

# Descentralización y políticas públicas

**Andrés Rodríguez-Pose**

Seminario Ivie - Fundación BBVA

"Sector público y territorio: desigualdades, bienestar y respuestas a la crisis"

Valencia, 16 de enero de 2012



# Descentralización y políticas públicas

▶ **El impacto económico de la descentralización política ha atraído un interés considerable**

▶ **Dos ejes principales**

## *1. Estudios macroeconómicos:*

- **Descentralización y crecimiento económico** (Davoodi y Zou, 1998; Thießen, 2003; Rodríguez-Pose y Bwire, 2004; Iimi, 2005; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2011)
- **Descentralización e inequidad territorial** (Gil Canaleta et al., 2004; Ezcurra y Pascual, 2008; Lessmann, 2009; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010)

## *2. Estudios microeconómicos:*

- **Descentralización y pobreza** (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2011)
- **Descentralización y desigualdades interpersonales de renta** (Tselios et al., 2011; Morelli y Seaman, 2007)
- **Descentralización y capital social** (De Mello, 2011)

# ¿Nos estamos equivocando de objetivo?

- ▶ **Centrarse en el impacto macro- o microeconómico de los procesos de autonomía regional puede ser un enfoque equivocado**
  1. El objetivo de la descentralización no es generar mayor crecimiento
  2. Ni atajar los desequilibrios territoriales
  3. Ni mejorar el capital social
  4. O reducir los niveles de pobreza
- ▶ **El objetivo de la autonomía regional y local es mejorar la provisión de políticas públicas**
- ▶ **Y, por consiguiente, el nivel de satisfacción de la población**
- ▶ **Estos puntos han sido obviados por la literatura científica**
  1. Número limitadísimo de estudios sobre descentralización y niveles de felicidad (e.g. Frey y Stutzer, 2000, 2002; Bjørnskov et al., 2008; Voigt y Blume, 2009)
  2. No hay estudios sobre descentralización y satisfacción con la democracia, el gobierno, o políticas públicas específicas

# Estructura de la presentación

- ▶ **Descentralización y políticas públicas**
  1. Argumentos a favor
  2. Argumentos en contra
- ▶ **Impacto de la descentralización sobre la satisfacción con las instituciones y las políticas públicas**
- ▶ **Descentralización y crecimiento**
- ▶ **Descentralización y equidad territorial**
- ▶ **Posibles lecciones para políticas públicas**

# Descentralización e instituciones

- ▶ **La descentralización de competencias y de recursos busca:**
  1. Adecuar las políticas públicas a las necesidades de la población
  2. Una mayor eficacia en la provisión de bienes públicos
  3. Generar una mayor satisfacción con las políticas públicas, con el gobierno y con las instituciones democráticas
- ▶ **Aspectos como la felicidad, el crecimiento o la equidad territorial son, por consiguiente, efectos colaterales del proceso descentralizador**
- ▶ **Pero sabemos muy poco sobre si la transferencia de competencias y recursos a gobiernos subnacionales da lugar a una mayor satisfacción con la provisión de bienes públicos**

# Descentralización y políticas públicas (+)

- ▶ **Mejor adecuación las políticas y servicios públicos a las necesidades y preferencias de la población**
- ▶ **Mayor competencia entre administraciones (horizontal y vertical) que, en teoría, favorece una mejor provisión de bienes y servicios públicos**
- ▶ **Mayor potencial (y menor coste) de innovación en políticas públicas**
- ▶ **Mejor funcionamiento en:**
  1. Casos en los que existen deseconomías de escala (o grandes aparatos burocráticos ineficientes)
  2. Casos en los que existen altos costes de información
- ▶ **Mayor proximidad a la población que fomenta:**
  - Mayor participación en el proceso político
  - Mayor transparencia y responsabilidad
  - La génesis de instituciones económicas ventajosas, como la confianza
- ▶ **Resultado: mayor satisfacción con las políticas públicas**

# Descentralización y políticas públicas (-)

## ▶ ¿Pero, difieren las preferencias de la población?

1. Si las diferencias no son grandes:

- Deseconomías de escala
- Competencia de suma cero o negativa

## ▶ ¿Tienen las administraciones locales ventajas comparativas en información?

1. Depende del área y del nivel de capacitación

## ▶ Problemas institucionales y de capacitación

1. En la sociedad civil

2. A nivel de la toma de decisiones y de los diagnósticos técnicos

## ▶ Riesgo de corrupción

## ▶ Riesgos ligados al diseño de la descentralización

- Tipo de descentralización fiscal
- Distribución de competencias entre gobiernos centrales y regionales
- Riesgo de deuda en condiciones de escasa responsabilidad fiscal ('soft budget constraints')

# Descentralización fiscal

La descentralización fiscal tiene una asociación muy positiva con las instituciones, las políticas públicas y la felicidad

|                                  | Happiness              |         | Satisfaction economic situation |         | Satisfaction government    |         |
|----------------------------------|------------------------|---------|---------------------------------|---------|----------------------------|---------|
|                                  | Coef.                  | t-stat  | Coef.                           | t-stat  | Coef.                      | t-stat  |
| <i>Fiscal decentralization</i>   |                        |         |                                 |         |                            |         |
| Sub-national Gov. Expenditure    | 1.4038                 | 5.39*** | 2.3390                          | 6.28*** | 2.6617                     | 6.97*** |
| Sub-national Current Expenditure | 0.6418                 | 3.65*** | 0.6563                          | 2.73*** | 0.8512                     | 3.39*** |
| Sub-national Capital Expenditure | 1.3427                 | 4.87*** | 2.2777                          | 6.18*** | 2.5498                     | 6.75*** |
| Sub-national Revenue             | 0.7451                 | 4.18*** | 1.3601                          | 5.58*** | 1.6017                     | 6.56*** |
| Sub-national Tax Revenue         | 0.5796                 | 3.15*** | 1.0422                          | 3.69*** | 1.5664                     | 5.98*** |
|                                  | Satisfaction democracy |         | Satisfaction education system   |         | Satisfaction health system |         |
|                                  | Coef.                  | t-stat  | Coef.                           | t-stat  | Coef.                      | t-stat  |
| <i>Fiscal decentralization</i>   |                        |         |                                 |         |                            |         |
| Sub-national Gov. Expenditure    | 3.6609                 | 3.34*** | 4.5025                          | 4.12*** | 3.0969                     | 3.76*** |
| Sub-national Current Expenditure | 0.5970                 | 0.98    | 1.1907                          | 2.14**  | 1.3257                     | 2.68*** |
| Sub-national Capital Expenditure | 3.9337                 | 3.83*** | 4.6324                          | 4.49*** | 2.8606                     | 3.57*** |
| Sub-national Revenue             | 2.3636                 | 3.68*** | 3.0387                          | 5.04*** | 1.4414                     | 2.97*** |
| Sub-national Tax Revenue         | 1.2245                 | 1.45    | 2.6368                          | 3.14**  | 1.4706                     | 2.17*   |



# Descentralización política

La descentralización política tiene, sin embargo, un impacto relativamente limitado en la satisfacción de los individuos con las instituciones y las políticas públicas

Aumenta la satisfacción con la democracia y el sistema de salud

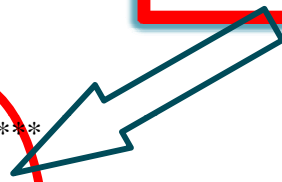
|                                   | Satisfaction economic situation |        | Satisfaction government       |         | Satisfaction democracy |         |
|-----------------------------------|---------------------------------|--------|-------------------------------|---------|------------------------|---------|
|                                   | Coef.                           | t-stat | Coef.                         | t-stat  | Coef.                  | t-stat  |
| <b>Decentralization indexes</b>   |                                 |        |                               |         |                        |         |
| <i>Political decentralization</i> |                                 |        |                               |         |                        |         |
| Regional Authority Index SR+SHR   | -0.0063                         | -0.61  | -0.0010                       | -0.11   | 0.0176                 | 2.34*** |
| Self-rule (SR) ID+PS+FA+RP        | -0.0073                         | -0.52  | -0.0024                       | -0.20   | 0.0277                 | 2.65*** |
| Law making (LM) A+B+C+D           | -0.0433                         | -0.38  | 0.0805                        | 0.77    | 0.1114                 | 1.20    |
| Shared rule (SHR) LM+EC+FC+CR     | -0.0208                         | -0.68  | 0.0029                        | 0.10    | 0.0230                 | 1.10    |
|                                   | Satisfaction education system   |        | Satisfaction education system |         |                        |         |
|                                   | Coef.                           | t-stat | Coef.                         | t-stat  |                        |         |
| <i>Political decentralization</i> |                                 |        |                               |         |                        |         |
| Regional Authority Index SR+SHR   | 0.0001                          | 0.01   | 0.0405                        | 3.16*** |                        |         |
| Self-rule (SR) ID+PS+FA+RP        | 0.0048                          | 0.37   | 0.0549                        | 3.36*** |                        |         |
| Law making (LM) A+B+C+D           | -0.0623                         | -0.54  | 0.3932                        | 2.53*** |                        |         |
| Shared rule (SHR) LM+EC+FC+CR     | -0.0229                         | -0.75  | 0.0953                        | 2.36*** |                        |         |

No está asociada con una mayor satisfacción con el gobierno, la economía o el sistema educativo

# Descentralización política (II)

|                                      | Happiness |         |
|--------------------------------------|-----------|---------|
|                                      | Coef.     | t-stat  |
| <b>Decentralization indexes</b>      |           |         |
| <i>Political decentralization</i>    |           |         |
| Regional Authority Index SR+SHR      | 0.0103    | 2.94*** |
| Self-rule (SR) ID+PS+FA+RP           | 0.0140    | 2.82*** |
| Law making (LM) A+B+C+D              | 0.1099    | 2.73*** |
| Shared rule (SHR) LM+EC+FC+CR        | 0.0246    | 2.47*** |
| R <sup>2</sup> within                |           | 0.2115  |
| R <sup>2</sup> between               |           | 0.8787  |
| R <sup>2</sup> overall               |           | 0.2901  |
| Fraction of variance due to $u_{ct}$ |           | 0.0125  |
| Sample size                          |           | 110,739 |

Una mayor autonomía política provoca un aumento de la felicidad



# El impacto económico de la descentralización



- ▶ **Impacto positivo**
- ▶ **Descentralización vendida como la unión hace la fuerza**
- ▶ **Mejor ajuste, mayor eficacia, mayor crecimiento**

# El impacto económico de la descentralización



**Desunión**

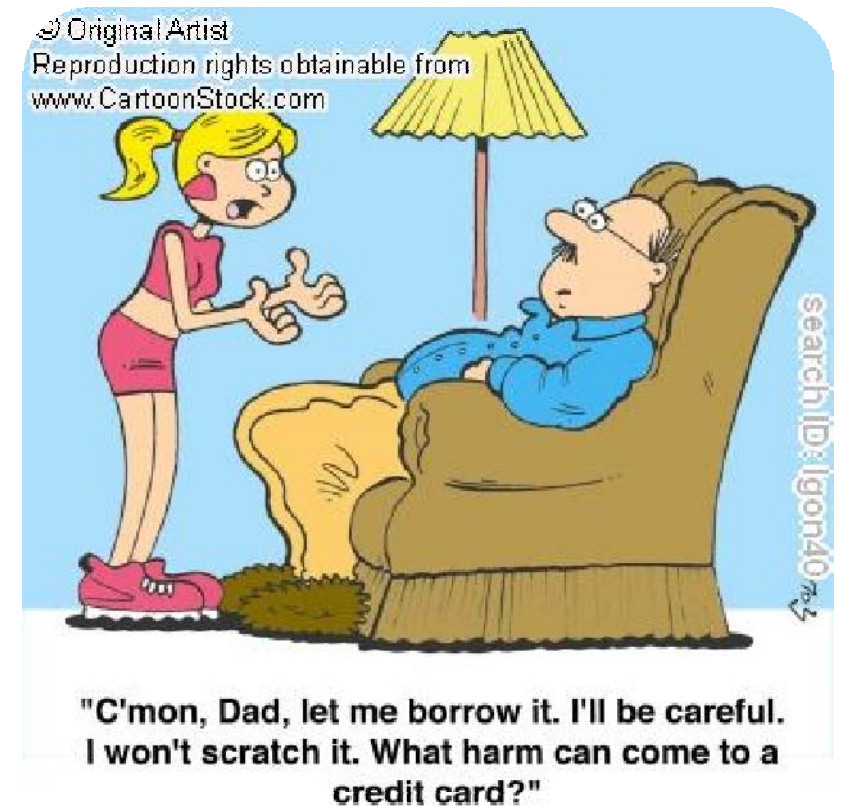


National system



**Ineficiencia**

**Impacto negativo**



**Deuda**

# Descentralización fiscal y crecimiento

Una mayor capacidad de gasto por parte de los gobiernos regionales y locales está asociada a menor crecimiento agregado

No hay evidencia de una relación no lineal (presencia de umbrales que delimiten un cambio de tendencia)

| Variables explicativas                               | (4.1)                | (4.2)               | (4.3)                | (4.4)              | (4.5)                | (4.6)              | (4.7)                |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| Constante  | 0.034***<br>(0.004)  | 0.044***<br>(0.006) | 0.058<br>(0.038)     | 0.067*<br>(0.039)  | 0.069*<br>(0.038)    | 0.080**<br>(0.040) | 0.195***<br>(0.042)  |
| Descentralización fiscal: Total gasto                | -0.029***<br>(0.009) | -0.019**<br>(0.009) | -0.052***<br>(0.011) | -0.090*<br>(0.049) | -0.051***<br>(0.012) | -0.092*<br>(0.048) | -0.045***<br>(0.009) |
| (Descentralización fiscal: Total gasto) <sup>2</sup> |                      |                     |                      | 0.045<br>(0.052)   |                      | 0.049<br>(0.051)   |                      |
| F-test (prueba de hipótesis para la razón de var.)   | 10.50***             | 5.65***             | 6.56***              | 5.57***            | 5.88***              | 5.08***            |                      |
| R <sup>2</sup> Ajustado                              | 0.078                | 0.145               | 0.315                | 0.316              | 0.336                | 0.338              |                      |
| Países   | 21                   | 21                  | 20                   | 20                 | 20                   | 20                 | 19                   |
| Observaciones  | 231                  | 231                 | 220                  | 220                | 220                  | 220                | 209                  |

# Descentralización política y crecimiento

**El impacto de la descentralización política depende del índice que se utilice**

**Los resultados varían de neutros a negativos**

| Variables explicativas                             | (4.1)    | (4.2)               | (4.3)   | (4.4)   | (4.5)              | (4.6)              | (4.7)               |
|--|----------|---------------------|---------|---------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Descentralización política(Schneider)              |          | -0.004<br>(0.006)   |         |         | 0.006<br>(0.007)   | 0.006<br>(0.007)   |                     |
| Descentralización política(Hooghe et al)           |          |                     |         |         |                    |                    | -0.001**<br>(0.000) |
| Descentralización administrativa                   |          | -0.022**<br>(0.009) |         |         | -0.011*<br>(0.006) | -0.011*<br>(0.006) | -0.009<br>(0.006)   |
| F-test (prueba de hipótesis para la razón de var.) | 10.50*** | 5.65***             | 6.56*** | 5.57*** | 5.88***            | 5.08***            |                     |
| R <sup>2</sup> Ajustado                            | 0.078    | 0.145               | 0.315   | 0.316   | 0.336              | 0.338              |                     |
| Países   | 21       | 21                  | 20      | 20      | 20                 | 20                 | 19                  |
| Observaciones                                      | 231      | 231                 | 220     | 220     | 220                | 220                | 209                 |

**La descentralización administrativa tiene un impacto negativo débil, pero significativo**

# Descentralización y cohesión territorial

La descentralización fiscal no está asociada con la evolución de las disparidades territoriales

La descentralización política tampoco

| Explanatory variables                      | (1)                 | (2)                 |
|--|---------------------|---------------------|
| Constant                                   | 2.026***<br>(0.567) | 2.016***<br>(0.568) |
| Fiscal decentralization: total expenditure | 0.286<br>(0.211)    | 0.287<br>(0.212)    |
| Political decentralization                 |                     | 0.010<br>(0.025)    |
| Adjusted R-squared                         | 0.520               | 0.519               |
| Sample                                     | All countries       | All countries       |
| Number of countries                        | 26                  | 26                  |
| Observations                               | 354                 | 354                 |

# Descentralización y cohesión territorial (II)

**El impacto depende del nivel de renta del país**

**En los países desarrollados, en cambio, la descentralización fiscal se asocia con un aumento moderado de la cohesión territorial**

| Explanatory variables                      | (3)                 | (4)                 | (5)                 | (6)                 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Constant                                   | 0.758<br>(0.824)    | 0.757<br>(0.827)    | 1.857**<br>(0.528)  | 1.911**<br>(0.516)  |
| Fiscal decentralization: total expenditure | -0.268**<br>(0.107) | -0.265**<br>(0.109) | 0.512***<br>(0.132) | 0.511***<br>(0.130) |
| Political decentralization                 |                     | 0.008<br>(0.020)    |                     | -0.095**<br>(0.031) |
| Adjusted R-squared                         | 0.501               | 0.500               | 0.730               | 0.731               |
| Sample                                     | High income         | High income         | Low income          | Low income          |
| Number of countries                        | 19                  | 19                  | 7                   | 7                   |
| Observations                               | 263                 | 263                 | 91                  | 91                  |

**En los países emergentes, la descentralización fiscal se asocia con un fuerte crecimiento de las desigualdades territoriales**

**Que no es compensado por el efecto positivo de la descentralización política**



# Descentralización y políticas públicas

- ▶ **En aquellos países en donde se ha descentralizado...**
- ▶ **La autonomía regional parece aumentar la satisfacción con las instituciones (democracia, gobierno y economía)**
- ▶ **Y con las políticas públicas**
- ▶ **Pero no conlleva mejoras en el rendimiento económico**
  1. Impacto negativo sobre el crecimiento económico
  2. Impacto ambiguo sobre la equidad territorial
- ▶ **Esto se puede deber a múltiples factores**
  1. Menor capacidad de los gobiernos subnacionales
  2. Mayor gasto corriente en detrimento del gasto de capital
  3. Escasa responsabilidad fiscal, ligada a:
    1. Dependencia de transferencias
    2. Limitada utilización de la imposición a nivel local
  4. Deuda ('Soft budget constraints')

# Descentralización y políticas públicas (II)

- ▶ **Necesarias reformas para que la mayor satisfacción se traduzca en mayor eficacia y rendimiento**
- ▶ **Difícil generalizar, ya que los impactos variarán dependiendo de las condiciones locales de cada país**
- ▶ **Pero algunos indicios:**
  1. Mayor responsabilidad fiscal (mayores transferencias impositivas y ‘hard budget constraints’)
  2. Mayor claridad en el reparto de competencias
  3. Mayor ajuste entre competencias y recursos (evitando ‘unfunded mandates’)
  4. Mayor transferencia de competencias y recursos sólo en aquellos casos en que haya verdadera demanda

# Descentralización y políticas públicas

**Andrés Rodríguez-Pose**

**Más información en**

<http://personal.lse.ac.uk/rodrigu1/>

**Más documentos de trabajo recientes en**

<http://repec.imdea.org/>

