



*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009 (Num. 31)**

¿Quién debería administrar fondos públicos en América Latina?¹

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

Por décadas, los académicos han estado debatiendo sobre los efectos mixtos, tanto normativos como del comportamiento, de la descentralización fiscal. Conocida como la *devolución de la autoridad impositiva y del gasto*, se espera que la descentralización fiscal empodere política y económicamente a los niveles intermedios y locales de gobierno. De hecho, los defensores de la descentralización fiscal manifiestan que este proceso incrementa la eficiencia económica y política como resultado de la mejora en el emparejamiento entre necesidades locales específicas y la oferta gubernamental (Tiebout 1956, Weingast 1995, Oates 1999). Sin embargo, los

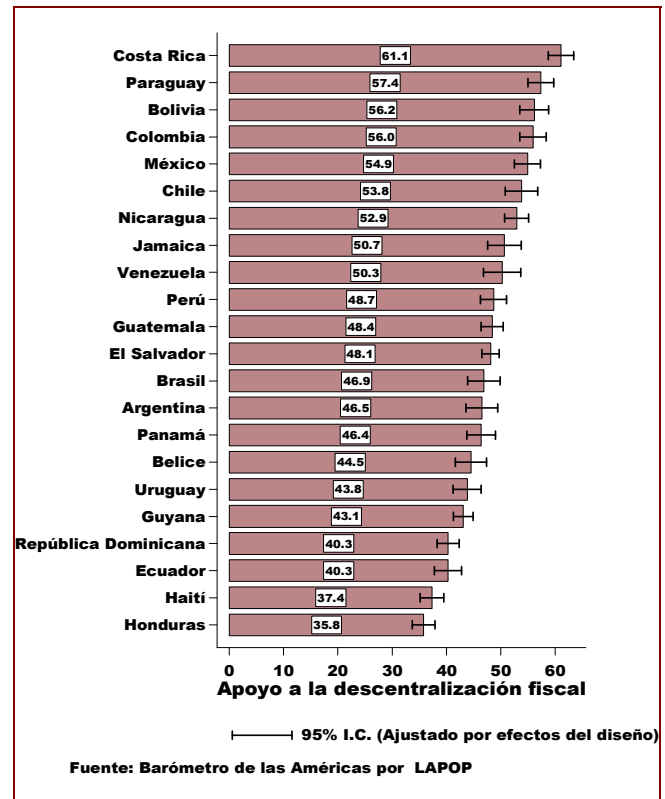
¹ Ediciones anteriores de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* se encuentran en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studiesandpublications>. Los datos se los pueden encontrar en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>

* 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.

detractores advierten que la descentralización fiscal puede producir impuestos excesivamente altos y regulaciones ineficientes, así como también elevadas demandas por transferencias intergubernamentales de recursos escasos (Keen 1998, Treisman 2006).

De acuerdo al ciudadano común, no obstante, ¿quién debería manejar los fondos públicos en América Latina? La opinión pública sobre descentralización fiscal ha estado ampliamente ausente en el debate académico sobre federalismo y descentralización (Montero and Samuels 2004). Este nuevo número de las *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* intenta insertar el punto de vista ciudadano sobre este proceso de reforma estatal a la encrucijada de la descentralización fiscal.

Gráfico 1.
Promedio de apoyo a la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe, 2008



Para este propósito, recurrimos a la base de datos de 2008 proporcionada por la encuesta del Barómetro de las Américas llevada a cabo por el

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) en 24 naciones en el hemisferio occidental.² En esta encuesta, 33,529 personas respondieron a la siguiente pregunta:³

SGL1. Y tomando en cuenta los recursos económicos disponibles en el país, ¿quién debería manejar más dinero? [Leer opciones]: (1) Mucho más el gobierno nacional; (2) Algo más el gobierno nacional; (3) La misma cantidad el gobierno nacional y el municipio; (4) Algo más el municipio; (5) Mucho más el municipio.

El gráfico 1 muestra los promedios nacionales para 22 países en la muestra.⁴ El grado de apoyo a la descentralización fiscal fue luego recodificada en una nueva escala, “0” significa mucho más al gobierno nacional (recentralización) y “100” significa mucho más a la municipalidad (descentralización). La posición de los ciudadanos latinoamericanos en la serie continua de recentralización – descentralización promedia los 48,37 puntos en la escala, indicando así un apoyo a la distribución cuasi igualitaria de recursos económicos entre los gobiernos nacionales y las municipalidades. El gráfico 1 también muestra, sin embargo, una variación significativa entre países. En un extremo, los ciudadanos de Costa Rica, Paraguay y Bolivia manifiestan el más alto grado de apoyo a la descentralización fiscal, con niveles de 61,1, 57,4 y 56,2 puntos respectivamente. En el otro extremo, ciudadanos de Ecuador, Haití y Honduras expresan el mayor grado de apoyo a la recentralización fiscal, con niveles de 40,3, 37,4 y 35,8 puntos respectivamente.

Predictores del apoyo a la descentralización fiscal

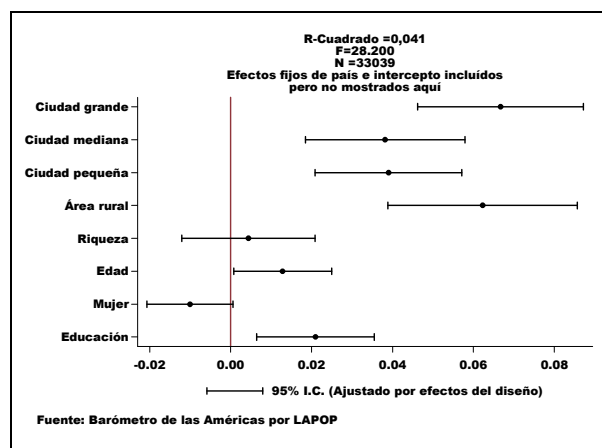
¿Qué factores explican el apoyo ciudadano a la descentralización fiscal? Factores

histórico/contextuales a nivel de país puede causar algo de la variación entre naciones. Sin embargo, encontramos que únicamente el 3,87 por ciento de la variación total puede ser explicada a nivel de país, indicando que la mayor parte de la variación total (el 96,13 por ciento restante) puede ser explicado a nivel individual. Entonces, en este reporte, nos concentramos en los factores individuales (de nivel I).⁵

Entre los factores de nivel I, consideramos las características socioeconómicas y demográficas incluidas en la encuesta del Barómetro de las Américas: educación, género, edad, riqueza, y área de residencia. Para medir la influencia de estos factores en el apoyo ciudadano a la descentralización fiscal, llevamos a cabo un modelo estadístico multivariado estimado a través de una regresión de mínimos cuadrados.⁶ El gráfico 2 muestra los resultados de este análisis.

Gráfico 2.

Determinantes socio-económicos y demográficos del apoyo a la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe, 2008



² El financiamiento para la ronda de 2008 provino mayoritariamente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Otras fuentes de financiamiento fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro para las Américas (CFA), y la Universidad de Vanderbilt.

³ La tasa de no respuesta para esta pregunta fue 9,47 por ciento.

⁴ Esta pregunta no se llevó a cabo ni en Canadá ni en los Estados Unidos.

⁵ Adicionalmente, no encontramos ninguna relación estadísticamente significativa entre una serie de variables de nivel II, tales como el nivel de descentralización fiscal, PIB per cápita, Índice de Desarrollo Humano, coeficiente de GINI, nivel de democracia, etc.; y el apoyo ciudadano a la descentralización fiscal.

⁶ Todos los análisis estadísticos se llevaron a cabo con STATA v10 y se ajustaron por el diseño complejo de la muestra.

El gráfico 2 muestra los efectos de las características socioeconómicas y demográficas en el grado de apoyo ciudadano a la descentralización fiscal en la región. 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”).

En este modelo, los efectos del nivel de educación, de la edad, y de la ubicación geográfica residencial son contribuyentes estadísticamente significativos. Manteniendo constantes el resto de variables, los individuos con mayor educación en América y el Caribe muestra un nivel más elevado de apoyo a la descentralización fiscal. Adicionalmente, a medida que los ciudadanos envejecen, el apoyo a la descentralización fiscal incrementa. La gente que residen en áreas rurales y en ciudades pequeñas, medianas y grandes, muestra un nivel más alto de apoyo a la descentralización fiscal que los individuos que residen en áreas metropolitanas.

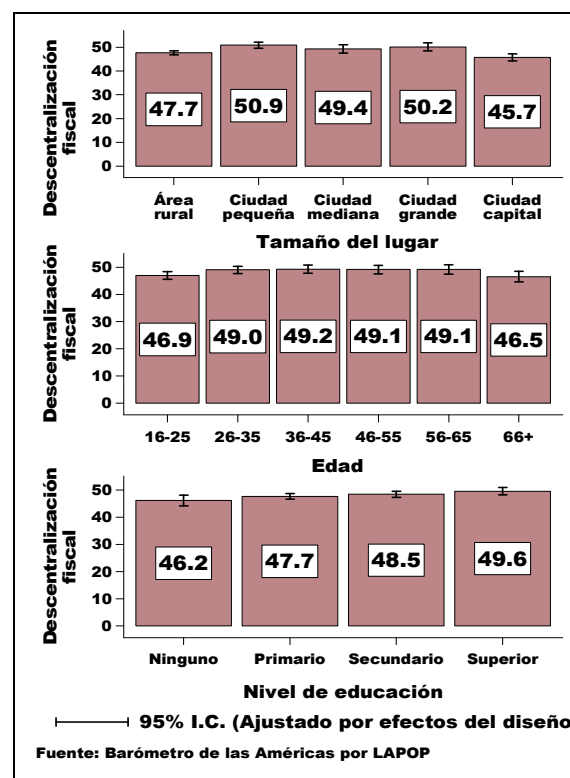
Las relaciones entre el nivel de educación, la edad y la ubicación geográfica de la residencia por un lado, y el apoyo ciudadano a la descentralización fiscal por el otro se muestran en el gráfico 3, el cual muestra los valores promedios de la muestra.⁷

El impacto de algunas de las variables socio-económicas y demográficas sobre el apoyo ciudadano a la descentralización fiscal es estadísticamente significativo y substantivamente

robusto, tal y como se muestra en las figuras 2 y 3. Teóricamente, sin embargo, deben de haber algunos otros factores influenciando el apoyo a la recentralización o a la descentralización de los fondos públicos disponibles. En particular, esperaríamos que las evaluaciones y las actitudes hacia los niveles locales y nacionales de gobierno afecten a las opiniones sobre descentralización.

Gráfico 3.

Educación, edad, y tamaño del lugar, y apoyo a la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe, 2008



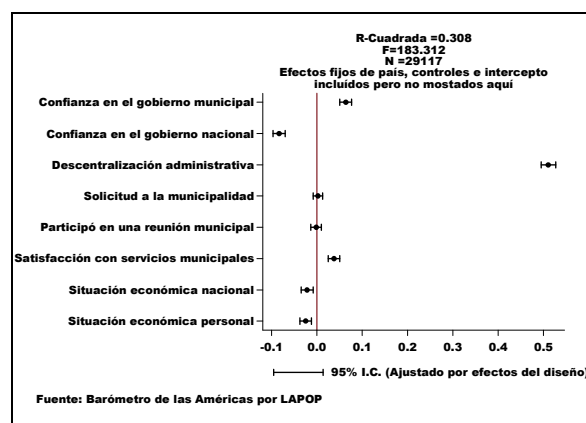
Para determinar algunos de estos factores, hemos añadido algunas variables de opinión pública a nuestro análisis. Los resultados de este nuevo modelo se ilustran en el gráfico 4. Vale la pena notar que a pesar de que incluimos todas las variables socio-económicas y demográficas y de que controlamos por efectos fijos, únicamente mostramos las variables de evaluación política en el gráfico 4 (por favor referirse al anexo para el set completo de estadísticas).

Los resultados de la regresión muestran que existen varios factores (en adición a las variables socio-

⁷ Vale la pena notar que las variables “Edad” y “Nivel de Educación” están agrupadas en categorías para con propósito ilustrativo. Estas variable se insertaron como continuas en la regresión multivariada.

económicas y demográficas) que afectan al apoyo ciudadano a la descentralización fiscal. En primer lugar, a medida que la percepción de su situación económica incrementa, los individuos parecen expresar mayores niveles de apoyo a la descentralización fiscal. Lo propio se puede decir acerca de la percepción de la economía nacional. En términos generales, aquellos individuos que vislumbran las micro y macroeconomías de mejor manera tienden a creer que el gobierno nacional debería hacerse cargo de los fondos públicos disponibles en lugar de las municipalidades, *ceteris paribus*. Este no es el caso para aquellos individuos que se encuentran satisfechos con los servicios provistos por su municipalidad. A medida que la satisfacción con los servicios municipales incrementa, el apoyo a la descentralización fiscal también aumenta.

Gráfico 4.
Análisis de los determinantes del promedio del apoyo a la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe, 2008



La relación más fuerte y substantiva que encontramos es el enlace entre la descentralización administrativa y fiscal. Los resultados del modelo multivariado muestran que los ciudadanos que apoyan la descentralización administrativa están muy de acuerdo con el hecho de que las municipalidades deberían manejar más fondos públicos que los gobiernos nacionales. Este hallazgo también sugiere que los ciudadanos que favorecen una política descentralizadora tienden a integrar los componentes fiscal y administrativo de este proceso de reforma estatal.

Otros dos factores que muestran efectos opuestos sobre el apoyo a la descentralización fiscal son la confianza en el gobiernos nacional y la confianza en el gobierno municipal. Mientras que la primera se correlaciona negativamente con el apoyo a la descentralización fiscal, la segunda muestra una correlación positiva. Este hallazgo sugiere que la confianza puede ser un factor crucial cuando los políticos buscan apoyo para llevar a cabo políticas descentralizadoras. Sin embargo, ¿cómo se puede aumentar la confianza? Esta pregunta será estudiada en una serie futura de estas *Perspectivas*, en la que investigaremos los niveles de confianza en los gobiernos municipales.

Implicaciones de política pública

La evidencia empírica mostrada en este estudio sugiere que, en términos generales, los ciudadanos de América Latina creen que la autoridad sobre los fondos públicos debe ser casi igualmente distribuida entre los gobiernos nacionales y las municipalidades.⁸ Sin embargo, una desagregación de las preferencias ciudadanas en grupos demográficos muestra que los individuos que residen en áreas rurales y ciudades pequeñas tienden a favorecer la descentralización fiscal en mayor magnitud que sus contrapartes metropolitanas. Este parece también ser el caso de individuos con mayor educación y edad, quienes piensan que las municipalidades deberían recibir más dinero que el gobierno nacional.

Entre los ciudadanos que favorecen la descentralización fiscal existe también la creencia que los gobiernos municipales deberían manejar mayores responsabilidades administrativas también. Este importante mensaje a los creadores de políticas públicas indica que una descentralización administrativa sin la provisión de recursos económicos (o viceversa) puede estar ligada no únicamente a una ineficiente administración pública, sino también que puede ir en contra de la voluntad pública. Por supuesto, en este corto estudio estamos incapacitados para

⁸ Luego de dibujar un histograma de la distribución de las frecuencias, encontramos que los datos no aglomeran en el medio de la curva normal; entonces, es improbable que el valor medio en el punto medio sea el resultado de una polarización.

determinar cómo se forma esta voluntad pública. En otras palabras, no estamos seguros si la voluntad pública guía al gobierno, o si el público enlaza la administración fiscal y administrativa porque ellas han sido “empacadas” por las élites políticas. Por esto, una nueva pregunta emerge para futuras investigaciones: ¿el ciudadano común conoce verdaderamente la diferencia entre descentralización fiscal y administrativa, o el ciudadano común piensa que ellas “van juntas”?

Finalmente el apoyo a la descentralización fiscal parece ser mayor en contextos de una evaluación pobre de las situaciones económicas tanto personales como nacionales. Aquellos individuos que perciben que su situación económica o la situación económica nacional están en forma tienden a favorecer la recentralización de los fondos públicos. Esto puede sugerir una mentalidad “si no está roto, no lo compongas”, en donde un acertado desempeño económico, especialmente a nivel nacional, invita a los individuos a pensar que quien debería manejar los fondos públicos es el gobierno nacional.

Bibliografía

- Garman, Christopher, Stephan Haggard, y Eliza Willis. “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases.” *World Politics* 53 (2001): 205-36.
- Hiskey, Jonathan, y Mitchell Seligson. “Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia.” *Studies in Comparative International Development* 37, no. 4 (2003): 25.
- Keen, Michael. “Vertical Tax Externalities en Theory of Fiscal Federalism.” *IMF Staff Papers* 45, no. 3 (1998): 454-85.
- Montero, Alfred P., y David J. Samuels. “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences.” En *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred P. Montero y David J. Samuels, 32. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- Oates, Wallace E. “An Essay in Fiscal Federalism.” *Journal of Economic Literature* 37 (1999).
- Tiebout, Charles. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* 64, no. 5 (1956).

- Treisman, Daniel. “Fiscal Decentralization, Governance, and Economic Performance: A Reconsideration.” *Economics and Politics* 18, no. 2 (2006): 219-35.
- Weingast, Barry. “The Economic Role of Political Institutions: Federalism, Market and Economic Development.” *Journal of Law, Economics and Organization*, 1995.

Anexo:**Resultados del modelo multivariado⁹****Variable dependiente: Apoyo a la descentralización fiscal**

Variable	Modelo I		Modelo II	
	Coefficiente	(t)	Coefficiente	(t)
Percepción de la situación económica nacional			-0.025*	(-3.90)
Percepción de la situación económica personal			-0.022*	(-3.28)
Satisfacción con los gobiernos locales			0.037*	(5.88)
Participó en una reunión municipal			-0.002	(-0.34)
Solicitudes al gobierno municipal			0.002	(0.40)
Descentralización administrativa			0.511*	(62.70)
Confianza en el gobierno nacional			-0.084*	(-12.44)
Confianza en el gobierno municipal			0.064*	(9.54)
Educación	0.021*	(2.83)	0.006	(0.87)
Mujer	-0.010	(-1.86)	-0.002	(-0.31)
Edad	0.013*	(2.08)	0.003	(0.50)
Riqueza	0.004	(0.52)	0.001	(0.07)
Área rural	0.062*	(5.22)	0.049*	(5.03)
Ciudad pequeña	0.039*	(4.22)	0.029*	(3.78)
Ciudad mediana	0.038*	(3.80)	0.034*	(4.22)
Ciudad grande	0.067*	(6.39)	0.045*	(5.44)
Constante	-0.017*	(-1.97)	-0.010	(-1.41)
R-Cuadrado	0.041		0.308	
Numero de Obs.	33039		29117	

* p<0.05

⁹ Efectos fijos (“dummies” por país) incluidos pero no mostrados aquí.