

Aspectos básicos de la relación entre descentralización y desarrollo económico

Autor

Samuel Argüello Verbanaz
Correo electrónico:
sarguello@bcn.cl
Tel.: +56 322263188

Nº SUP: 121.587

Resumen

La literatura que analiza los posibles beneficios de la descentralización política, administrativa y fiscal suele considerar algunos de los siguientes supuestos para que sea favorable para el desarrollo económico: que los gobiernos locales pueden ser más receptivos, identificar mejor e implementar mejor las demandas de los ciudadanos; que podrá ejercerse mejor la rendición de cuentas; que el gobierno central está dispuesto a transferir competencias efectivamente; o que la capacidad administrativa local es adecuada.

Si no se cumplen estos supuestos, los beneficios de la descentralización pueden diluirse y perder eficiencia para promover el desarrollo económico.

Uno de los principales argumentos a favor de la relación entre desarrollo económico y descentralización fiscal es que se puede generar una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, privados y servicios gubernamentales, a causa de una mayor eficiencia en asignación de los recursos, ya sea por captar las necesidades de la ciudadanía de mejor manera o por poder proveer de los bienes y servicios a un menor costo.

En la literatura se cita con frecuencia que uno de los factores para promover el desarrollo económico con la descentralización se da a través de la competencia entre las regiones para intentar atraer y retener los factores productivos con cierto grado de movilidad (ya sean personas, empresas, centros de investigación, etc.) con el fin de promover las inversiones y la actividad económica. Ya que las empresas eligen instalarse, en la medida de lo posible, donde esperan obtener un mayor retorno a su inversión y que los beneficios dependen en cierta medida de los bienes servicios y condiciones que ofrecen los gobiernos regionales, estos pueden tener un incentivo para mejorar la productividad de su administración, ya sea con mejores servicios públicos y una administración más eficiente, menores impuestos o una mejor relación entre estos elementos.

I. Introducción

En la revisión de la literatura que se ha podido efectuar en el plazo disponible para la elaboración de este informe, se ha observado que una gran parte de los estudios tratan los efectos de la descentralización fiscal sobre el desarrollo económico y en particular sobre el crecimiento económico. Por lo tanto, si bien se tratarán aspectos generales de la relación entre descentralización y desarrollo económico, el presente informe hace especial énfasis en los aspectos teóricos más generales correspondientes a la relación entre descentralización fiscal y desarrollo económico.

Cabe tener en cuenta que los estudios empíricos que hay sobre la relación entre el desarrollo económico y descentralización política, administrativa o fiscal no son muy numerosos, y en general el debate se ha realizado más en términos teóricos (Scott 2009, p. 6). Como menciona Robinson (2007, p. 7):

"una gran parte de la literatura y evidencia se centra en el valor intrínseco de la descentralización como una meta deseable en sí misma. Los promotores de la descentralización basan sus supuestos en criterios de gran diversidad, que van desde las mejoras esperadas en la asignación de recursos, el bienestar y la equidad hasta mayor participación, rendición de cuentas y capacidad de respuesta por parte de las autoridades locales".¹

Por lo tanto, en el presente informe se mencionarán principalmente algunos aspectos teóricos sobre el tema, aunque también se hace referencia a algunos estudios empíricos.

II. Aspectos teóricos de la relación entre descentralización y desarrollo económico y sus limitaciones²

En la literatura sobre descentralización política, administrativa y fiscal se suele justificar la pertinencia de la misma, entre otros motivos, por ser un promotor del desarrollo económico y local de los países. A nivel teórico, los textos que analizan los posibles beneficios de la descentralización como herramienta para la promoción del desarrollo económico y de la equidad se basan, en general, en los siguientes supuestos:

- Que los gobiernos elegidos localmente serán más receptivos a las preferencias de sus ciudadanos a la hora de diseñar la provisión de servicios y entregar recursos.
- Que los ciudadanos tendrán una mejor manera de articular sus necesidades y serán capaces de exigir la rendición de cuentas a los servidores públicos ante fallas en la entrega de servicios públicos.
- Que habrá más recursos financieros para los gobiernos regionales o locales gracias a los impuestos locales.

¹ Traducción propia.

² Esta sección se basa en Scott (2009, p. 6-8) y resume los principales puntos de ese artículo.

- Que el gobierno central estará dispuesto a delegar completamente el poder y la responsabilidad a los gobiernos locales en las competencias transferidas u otorgadas.
- Que la capacidad administrativa local será adecuada para entregar mejores servicios.

Ahora bien, los procesos de descentralización pueden no entregar los resultados deseados en términos de desarrollo económico y mayor equidad si estas condiciones no se cumplen. En general, los motivos que pueden limitar esta relación entre descentralización y desarrollo son de carácter político, administrativo y financiero. Estos motivos que limitan las posibles ventajas de la descentralización son especialmente relevantes en los procesos de descentralización en los países en vías de desarrollo.

Un factor importante de los efectos de la descentralización sobre el desarrollo económico es el contexto político, tanto a nivel central como local. A nivel central, varios autores son escépticos respecto a asumir que las autoridades centrales van a transferir de forma desinteresada el poder y la responsabilidad a los gobiernos de rango inferior y puede darse el caso en que los gobiernos centrales socaven las políticas de descentralización para asegurar que no haya una transferencia real de poder y que en realidad se fortalezca la centralización. A nivel local, existe el riesgo de captura por las élites locales de las competencias transferidas y el clientelismo que pueden limitar los beneficios de la descentralización.

Otro elemento importante que puede limitar el impacto positivo de la descentralización en la entrega de mejores servicios públicos y en el desarrollo económico es la capacidad administrativa a nivel local. En algunos países esto se puede deber a un bajo nivel de formación general de la población local y por tanto de las posibilidades de contratar funcionarios bien formados. Pero también se puede dar porque el gobierno central no tenga la voluntad de transferir los recursos para formar adecuadamente a los funcionarios locales para cumplir las responsabilidades que se les han transferido y así mantener el control efectivo o no transferir completamente las competencias.

Finalmente, las restricciones financieras de los gobiernos locales también pueden limitar las ventajas de la descentralización para el desarrollo económico. Esto puede deberse a dificultades para aumentar la carga tributaria y recaudar impuestos a nivel local. Pero también puede suceder porque en muchos casos los gobiernos regionales y locales reciben gran parte de sus ingresos por medio de transferencias desde el gobierno central, por lo que si las transferencias no son suficientes para hacerse cargo de sus competencias la descentralización puede ser poco efectiva.

Estos son algunos de los supuestos para que la descentralización favorezca el desarrollo económico y de las limitaciones que puede tener en la práctica si no se cumplen dichas condiciones. Las siguientes secciones en que se analizan algunos de los efectos de la descentralización deberían comprenderse teniendo en mente lo mencionado, ya que el tema es complejo y no existen relaciones de causalidad simples e inmediatas.

III. **Descentralización fiscal y desarrollo económico**

La descentralización fiscal implica que ciertas responsabilidades de ingresos y gastos fiscales son transferidas del nivel central a nivel regional y local. La descentralización fiscal tiene efectos sobre cómo se distribuyen los ingresos entre los hogares y entre las regiones de un país, por lo que los modelos fiscales subnacionales pueden influir de forma directa sobre el crecimiento y la inclusión de la población en la economía (OCDE 2018, p. 246). Esto se debe a que la descentralización fiscal afecta a las empresas, los hogares y los organismos públicos, así como a la manera en que estos actores ahorran, invierten, gastan e innovan (Égert y Blöchliger, 2013).

El principal argumento para la descentralización fiscal es la posibilidad de mejorar la eficiencia productiva y de la asignación de la provisión de bienes públicos, privados y servicios gubernamentales. Por un lado, la mayor eficiencia en la asignación de bienes públicos se produciría porque los niveles de gobierno más descentralizados pueden proveer mejor las necesidades de los ciudadanos ya que podrían captar mejor cuáles son estas. Por otro lado, la eficiencia productiva se daría porque los gobiernos subnacionales pueden entregar los bienes públicos y privados a un menor costo, ya que tienen un mejor conocimiento de las necesidades de la ciudadanía y experiencia en proveer este tipo de bienes. Además, la descentralización fiscal podría mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos regionales y locales en un contexto de instituciones democráticas fuertes (Yushkov 2015, p. 405).

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que puede suceder que en algunos países la calidad de la gobernanza a nivel local sea cuestionable, ya sea debido a escasa competencia de los directivos, corrupción, instituciones débiles, etc., por lo que también es cuestionable que en estos casos las autoridades locales puedan conseguir mayor eficiencia en la entrega de servicios públicos (Yushkov 2015, p. 405-6).

Según un estudio de Blöchliger (2013, p. 7-8), la descentralización fiscal está correlacionada positivamente con niveles de PIB per cápita más altos, es decir que los países de la OCDE con un mayor nivel de descentralización fiscal tienden a tener un nivel de ingreso per cápita más alto. Del mismo modo, de estos países, aquellos que tienen un mayor nivel de descentralización son los que tienen una mayor productividad total de los factores y un capital humano más productivo. Por lo tanto, la descentralización fiscal "parece estar asociada tanto con la actividad económica como con sus principales determinantes que son el capital humano y la productividad". Ahora bien, como menciona el propio autor (Blöchliger 2013, p. 8), estas afirmaciones son el resultado de regresiones estadísticas, por lo que deberían ser tomadas con cautela ya que una gran cantidad de otros factores también afectan al crecimiento y al nivel de PIB per cápita. Como comenta Iimi (2005, p. 451), la descentralización es demasiado compleja para ser capturada por un conjunto de mediciones empíricas a nivel agregado.

Por otro lado, según el mismo estudio de Blöchliger (2013, p. 11), cabe tener en cuenta que si bien la descentralización fiscal puede tener efectos positivos sobre la actividad económica, también podrían existir límites a esto. Es decir, que a medida que aumenta la descentralización el efecto positivo sobre el crecimiento, el ingreso, el PIB per cápita o la inversión se diluye. Esto también implica que los

países más centralizados podrían ser los que más se beneficien de la descentralización, ya que en estos casos los efectos positivos de la descentralización serían mayores.

Además, una descentralización fiscal muy alta puede plantear dificultades en algunos casos para la estabilidad económica del Estado en su conjunto. Según Yushkov (2015, p. 405), "en tiempos de crisis, la estabilización macroeconómica se vuelve problemática porque el gobierno federal [central] no tiene suficientes recursos para estabilizar la economía, mientras que los gobiernos regionales poderosos podrían tener prioridades de política fiscal que difieren y que son frecuentemente contradictorias [con las del gobierno central]".³

IV. Descentralización, competencia entre regiones, productividad y desarrollo económico

Uno de los factores más frecuentemente citados en la literatura es el de los efectos que tiene la descentralización en el crecimiento a través de la competencia entre las regiones (OCDE 2018, p. 29). Así, una de las formas en las que la descentralización puede afectar al desarrollo económico es a través de la competencia por atraer inversiones, personas u organizaciones entre las divisiones administrativas subnacionales, es decir la competencia entre los gobiernos regionales, estatales, etc. del país.

Este efecto de la descentralización se basa en el hecho de que los gobiernos subnacionales de los países con una estructura descentralizada intentan atraer y retener los factores productivos con cierto grado de movilidad (ya sean personas, empresas, centros de investigación, etc.) para promover las inversiones y la actividad económica. La explicación de lo anterior se daría porque por una parte las empresas eligen instalarse en la medida de lo posible donde esperan obtener un mayor retorno a su inversión y por otra,) los beneficios dependen en cierta medida de las condiciones que establece el sector público para la actividad económica. En consecuencia, los gobiernos subnacionales en estados descentralizados tienen incentivos y capacidad de mejorar la productividad de su administración, tanto de los servicios públicos que ofrecen como de la relación entre estos y el nivel de impuestos (Blöchliger 2013, p. 8).

Los gobiernos subnacionales pueden utilizar diferentes instrumentos fiscales para lograr estos objetivos, ya sea a través de la reducción de la carga fiscal, la mejora de la eficiencia de la administración, del incremento de la inversión pública o de una combinación de estos elementos (Égert y Blöchliger, 2013).

Así, la descentralización puede afectar positivamente al crecimiento y a la productividad total de la economía por medio de la mejora de la eficiencia y la productividad del sector público, "lo que a su vez genera mayor productividad en el sector privado" (Blöchliger 2013, p. 8).

³ Traducción propia.

Por lo tanto, la descentralización puede favorecer este tipo de competencia de los gobiernos subnacionales y por lo tanto el desarrollo económico de dos maneras: "1) puede mejorar el gasto en servicios productivos [...] y 2) puede incrementar la eficiencia de todo el gasto público independientemente si es gasto productivo o de consumo [...]. Así, cuanto más descentralizado es un país, más grandes pueden ser estas fuerzas competitivas. [...] La presión para las mejoras de productividad pueden no requerir ni siquiera la movilidad espacial para existir: los votantes pueden presionar a sus gobiernos por cambios en la política fiscal y de gasto simplemente pidiendo lo que ven en jurisdicciones vecinas, sin la necesidad de que tengan la intención de trasladarse"⁴ (Blöchliger 2013, p. 8-9).

Según Bardhan (2002 p. 191), el fenómeno de descentralización y competencia podría haberse dado por ejemplo en China, donde la descentralización permitió a algunas áreas costeras implementar reformas, el éxito mostró a otras regiones cómo realizar cambios similares.

Ahora bien, esta competencia entre gobiernos regionales y locales puede tener inconvenientes, ya que puede producirse una carrera por bajar algunos tipos de impuestos locales para atraer inversiones y empresas, lo que podría reducir los ingresos del gobierno subnacional y por lo tanto podría llevar a una provisión demasiado baja de servicios públicos (OCDE 2018, p. 198).

⁴ Traducción propia.

Referencias

Bardhan, P. (2002). Decentralisation of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, fall 2002, p. 185-205. Disponible en <https://doi.org/10.1257/089533002320951037> (consultado el 22 de julio de 2019).

Blöchliger, H. (2013). Decentralisation and economic growth - Part 1: how fiscal federalism affects long-term development. OECD working papers on fiscal federalism No. 14. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1787/5k4559gx1q8r-en> (consultado el 22 de julio de 2019).

Égert, B. y Blöchliger, H. (2013). Decentralisation and economic growth - Part 2: the impact on economic activity, productivity and investment. OECD working papers on fiscal federalism No. 15. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1787/5k4559gp7pzw-en> (consultado el 18 de julio de 2019).

OCDE (2018). Fiscal decentralisation and inclusive growth. Edited by Junghun Kim and Sean Dougherty. OECD fiscal federalism studies. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en> (consultado el 18 de julio de 2019).

limi, A. Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, vol. 53 issue 3, May 2005, p. 449-461. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jue.2004.12.007> (consultado el 18 de julio de 2019).

Robinson, M. (2007). Introduction: decentralising service delivery? Evidence and policy implications. *IDS Bulletin*, vol. 38 n° 1, January 2007. Institute of Development Studies. Disponible en <http://bcn.cl/2as3i> (consultado el 19 de julio de 2019).

Scott, Z. (2009). Decentralization, local development and social cohesion: an analytical review. Governance and Social Development Resource Centre research paper. Artículo elaborado para la Comisión Europea. Disponible en <http://bcn.cl/2as3c> (consultado el 19 de julio de 2019).

Yushkov, A. (2015). Fiscal decentralization and regional growth: theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics* 1(4), p. 404-418. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.02.004> (consultado el 22 de julio de 2019).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)