a una frustración e insatisfacción generalizada que serán estudiadas en un próximo reporte de estas *perspectivas*.

Bibliografía

- Montero, Alfred P., and David J. Samuels. "The Political Determinants of Decentralization in Latin America." In *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred P. Montero and David J. Samuels. Notre Dame: Universidad de Notre Dame Press, 2004.
- Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Treisman, Daniel. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- UNDP. *A Global Analysis of Undp Support to Decentralisation and Local Governance Programmes 2001*. New York: The United Nations Development Program, 2002.
- USAID. "Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook." USAID, 2000.