AAH6066.
TESIS
E2005
S8

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO.
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ECONOMIA

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Universidad Católica Andrés Bello
BIBLIOTECA
Caracas

Tutor: Osmel Manzano

Autor: Mariana Suárez Rey

Caracas, 8 de Julio de 2005

AGRADECIMIENTOS

Quiero dar las gracias a mi tutor Osmel Manzano por haberme guiado en la realización de este trabajo y por haberme ayudado a conseguir parte de la data con el profesor Ernesto Stein. Quiero dar un especial reconocimiento al profesor Fernando Spiritto, quien realizó críticas muy constructivas en todo el proceso de la realización del anteproyecto.

No puedo dejar de agradecer la ayuda de mi mamá y mi tía en todo el proceso de este trabajo, quienes colaboraron conmigo en innumerables oportunidades, a las que considero partícipes de este trabajo.

Dedicado a:

Mi hijo Nicolás Ignacio.

INTRODUCCION

A lo largo de la historia ha habido sucesivos procesos de centralización y descentralización política. En el caso de América Latina el impulso de la centralización prevaleció durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982). La post-crisis se caracteriza por el ajuste económico pero también por la recuperación de la democracia. Con la democratización y el ajuste que la crisis requirió, en los años 80 se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica). De la descentralización política se esperaba que contribuyera en forma decisiva a suscitar una participación constructiva, a aumentar la eficiencia de la gestión pública y a lograr una mayor equidad territorial y social. Sin embargo, después de más de diez años de iniciados los procesos más antiguos de la región, los avances en participación son dispares, aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a la eficiencia y el ingreso territorial bruto se sigue concentrando en algunas regiones (Finot 2002). Los sistemas de transferencias adoptados no propician la eficiencia fiscal (Finot, 1996) y el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales habría generado desequilibrios macroeconómicos (Cepal, 1998). El objetivo central de este

trabajo es determinar la incidencia que tiene la Descentralización fiscal sobre la Eficiencia en el Gasto Público.

Nuestro interés en el tema comienza con el VIII Plan de la Nación, en el que los resultados de la descentralización no se dieron tal como en un principio se esperaba. Nosotros creemos que esto se debe entre otras cosas, a que la descentralización sólo se hizo en materia de transferencia de competencias y recursos, pero no de los ingresos. La descentralización fiscal se ha visto como una de las soluciones al problema de la eficiencia, de manera que los gastos se correspondan con los ingresos, la responsabilidad recaiga también en los niveles subnacionales de gobierno, la provisión de bienes públicos se adecue a las preferencias de los individuos y éstas se diferencien entre territorios.

Durante la década de los ochenta los países latinoamericanos experimentaron un desmantelamiento institucional. La crisis de la deuda y las reducciones presupuestarias introducidas por los programas de ajuste, contribuyeron al detrimento de los servicios públicos, incrementando las demandas regionales para descentralizar los servicios públicos como salud y educación; el colapso que se vio en la provisión de bienes públicos convirtió a la descentralización en una alternativa cada vez más viable.

El Proceso de descentralización en Venezuela se consolida en diciembre de 1989 cuando se realizaron las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes. Para 1989, el Congreso Venezolano estaba dominado por dos partidos altamente centralizados: Acción Democrática y

COPEI, quienes condujeron el proceso de descentralización en Venezuela. El problema se centra en que los políticos venezolanos no tenían ningún incentivo para servir a los intereses de sus electorados regionales, ya que su reelección en el Congreso dependía de los líderes de los partidos nacionales para entrar en las listas electorales y estos últimos no estaban animados en promover el proceso de descentralización, porque éste podría erosionar su poder político. En cambio, unos congresistas que no dependan de los líderes de los partidos para estar en las listas electorales, tendrán el incentivo para servir a las preferencias de sus electores. De esta forma, el tipo de descentralización que se da en un país depende de los incentivos institucionales a los cuales responden los políticos en el congreso *(Penfold, 1996).*

En Venezuela la ley sobre descentralización no incluyó una transferencia inmediata de ciertos servicios y tampoco incluyó un mecanismo de compromiso del legislativo hacia el proceso. Por el contrario, la ley de descentralización tan solo especificó los pasos que cada uno de los gobernadores debía seguir para obtener la descentralización de los servicios públicos. Esta Ley no obliga al Gobierno Central a ceder responsabilidades, ni recursos, y la petición de administración de los servicios públicos se considera una por una, lo cual hace al proceso lento, complejo, arduo y dependiente del poder nacional *(Penfold, 1996).* Esto genera que las gobernaciones y alcaldías sean extremadamente dependientes de las transferencias que vienen del gobierno central (Situado Constitucional, las

Asignaciones Económicas Especiales, el FIDES, etc.), y que los niveles subnacionales de gobierno generen escasos recursos propios.

Por estas razones, aunque el proceso de descentralización en Venezuela ha tenido avances, no ha tenido todos los efectos favorables que se esperaban, pero ciertamente esto es así no porque la descentralización sea mala en sí misma, sino porque al momento de la implementación se desviaron de los objetivos iniciales y cedieron ante los grupos de interés, ante la falta de coordinación en las políticas, ante la corrupción y ante la burocracia. [1]

Hay innumerables trabajos que se han dedicado exclusivamente a tratar los problemas que puede traer la descentralización fiscal; sin embargo ese no es el objetivo de este trabajo, se hará referencia a ellos y se utilizarán al momento de hacer las recomendaciones para realizar un proceso de descentralización fiscal en Venezuela.

Nosotros tratamos de demostrar que aumentando los recursos propios de los niveles subnacionales de gobierno, se es más eficiente en el gasto público; debido a que se es más responsable frente al electorado, quien ahora otorga sus impuestos directamente a su gobernador o alcalde,

---

[1] La distribución de algunos servicios produjo avances en los indicadores de salud, en los índices de mortalidad infantil, neonatal y postnatal en algunos estados. De igual forma avanzaron en algunas competencias exclusivas como la administración de puertos y vialidad. En relación con los municipios, puede citarse el proceso de descentralización que en algunos de ellos se ha realizado en el sector agua y saneamiento, todo esto a pesar de enfrentar fuertes restricciones financieras...El proceso descentralización en Venezuela ha tenido avances pero también frenos, como restricciones fiscales... *(Grimaldo, 2002).*

en vez de al gobierno central. De esta manera, no sólo el Gobierno Central será responsable de sus actuaciones fiscales, sino que los gobiernos subnacionales compartirán parte de esta responsabilidad.

Cuando se transfiere la recaudación de algunos impuestos, antes centralizados, a las gobernaciones y alcaldías directamente, el electorado se sentirá con más derecho de exigir y abogar por sus preferencias; creando una interacción continua entre el electorado y el mandatario regional o municipal y cambiando la forma de gobierno de gobernados-gobernante, por electores- funcionario al servicio de la comunidad.

Del mismo modo, la descentralización fiscal o federalismo fiscal incentiva la competencia entre Estados lo que hace mucho más eficiente el sistema.

La estructura de este trabajo será la siguiente:

En el Capítulo I nos detendremos a explicar algunos conceptos que consideramos claves y que tienen que ser claramente entendidos para continuar con la lectura. Explicamos con detalle la Eficiencia del Gasto Público y las condiciones que se deben dar para que se logre llegar a la "*Eficiencia*", qué se entiende por un proceso de descentralización fiscal, los problemas que han enfrentado los países en los procesos de descentralización fiscal y hacemos una recopilación de la bibliografía existente que consideramos más relevante para nuestro trabajo.

Para finalizar, ahondamos en la legislación venezolana en materia de descentralización y en algunas recomendaciones que consideramos pertinentes sobre los impuestos que se podrían descentralizar en el país.

En el Capítulo II hacemos referencia a varias experiencias internacionales en el proceso de descentralización y recurrimos a tablas de datos que muestran las diferencias entre los países de la OECD y varios países de América Latina. Es decir, tratamos de mostrar a través de hechos estilizados, que los países de mayores ingresos en el mundo han tendido hacia un proceso de descentralización fiscal, lo que no implica que tratemos de decir que la descentralización fiscal, sea la causa del desarrollo de los países más avanzados.

En el Capítulo III realizamos dos modelos econométricos, uno para varios países de Latinoamérica para tres años distintos, con el cual queremos demostrar que la descentralización incrementa la eficiencia del gasto público, y un segundo modelo para varios países de América Latina y de la OECD con el que tratamos de demostrar que la descentralización fiscal incrementa la eficiencia del gasto público, debido a que se acerca a las preferencias de su comunidad e incentiva la competencia entre los Estados, haciendo la labor de éstos mucho más eficiente.

INDICE:

Cap.I Entendiendo un proceso de descentralización fiscal y su impacto sobre la eficiencia en el gasto público.....12

I.1 Orígenes del Concepto de descentralización.....12

I.2 La descentralización fiscal.....14

I.3 La Eficiencia fiscal local.....20

I.4 Efectos Macroeconómicos Adversos.....22

I.5 El proceso de descentralización fiscal en Venezuela.....24

I.6 ¿Quién Administra y Recauda los impuestos?.....31

I.7 La Movilidad de los Impuestos determina al ente recaudador.....33

I.8 Impuestos a ser recaudados por los gobiernos subnacionales.....34

Cap. II Experiencia Internacional en Descentralización Fiscal.....37

II.1 Descentralización Fiscal y Tamaño del Sector Público.....38

II.2 La Autonomía Fiscal.....45

II.3 La Eficiencia del Gasto Público.....48

Cap. III Estimando los Efectos de la Descentralización Fiscal en la Eficiencia del Gasto Público.....52

Análisis de Impacto.....92

Anexos. Datos para el primero y segundo modelo.....97- 98

INDICE DE CUADROS.

Cuadro I.1 Ingresos de las Entidades Subnacionales.....31

Cuadro II.1 Gasto e Ingreso Subnacional por tipo de Gobierno.....39

Cuadro II.2 Gasto Público como porcentaje del PIB por niveles de gobierno.....41

Cuadro II.3 Ingreso Público como porcentaje del PIB por niveles de gobierno.....42

Cuadro II.4 Grado de Autonomía fiscal.....46

Cuadro II.5 Tasa Bruta de Escolaridad de Secundaria y Tasa de Mortalidad por debajo de los 5 años.....49

Cuadro III.1 Cómo facilitar la prestación de los servicios de salud.....54

Cuadro III.2 Promedio de las Variables del Primer Modelo.....59

Cuadro III. 3 Promedio de las Variables del Segundo Modelo.....63

Cuadro III.4 Resultados del Primer Modelo.....69

Cuadro III.5 Resultados sobre el Segundo Modelo.....81

INDICE DE TABLAS.

Tabla III.1 Resultados sobre la Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria.....70

Tabla III.2 Resultados del Test de Hausmann sobre la Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria.....70

Tabla III.3 Resultados sobre la Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria con efectos fijos.....71

Tabla III.4 Resultados sobre la Mortalidad Infantil en Menores de 5 años...73

Tabla III.5 Resultados del Test de Hausmann sobre la Mortalidad Infantil en Menores de 5 años.....74

Tabla III.6 Resultados sobre la Mortalidad Infantil en Menores de 5 años incluyendo los efectos fijos.....74

Tabla III.7 Resultados sobre el Índice de Desarrollo Humano.....77

Tabla III.8 Resultados del Test de Hausmann sobre el Índice de Desarrollo Humano.....77

Tabla III.9 Resultados sobre la Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria.....82

Tabla III.10 Resultados sobre la Mortalidad Infantil en Menores de 5 años.....85

Tabla III.11 Resultados sobre el Índice de Desarrollo Humano.....89

CAP I. ENTENDIENDO UN PROCESO DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y SU IMPACTO SOBRE LA EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO.

Antes de entrar en el tema de la descentralización fiscal y la eficiencia del gasto público, es conveniente hacer una reseña histórica sobre los orígenes del concepto de descentralización de Tocqueville; continuando con la evolución hacia el concepto de descentralización fiscal, las causas para llegar a este proceso, los principales problemas que enfrentan los países en el momento de descentralizar los impuestos (efectos macroeconómicos adversos) y las razones que sustentan mantener un esquema descentralizado de impuestos. Nosotros mantenemos a lo largo de todo nuestro trabajo, que la descentralización fiscal incrementa la eficiencia del gasto público, por lo que consideramos necesario desglosar cómo se logra llegar y mantener la eficiencia fiscal local.

Para finalizar, consideramos pertinente ahondar en la legislación actual venezolana en materia de descentralización y realizar un resumen de la literatura que analiza el proceso de descentralización en Venezuela.

I.1 Orígenes del concepto de descentralización.

Los primeros conceptos de descentralización como la forma más adecuada para organizarse hacia el ejercicio de la democracia nacen con las observaciones que hace Alexis de Tocqueville sobre la formación

histórico- social de Nueva Inglaterra, cuyos principios básicos fueron después adoptados por los Estados Unidos.

Tocqueville describe el proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX:

"*supongamos que se trata de establecer una escuela; los select-men (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto, y confía la ejecución de su voluntad en los select-men*".

Tocqueville cuando realiza su viaje a los Estados Unidos hace la observación que los emigrantes que llegaron a establecerse en América a principios del siglo XVII, trajeron de alguna manera el principio de la democracia contra el que se luchaba en el seno de las viejas sociedades de Europa. En Norteamérica la comuna ha sido organizada antes que el condado, el condado antes que el estado y el Estado antes de la Unión. La comuna nombra a todos sus magistrados; establece el presupuesto; reparte y percibe el impuesto por sí misma. En la plaza pública y en el seno de las asambleas generales de ciudadanos es donde se tratan, como en Atenas, los asuntos que conciernen al interés general *(Tocqueville, 1830)*.

En general, la descentralización se puede definir como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional

o central de un determinado Estado, hacia las transferencias subnacionales: estatales o municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios *(CEPAL, 1993).*

I.2 La descentralización fiscal.

Paul Samuelson (1954) mostró que en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias individuales, mientras que en la provisión de bienes públicos se responde a preferencias agregadas, en las que nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia. Entre otros efectos, cuanto menos se adecue la provisión de bienes públicos a lo que cada uno desea, habrá más propensión a evadir impuestos.

Para resolver este problema Charles Tiebout planteó años después (1956) que este problema se reduce si se toma en cuenta que muchos servicios públicos son provistos descentralizadamente: en este caso los consumidores pueden optar por "votar con los pies", es decir, trasladarse a la comunidad que mejor se adecue a sus preferencias (idea que después fue ampliada por Hirschman, (1970). Dado que las preferencias individuales nunca son iguales, cuanto más pequeñas y homogéneas sean las comunidades más eficiente será la provisión de los bienes públicos (*Tiebout, 1956*).

Los supuestos del modelo de Tiebout se basaban en una alta movilidad de factores, tamaño de jurisdicciones crítico, los Incentivos en relación Estado-sociedad de tal manera que se conozcan responsabilidades

y existencia de suficiente número de comunidades. El problema del modelo de Tiebout es que el mercado no necesariamente garantiza esto. Al considerar perfecta movilidad de los agentes, no se está contando que la decisión de cambiar de residencia no sólo dependen de las preferencias individuales, sino de la probabilidad de conseguir un nuevo empleo, de conseguir una nueva escuela y de otros problemas que plantea el cambiar de residencia.

Algunos años más tarde Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), después de analizar el caso de la provisión de servicios públicos en una gran ciudad plantearon que, cuando la provisión puede ser ajustada territorialmente y no hay economías de escala que justifiquen la provisión centralizada, será más eficiente realizarla descentralizadamente y que los usuarios de cada distrito se distribuyan los costos entre sí, de manera de tener una mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos *(Finot, 2001).*

En 1972 Wallace Oates extendió estos principios al sistema federal y demostró, a través de su "teorema de la descentralización", en el que demuestra que con iguales costos para los distintos niveles de gobierno, el suministro de un bien público por los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia en el gasto público, dado que permite un mayor ajuste entre las preferencias de los consumidores y las cantidades ofrecidas de dicho bien *(Oates, 1972 y Tragadoras, 2003).*

Siguiendo los lineamientos de Finot (2001) a partir del análisis de Samuelson, parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de

comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada la demanda de los servicios geográficamente diferenciados debe corresponder con una jurisdicción subnacional, donde cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no coincide necesariamente con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco es posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades y el nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto constituye "el problema teórico fundamental" del federalismo fiscal.

Aun así, los procesos descentralizados serán más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados correspondan mejor –aunque imperfectamente – a demandas territorialmente diferenciadas, al contrario de un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite de la descentralización es que los beneficios de ésta no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada.

Otra de las desventajas de la descentralización son las disparidades en términos de ingresos que se pueden presentar entre las diferentes

regiones, creando grandes diferencias entre los distintos territorios. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares se requiere de sistemas de transferencias, las cuales, según Oates, pueden ser de dos tipos: condicionadas y no condicionadas a un uso predeterminado. Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente.

En la reciente literatura, Stein (1998) habla de los beneficios de la descentralización fiscal para contener los problemas de agencia. La descentralización promueve la competencia, lo cual incentiva a los gobiernos a hacer las cosas correctamente. Si en los niveles subnacionales de gobierno funcionan bastante bien las instituciones democráticas, se incrementa la transparencia y la responsabilidad de las acciones de los gobiernos y dota a los votantes de mayor poder para disciplinar a los funcionarios públicos cuando actúan acorde a sus propios intereses *(Stein, 1998)*.

La descentralización fiscal puede afectar el tamaño de los gobiernos, a través de lo que se conoce como "*el problema de los comunes*". Mientras los programas de los gobiernos tienden a generar beneficios que están concentrados geográficamente, estos a menudo son financiados de un conjunto de recursos comunes (*Stein, 1998)*

Bajo ciertos arreglos institucionales las decisiones fiscales pueden permitir la sobre utilización del conjunto de recursos comunes, como aquellos quienes se benefician de las fallas de los programas para internalizar los costos totales de las políticas.

En síntesis, los fundamentos económicos que justifican la descentralización fiscal los resumen Espinoza y Marcel (1993) como sigue:

a. La provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales permite ajustar dicha provisión a las necesidades y preferencias de la comunidad, cuando éstas tienden a diferir entre distintos sectores.

b. Cuando, además, las acciones de los gobiernos subnacionales son financiados mediante impuestos y derechos locales, se maximiza la racionalidad de las decisiones colectivas, pues la comunidad se enfrenta al costo económico de dichas decisiones.

c. El ejercicio de funciones públicas a nivel subnacional permite introducir elementos de competencia y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos.

d. La operación de organismos subnacionales con autoridad fiscal permite aumentar la movilización de recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistema de cobro por el uso de servicios públicos.

Las ventajas de la descentralización, desde un punto de vista económico se justifican en la diversidad. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la recaudación y asignación de recursos públicos a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para ello *(Espinoza y Marcel, 1993)*.

Hay que tener en cuenta que la descentralización fiscal no trae automáticamente la eficiencia del gasto público. Se debe tener cuidado con los efectos macroeconómicos adversos que esto puede traer.

I.3 La eficiencia fiscal local

En general se cree que los impuestos regionales y locales aumentan la propensión de los ciudadanos a evaluar y controlar la gestión de los funcionarios de los niveles subnacionales de gobierno. Este interés de los ciudadanos por controlar la gestión de sus gobernantes, se refleja en una mayor presión social sobre estos, que los incentiva a rendir cuentas ante su electorado. En estas circunstancias, los funcionarios tienden a optimizar el uso de sus recursos y a no inflar los costos ni servir a clientelismos, para

mostrar una buena gestión ante los ciudadanos. El resultado más probable es un aumento de la tendencia hacia la eficiencia en el gasto público y una mejora en la recaudación de impuestos, lo que llamaremos eficiencia fiscal local *(De la Cruz, 1998)*. Ahora, ¿qué ocurre con el gobernante que no actúe de acuerdo a las relaciones implícitas descritas anteriormente y que en vez de ellas, realice gastos excesivos e innecesarios o retarde los procesos para beneficiar el clientelismo?

El efecto inmediato sería una ineficiencia en el gasto público, la cual incrementa el riesgo de la administración del gobernante y la probabilidad de ser reelegido o elegido para otras responsabilidades públicas. Es decir, el mecanismo de las elecciones democráticas de gobernadores y alcaldes por parte de sus comunidades, garantiza el mecanismo correctivo de una mala gestión. Por otro lado, el uso excesivo de las transferencias del gobierno central puede tender a aminorar la eficiencia fiscal local. Si los ciudadanos no perciben a los gobernadores y alcaldes como recaudadores de sus impuestos es probable que disminuya su vigilancia sobre el gasto local y su propensión a solicitar que los funcionarios rindan cuentas ante ellos. Claro, se podría argumentar que dado que los impuestos pagados al gobierno nacional son transferidos luego a los gobiernos subnacionales, los ciudadanos querrán saber qué hacen los gobernantes con el dinero de las transferencias. Sin embargo, es más común encontrar que los contribuyentes identifican a quien recauda los impuestos como el que debe rendir cuentas ante ellos. En este sentido, si los gobiernos regionales o locales se financian exclusivamente o en una proporción grande con

transferencias nacionales se puede esperar que la relación de responsabilidad de los gobernantes ante sus electores sea más débil con las consecuencias negativas que acarrea esto sobre la eficiencia del gasto público *(De la Cruz, 1998).*

Si no se dispone de los recursos suficientes para prestar un servicio eficiente, menos aún se dispondrán de los recursos para mejorar la calidad de los servicios prestados. Si un gobierno subnacional asume una competencia con la mejor disposición, pero consigue que los recursos no le permiten proveer los servicios de manera eficiente a su comunidad, hay un riesgo de que se comience a caminar en algún momento, aunque sea marginalmente, hacia una recentralización (*Barrios, 2000).*

I.4 Efectos macroeconómicos adversos.

Nos centraremos en dos de los efectos macroeconómicos más importantes. El primero son las consecuencias que puede tener la mezcla presupuestaria subnacional entre transferencias e impuestos propios sobre los objetivos macroeconómicos del gobierno central. El segundo se refiere al uso del endeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

Normalmente se puede esperar que con transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales se produzca una alineación de éstos a las políticas y objetivos macroeconómicos del gobierno central. Por ejemplo, si el gobierno central decide una política fiscal restrictiva para combatir la inflación, se puede esperar que disminuya tanto el gasto nacional como el

subnacional ante la limitación de recursos disponibles. Al contrario, si el gobierno nacional decide una política fiscal expansiva para estimular el crecimiento económico, con aumentar las transferencias a las provincias y municipios obtendrá un efecto de aumento general del gasto en todos los niveles territoriales, aunque no necesariamente sea un gasto eficiente.

Por otro lado, si los gobiernos subnacionales obtienen sus ingresos principalmente de fuentes propias, la alineación con los objetivos macroeconómicos del gobierno nacional puede disminuir considerablemente.

La capacidad de maniobra de los gobiernos centrales aumenta en la medida en que los gobiernos subnacionales sean más dependientes de las transferencias y disminuye en la medida en que sus ingresos provengan de fuentes propias *(De la Cruz, 1998)*.

La solución a este problema que se ha considerado más aceptada, es el establecimiento de una ley que contenga de manera explícita la alineación de las políticas y objetivos macroeconómicos del gobierno central y de los demás niveles de gobierno.

El segundo punto se refiere a la capacidad de endeudamiento de las regiones. Si los gobiernos subnacionales tienen fácil acceso al crédito nacional o internacional es probable que la alineación con los objetivos macroeconómicos del gobierno central sea menor. Por ejemplo, en condiciones de restricción del gasto público nacional -que pasa por una disminución de las transferencias centrales-, los gobiernos locales pueden aumentarlo haciendo uso del endeudamiento. Por el contrario, en condiciones en las que el endeudamiento esté limitado severamente, los

efectos de alineación a la política fiscal establecida por el gobierno central son mayores.

Ahora, hay un riesgo adicional que genera el endeudamiento de las regiones, este es que puede generar déficit nacionales inesperados. Los gobiernos subnacionales endeudados pueden dejar o estar en la imposibilidad de pagar la deuda y ejercer presiones políticas para transferir su deuda al gobierno central. Pueden refinanciarla con métodos monetarios (como en los casos de Argentina y Brasil). En general, los inversionistas piensan que los gobiernos centrales serán en última instancia garantes de las deudas adquiridas por los gobiernos regionales o locales. De manera que cada vez que los gobiernos nacionales asumen la deuda subnacional, aumenta el riesgo moral de este mercado. En este sentido, y especialmente para los países latinoamericanos, en los cuales las reglas del mercado son aún muy imperfectas y el riesgo moral es muy alto, es inconveniente permitir el libre endeudamiento de los gobiernos subnacionales (*De la Cruz, 1998).*

I.5 El proceso de descentralización fiscal en Venezuela.

Durante los períodos de bonanza petrolera que vivió el país, los gobiernos venezolanos aplicaron políticas fiscales caracterizadas por un excesivo gasto público y con políticas tributarias muy deficientes. Los ingresos petroleros permitieron al Estado financiar el gasto público sin la necesidad de aplicar políticas tributarias modernas como en el resto de los países avanzados. Durante este mismo período Venezuela mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado, junto con una fuerte política de endeudamiento.

Con la caída de los precios del petróleo, a principio de los ochenta, Venezuela se vio en la necesidad de devaluar su moneda para seguir con el ritmo de gasto que había tenido hasta entonces. Estos y otros sucesos condujeron inevitablemente a la crisis de la deuda y a implementar programas de ajuste como la reducción del gasto público. Lo cierto es que no fue sino hasta mediados de la década de los ochenta cuando Acción Democrática y Copei reconocieron la necesidad de introducir reformas institucionales, entre ellas la descentralización, para resolver problemas político-administrativos. La COPRE fue la organización creada por Jaime Lusinchi para atender estos problemas (*Penfold, 1996*).

El proceso de descentralización en Venezuela comienza con la elección de concejales y posteriormente la elección de Alcaldes y Gobernadores en diciembre de 1989 y con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público el 10 de enero de 1990, la cual tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

Esta Ley prevé la transferencia progresiva a los Estados de algunos servicios como: la educación, el deporte, la vivienda popular, urbana y rural, la protección al consumidor, la salud pública y la nutrición, la investigación científica, y la defensa civil entre otros. La prestación de los servicios públicos de agua, luz, teléfonos, transporte y gas podrá ser administrada por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean regionales, estatales o municipales.

Los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los Estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estadales la partida correspondiente al servicio transferido.

Para la Constitución de 1961 Artículo 17, la competencia de los Estados se limitaba a la organización de sus poderes públicos, la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial; la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, el uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establecen las leyes nacionales; la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137 (El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa)

y todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de 1999, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: La creación, organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado, timbres y estampillas. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos , no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción. La organización de la policía municipal, la creación, régimen y organización de los servicios públicos estadales, la conservación y administración de las carreteras, puentes, autopistas, puertos y aeropuertos públicos de uso comercial en sus territorios.

Por otro lado, son Ingresos de los estados: los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones. El producto de lo recaudado por venta de especies fiscales, el Situado Constitucional, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), los recursos del Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES), los demás impuestos, tasas y contribuciones que se les asignen por el poder nacional.

Para la Constitución de 1961 Artículo 29, la autonomía del Municipio comprende: la elección de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Continúa en el Artículo 31 refiriéndose a los Ingresos de los Municipios: el producto de sus ejidos y bienes propios; las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas; las subvenciones estadales o nacionales y los donativos; y los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

En la Constitución de 1999 Artículo 178, se especifican cuáles son las competencias Municipales, como la promoción, participación y el mejoramiento en general de las condiciones de vida de la comunidad en áreas como: ordenamiento urbano (territorial, urbanístico, patrimonio histórico, vivienda de interés social, turismo local, parques, jardines, plazas, balnearios, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público), circulación y transporte (vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito municipal, servicios de transporte público urbano), espectáculos y publicidades, ambiente y saneamiento (aseo urbano), servicios sociales (salubridad y atención primaria de salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, actividades e instalaciones culturales y demás servicios sociales), servicios públicos domiciliarios y servicios funerarios (servicio de agua potable,

electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, cementerios y servicios funerarios), justicia de paz y policía municipal.

Corresponden a Ingresos Municipales: los procedentes de su patrimonio, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial y la contribución especial sobre plusvalías; los impuestos prediales (impuesto territorial rural) y contribución por mejoras, el Situado Constitucional y otras transferencias Nacionales o Estadales y el producto de las multas y sanciones.

Actualmente los impuestos aplicados en Venezuela son los siguientes:

- ✓ IVA (Impuesto al Valor Agregado)
- ✓ IDB (Impuesto al Débito Bancario) (De aplicación temporal)
- ✓ ISLR (Impuesto sobre la renta)
- ✓ IAE (Impuesto a los Activos Empresariales) (recientemente eliminado en Agosto de 2004).
- ✓ IAEA (Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas)
- ✓ ISDRC (Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y Ramos Conexos)
- ✓ TF (Timbres Fiscales)

- ✓ ISCMT (Impuesto Sobre Cigarrillos y Manufactura de Tabaco)
- ✓ EORNF (Estatuto Orgánico de la Renta Nacional Fósforos).

Para la Constitución de 1961 Artículo 136 numeral 8, es de Competencia del Poder Nacional la organización, recaudación y control de los impuestos, a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley preserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley. Continua en el numeral 10: es de competencia del Poder Nacional, el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país.

A fin de promover la descentralización, el Poder Nacional transfirió parte de su competencia y queda resumido en el artículo 156, numeral 12 de la vigente constitución de 1999 la competencia del Poder Público Nacional: la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones y donaciones, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, de los impuestos que

recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios.

Es decir, los impuestos aplicados en el país corresponden en su totalidad al Poder Nacional a excepción de los Timbres Fiscales y demás impuestos estadales –que en la Constitución de 1961 se reservaban al Poder Nacional- y municipales antes expuestos, pero que no representan ni un 5% de los ingresos de los Estados y Municipios. Estos resultados son corroborados por cifras de la OCEPRE, en donde se calcula el porcentaje que representa cada partida de los ingresos de las entidades subnacionales (Estados y Municipios), sobre el total de sus ingresos; obteniéndose cifras que indican lo poco que representan los ingresos propios de las entidades subnacionales como porcentaje de sus ingresos totales.

CUADRO I.1 INGRESOS DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES

	Situado Constitucional	Fides	Asignaciones Económicas Especiales	Competencias Transferidas	Ingresos Propios	Otros Aportes	Total
1989	98				1	1	100
1990	96,3				0,5	3,2	100
1991	94,7				4,3	1	100
1992	94,8				3	2,2	100
1993	92,8				4,8	2,4	100
1994	81,6			1,6	9,1	7,7	100
1995	83,9			6,9	3,2	6	100
1996	71,8	4,6		9,1	1,3	13,2	100
1997	58,6	5,8	2,3	11,3	1,5	20,5	100
1998	52,7	8,5	8,8	11,5	0,7	17,8	100
1999	65,3	9,1	11,5	11,9	1,2	1	100
2000	65,3	9,1	11,5	11,9	1,2	1	100

Fuente: OCEPRE y BARRIOS (2000)

I.6 ¿Quién administra y recauda los impuestos?

Cabe preguntarse a dónde van a parar los impuestos nacionales antes de que estos sean transferidos en forma de Situado y otras transferencias a los Estados y Municipios. Según el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, La República, por órgano del Ministerio de Finanzas, mantendrá una cuenta única del Tesoro Nacional. En dicha cuenta se centralizarán todos los ingresos y pagos de los entes integrados al Sistema de Tesorería; continúa en el siguiente artículo refiriéndose a una cuenta única: Las existencias del Tesoro Nacional estarán constituidas por la totalidad de los fondos integrados a él, independientemente de donde se mantengan. Dichas existencias forman una masa indivisa a los fines de su manejo y utilización en los pagos ordenados conforme a la ley.

Es decir, el ciudadano común no sabe a dónde van sus impuestos, ya que estos van a una única cuenta, que luego se reparte en las diferentes partidas del presupuesto nacional. Por consiguiente, el ciudadano no sabe a quién plantearle sus quejas porque no conoce a dónde se dirigen sus impuestos, ya que todos van a una especie de bolsa común que luego se reparte.

Cabe destacar que en este trabajo no tratamos de inducir a la descentralización de todos los impuestos. La recaudación de Impuestos como el IVA, rentas petrolera, corporativa y aduanera son mucho más

eficientes cuando la gestión tributaria está a cargo del gobierno nacional (*Barrios, 2000).*

Es común encontrar en la literatura sobre federalismo fiscal un amplio acuerdo sobre la conveniencia de "mezclar" las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales, es decir, combinar las transferencias recurrentes del gobierno central y los recursos tributarios propios de los gobiernos subnacionales. Las transferencias pueden representar una proporción de los ingresos nacionales, una proporción de determinados impuestos o estar condicionadas. Hay otros mecanismos de transferencias como los fondos de compensación, fondos de inversión o fondos sociales. Los ingresos tributarios propios de los gobiernos subnacionales incluyen los impuestos sobre los cuales tienen autoridad fiscal plena, los impuestos compartidos, en los que pueden tener limitaciones para fijar tasas o para definir la base imponible, cargos por el uso de servicios locales y cobros por mejoras *(De la Cruz, 1998.)*

I.7 La movilidad de los impuestos determina al ente recaudador.

La mayoría de los expertos en federalismo fiscal están de acuerdo en las características que deben tener las transferencias y los impuestos asignados a cada nivel de gobierno.

En general, las transferencias deben ceñirse por mecanismos transparentes y sencillos, evitando la negociación entre los diferentes niveles de gobierno que tiende a producir desigualdad de oportunidades entre las regiones y distorsionando el sistema fiscal. Hay también consenso en que

las transferencias deben compensar a las regiones con menor desarrollo relativo, estimulando al mismo tiempo la eficiencia fiscal de todas las jurisdicciones territoriales. Un indicador aceptado del grado en que deben producirse transferencias del gobierno nacional hacia los otros niveles es aquél que permita que todas las regiones alcancen el nivel medio de calidad y cantidad de servicios públicos de acuerdo a los estándares de cada país *(De la Cruz 1998).*

También se coincide en que los impuestos con base tributaria móvil en todo el país y los que tienen un fuerte potencial redistributivo deben ser nacionales, los de base de movilidad limitada regionales y los de base fija locales. Un ejemplo de los de base altamente móvil es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La razón se debe a lo ineficiente y engorroso que puede resultar calcular los créditos y débitos fiscales que caracterizan a este impuesto, para cada una de las regiones. En el caso de los impuestos redistributivos, como el Impuesto Sobre la Renta (ISLR), resulta más practico administrarlo a nivel nacional debido a la desigualdad que produciría como consecuencia de la concentración desigual de industrias, comercios y bancos. Los casos del impuesto a las ventas finales o el impuesto sobre la renta a las personas poseen las características requeridas para ser asignados a los estados o municipios. Finalmente, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o las ventas locales, la posesión de automóviles y el cobro de tarifas por servicios públicos locales son idealmente de carácter municipal *(De la Cruz, 1998).*

I.8 Impuestos a ser recaudados por los gobiernos subnacionales.

En principio se pueden visualizar las siguientes opciones disponibles para la inclusión en una ley de haciendas públicas estadales: primero, la descentralización completa a los gobiernos subnacionales de impuestos específicos como las ventas de licores, cigarrillos y sobre derivados de hidrocarburos (ejemplo: impuesto a la gasolina).

De igual forma se podría pensar en crear un impuesto general a las ventas finales, que incluyera a todos los impuestos específicos antes mencionados bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Su gran ventaja sería la simplificación de la administración tributaria a nivel regional. Pero esta alternativa deberá ser compatible con el impuesto al valor agregado que bajo cualquier circunstancia debe quedar reservado al gobierno central *(Barrios, 2000).*

Otra opción disponible consiste en crear tasas suplementarias a tributos como el impuesto sobre la renta a las personas naturales, involucrando a las gobernaciones en ciertas etapas de la administración tributaria (fiscalización, actualización de los registros de contribuyentes, etc.). Algunas de las previsiones que deben tomarse en cuenta para esta modalidad han sido discutidas por Armando Barrios en otra publicación (Barrios, 1998). Además cabe agregar que esta modalidad de arreglo institucional para la explotación intergubernamental del impuesto sobre la renta a las personas naturales probablemente permitiría incrementar la llamada «movilización de recursos fiscales» (Bahl & Linn, 1992), como

resultado de una mayor efectividad recaudatoria esperada de la descentralización parcial del ISLR a las personas naturales *(Barrios, 2000)*.

Sin embargo, los criterios técnicos que predominan en la literatura fiscal y ciertas características estructurales de las finanzas públicas de Venezuela tampoco permiten grandes expectativas respecto a las posibilidades de descentralización tributaria directa a los gobiernos estadales. No obstante, es necesario tener claro que las opciones de descentralización tributaria como las mencionadas, podrían incrementar la generación de recursos fiscales para los gobiernos subnacionales en un 40% de su actual estructura de financiamiento (*Barrios, 2000)*.

Conclusión:

A modo de síntesis, podemos señalar que los efectos de la descentralización no se dieron tal y como en un principio se esperaba, debido a que la descentralización sólo se hizo en materia de transferencia de competencias y recursos, pero no de los ingresos. De la descentralización política se esperaba que contribuyera en forma decisiva a suscitar una participación constructiva, a aumentar la eficiencia de la gestión pública y a lograr una mayor equidad territorial y social. En general, se cree que los impuestos regionales y locales aumentan la propensión de los ciudadanos a evaluar y controlar la gestión de los niveles subnacionales de gobierno. Este interés se refleja en una mayor presión social sobre los gobernantes, lo que los incentiva a rendir cuentas, optimizar los recursos y manejarlos de una forma transparente. Por otro lado, el mecanismo de las elecciones

democráticas de gobernadores y alcaldes, garantiza el mecanismo correctivo de una mala gestión.

CAP. II EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN DESCENTRALIZACION FISCAL

A continuación presentaremos los hechos estilizados que muestran la experiencia internacional en materia de descentralización fiscal. De aquí, parte nuestro interés en el tema, ya que observamos a través de ciertas evidencias empíricas una posible relación existente entre el grado de autonomía fiscal de un país y la eficiencia en el gasto público medida a través de varios indicadores en educación y salud. Comenzamos presentando la relación existente entre el tipo de gobierno- federal o unitario- y el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales. Presentamos también, las evidencias que muestran que los gobiernos subnacionales de los países desarrollados contribuyen con una mayor proporción de recursos al PIB, y que estos últimos tienen un mayor nivel de Autonomía Fiscal y una mayor eficiencia del gasto público.

II.1 Descentralización Fiscal y Tamaño del Sector Público.

A continuación, presentamos los hechos estilizados de la experiencia internacional en descentralización fiscal por el tipo de gobierno (Federal o Unitario), utilizando los niveles de gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales. Primero observamos la porción del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto del Gobierno Nacional y luego observamos la porción de los ingresos, principalmente en impuestos, de los gobiernos subnacionales sobre el total de los ingresos del Gobierno Nacional.

Como regla general, la parte del gasto total de los gobiernos subnacionales es mayor que la parte de sus ingresos totales, debido a las transferencias del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales (*Fukasaku y Hausmann, 1998)*; a su vez, como regla general, se espera que los gobiernos federales tengan un sector público mucho más fuerte, debido a que sus ingresos corresponden en mayor medida a sus gastos, en donde la dependencia de recursos de los gobiernos subnacionales del poder Central es muy insignificante.

CUADRO II.1 GASTO E INGRESO SUBNACIONAL POR TIPO DE GOBIERNO

	Gasto Subnacional (% del Gasto Total)	Ingreso Subnacional (% del Ingreso Total)	Tipo de Gobierno
Australia	45.4	29.4	Federal
Austria	25.2	22.9	Federal
Bélgica	11.3	7	Federal
Canadá	55.3	50	Federal
Dinamarca	51.7	29.1	Unitario
Finlandia	28.2	21.9	Unitario
Francia	14.2	10.7	Unitario
Alemania	32	29	Federal
Grecia	7.9	3.6	Unitario
Islandia	19.4	19.1	Federal
Irlanda	26.4	5.4	Unitario
Italia	23.1	9.9	Unitario
Japón	36.6	22.9	Unitario
Países Bajos	25.7	7	Unitario
Portugal	8.3	7.1	Unitario
España	20.4	12.6	Unitario
Suecia	34.5	31.3	Unitario
Reino Unido	25.3	6	Unitario
Estados Unidos	38.7	34.3	Federal

Fuente: OECD

El cuadro II.1 muestra que los países federales tienen fuertes gobiernos subnacionales, mientras que en los países centralizados se encuentran gobiernos subnacionales más débiles, los cuales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional.

En el cuadro II.1 observamos las diferencias entre el gasto y los ingresos, que son básicamente transferencias hacia los gobiernos subnacionales, pero quedan dudas acerca de estos resultados ¿a qué se deben las grandes transferencias observadas en países federales como Australia? Para Fukasaku y Hausmann (1998) estas diferencias se pueden

explicar por los diferentes regimenes de contabilidad de los ingresos y de los gastos y por los tratamientos divergentes en los fondos del sistema de seguridad social, los cuales pueden afectar significativamente los reportes de flujos financieros.

También podemos observar como citamos anteriormente, como los países centralizados tienen grandes transferencias hacia los niveles subnacionales de gobierno, como es el caso de Dinamarca, la cual tiene un gasto subnacional de 51.7 sobre el total del gasto, e ingresos subnacionales de 29.1 sobre el total de los ingresos, diferencia que se explica por las grandes transferencias que reciben los estados y municipios.

A continuación presentamos un análisis de la contribución al PIB de los gobiernos subnacionales, medido a través de los ingresos y gastos del sector público de 15 países, 9 países desarrollados y 6 países de Latinoamérica para el año 1993.

Cuadro II.2 Gasto Público como % del PIB por niveles de gobierno

1993

Países Industrializados

País	*Gobierno General*	*Gobierno Central (neto de transferencias)*	*Gobiernos Regionales (Neto de transferencias)*	*Gobiernos Locales (Neto de Transferencias)*
Alemania	58.56	35.03	12.47	11.06
Australia	40.88	20.52	17.73	2.62
Austria	56.08	37.63	8.61	9.84
Canada	49.19	19.57	19.76	9.86
España (1992)	44.11	29.19	9.31	5.61
Estados Unidos	37.74	20.96	7.79	8.98
Francia	53.15	43.2	0	9.95
Reino Unido	45.03	32.45	0	12.58
Suecia	73.46	47.51	0	25.94
Promedio	50.91	31.79	8.41	10.72

América Latina

País	Gobierno General	Gobierno Central (neto de transferencias)	Gobiernos Regionales (Neto de transferencias)	Gobiernos Locales (Neto de Transferencias)
Argentina (1994)	24.9	12.38	10.12	2.4
Bolivia (1994)	26.78	21.58	3	2.21
Brasil (1992)	44.14	27.38	11.12	5.64
Colombia (1990)	23.72	17.33	3.87	2.52
Chile (1992)	21.79	18.73	0.3	2.76
Venezuela (1995)	21.98	17.39	3.3	1.29
Promedio	27.22	19.13	5.28	2.8

Fuente: FMI 1985 y 1995. Porto y Sanguinetti (1996). Galindo y Medina (1995). Wiesner (1992). Wiesner (1994). BID (1994). Espinoza y Marcel (194). IESA, Proyecto Finanzas Intergubernamentales en Venezuela (1997). De la Cruz Rafael, 1999.

Cuadro III.3 Ingreso Público como % del PIB por niveles de gobierno

1993

Países Industrializados

País	*Gobierno General*	*Gobierno Central Ingresos Propios*	*Gobiernos Regionales Ingresos Propios*	*Gobiernos Locales Ingresos Propios*
Alemania	54.08	35.45	11.23	7.24
Australia	37	25.02	9.87	2.11
Austria	50.2	36.71	5.05	8.28
Canada	40.54	17.94	17.11	5.48
España (1992)	38.24	32.17	1.85	3.89
Estados Unidos	34.39	19.72	8.89	5.78
Francia	47.53	40.51	0	6.31
Reino Unido	38.79	34.9	0	3.72
Suecia	59.54	38.77	0	20.77
Promedio	44.48	31.24	6	7.06

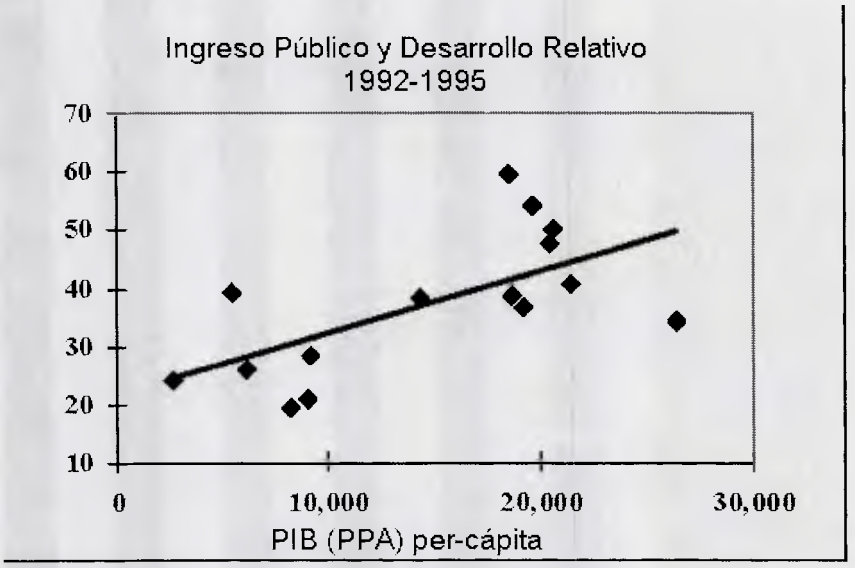
América Latina

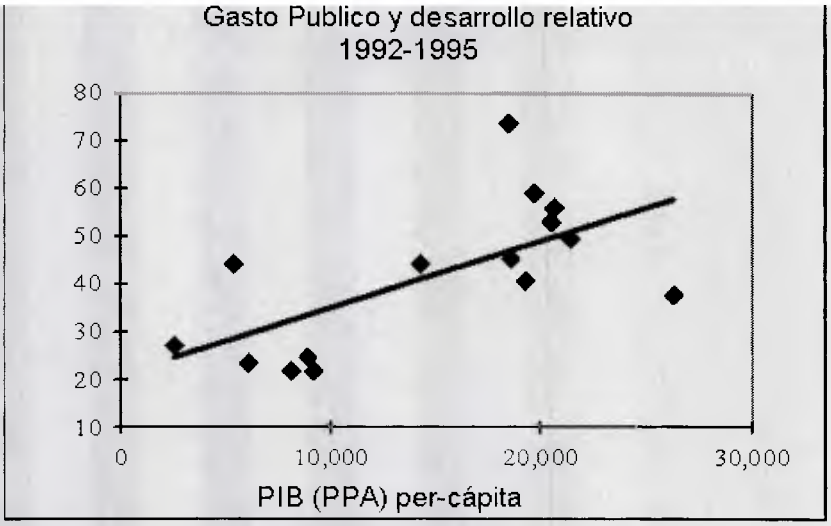
País	*Gobierno General*	*Gobierno Central Ingresos Propios*	*Gobiernos Regionales Ingresos Propios*	*Gobiernos Locales Ingresos Propios*
Argentina (1994)	21.07	17.59	3.21	0.27
Bolivia (1994)	23.78	19.26	1.34	0.07
Brasil (1992)	39.38	27.99	9.51	1.86
Colombia (1990)	25.74	17.82	2.55	2.64
Chile (1992)	28.21	27.42	0	0.79
Venezuela (1995)	19.44	18.49	0.15	0.8
Promedio	26.27	21.43	2.79	1.07

Fuente: Idem Tabla 3.

Los cuadros II.2 y II. 3 evidencian el tamaño de las finanzas públicas tanto en los países desarrollados como en los países de Latinoamérica; en estos últimos, el volumen relativo de las finanzas públicas es mucho menor que el volumen relativo de las finanzas públicas de los países desarrollados, ya que la contribución de los gobiernos subnacionales al PIB es mucho mayor que la de los países latinos.

Una pregunta ineluctable sobre los resultados que acabamos de presentar, es si existe una relación entre el volumen del sector público y el grado de desarrollo de un país. En el trabajo De La Cruz (1999) se explica con más detalle esta relación. De la Cruz midió el desarrollo relativo de un país expresado por el PIB real per-cápita ajustado (PPA en $US) y el volumen del sector público (medido en gasto o ingreso), encontrando una relación positiva y estadísticamente significativa. A continuación presentamos los resultados encontrados por De La Cruz.





Fuente: De la Cruz (1999)

Para De la Cruz, a pesar que los resultados parecen evidentes, hace una advertencia del error en que se podría caer si se estableciese una relación de causalidad entre el volumen del sector público y el nivel de desarrollo, porque a pesar de aportar cierta evidencia empírica, no se puede afirmar que el gasto público o el ingreso público hayan impulsado el desarrollo económico. De hecho, si nos vamos a la historia, encontramos que a principios de siglo, los gastos e impuestos de los países de la OECD representaban sólo el 5% del PIB; es después de la II Guerra Mundial cuando se incrementa el volumen del sector público. En todo caso, a lo que De La Cruz quiere llegar es a no establecer una relación de causalidad entre ambas variables, ya que el incremento del volumen de las finanzas del Sector Público es posterior al despegue de las economías desarrolladas.

Sin embargo, De La Cruz deja claro que lo que si se puede desprender de estos gráficos, es que una vez alcanzado cierto grado de

desarrollo, es alta la probabilidad que el gasto y los ingresos públicos se incrementen en gran medida, debido principalmente a que una población más rica tiene más posibilidades de ejercer presión social y demandar más descentralización tanto por el lado del gasto como por el lado de los ingresos (tributos), de manera que los impuestos de las comunidades sean dirigidos a los gobiernos más cercanos a ellas, para responder de una manera más eficaz a sus preferencias. Por otro lado, un aumento en la riqueza de un país implica una mejora en las condiciones de vida, lo que lleva a una disminución en la tasa de mortalidad y a un aumento en la edad promedio de la población, lo que lleva a un impulso adicional en el gasto público para atender la demanda de los recursos por seguridad social.

II.2 La Autonomía Fiscal.

Una medida importante para medir el grado de descentralización fiscal, es el grado de Autonomía Fiscal de los niveles subnacionales de gobierno, que mide la proporción de los gastos totales de cada nivel subnacional de gobierno financiado con sus propios ingresos. Para ello, se necesitan excluir las transferencias que el gobierno nacional le hace a los niveles más bajos de gobierno. Con esta medida, obtendremos una aproximación de la capacidad que tienen las regiones de decidir sobre sus prioridades y sobre las necesidades de su comunidad. Esta medida también nos puede indicar el grado de responsabilidad que los gobiernos subnacionales asumen entre su población electoral y los demás niveles de

gobierno, a través de los impuestos que recaudan para su financiamiento y para realizar inversiones y proyectos en su territorio electoral *(De la Cruz, 1999)*.

El Grado de Autonomía Fiscal lo podemos calcular dividiendo los resultados de los cuadros II.4 y II.3:

$$A = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gto. Propio} - \text{Transf.}}$$

Obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro II.4 Grado de Autonomía Fiscal

Países desarrollados

País	*Gobierno General*	*Gobierno Central*	*Estados*	*Municipios*
Alemania	0.92	1.01	0.90	0.65
Australia	0.91	1.22	0.56	0.81
Austria	0.90	0.98	0.59	0.84
Canada	0.82	0.92	0.87	0.56
España (1992)	0.87	1.10	0.20	0.69
Estados Unidos	0.91	0.94	1.14	0.64
Francia	0.89	0.94	0.00	0.63
Reino Unido	0.86	1.08	0.00	0.30
Suecia	0.81	0.82	0.00	0.80
Promedio	0.87	0.98	0.71	0.66

Latinoamérica

País	*Gobierno General*	*Gobierno Central*	*Estados*	*Municipios*
Argentina (1994)	0.85	1.42	0.32	0.11
Bolivia (1994)	0.89	0.89	0.45	0.03
Brasil (1992)	0.89	1.02	0.86	0.33
Colombia (1990)	1.09	1.03	0.66	1.05
Chile (1992)	1.29	1.46	0.00	0.29
Venezuela (1995)	0.88	1.06	0.05	0.82
Promedio	0.97	1.12	0.53	0.38

Fuente: Tablas 3 y 4

Se puede observar una clara tendencia en los gobiernos subnacionales de los países desarrollados, comparados con los latinoamericanos, a financiar una mayor parte de sus gastos a través de sus ingresos fiscales propios.

Es de resaltar el caso de los Estados de Venezuela, en el que estos contribuyen escasamente con ingresos propios. En 1995 los ingresos fiscales representaban solo el 0.15% del PIB frente a gastos totales netos de 3.88% del PIB. Esto se debe a que los gobiernos regionales no tienen impuestos asignados hasta la fecha y sus únicas fuentes financieras propias son las tasas cobradas por los servicios que prestan. Las consecuencias negativas de esta situación fiscal, implica la inelasticidad de los gobiernos regionales para responder ante las necesidades de sus regiones. Y aún cuando las leyes de descentralización aprobadas en 1988-1989 establecen la entrega de parte de las atribuciones del Gobierno Central al gobierno

Regional, éstas se han venido dado lentamente debido a que la cesión de estos servicios implicaría un gasto mucho mayor para los Estados que los ingresos que reciben. La situación en los municipios venezolanos es mucho más alentadora, ya que aun cuando no contribuyen en forma significativa al PIB, sus ingresos propios superan a las transferencias recibidas *(De la Cruz 1999)*.

II. 3 La Eficiencia del Gasto Público.

En nuestro trabajo utilizamos como medida de eficiencia del gasto público algunas variables que miden la eficiencia del nivel de educación y de salud. Puesto que no se ha realizado con anterioridad la especificación de las variables que miden la eficiencia del gasto público y que a su vez mejoran conforme se va dando el proceso de descentralización fiscal, nosotros utilizaremos la tasa bruta de escolaridad en secundaria como indicador para medir la eficiencia del gasto público en educación, puesto que consideramos que es una variable representativa que mide "*los resultados*" de las políticas públicas implementadas por el Estado. Para medir la variable de eficiencia en salud, utilizamos como indicador la tasa de mortalidad de los niños por debajo de los 5 años por cada mil habitantes. Consideramos que es una variable bastante representativa que mide "*los resultados*" de las políticas públicas implementadas por el Estado en materia de Salud.

Cuadro II.5 Tasa Bruta de Escolaridad de Secundaria y Tasa de Mortalidad por debajo de los 5 años.

Países Desarrollados

País	*Tasa bruta de escolaridad en secundaria 1995*	*Tasa de mortalidad por debajo de los 5 años (por cada 1000 habitantes).*
Alemania	1.04	7
Australia	1.42	6
Austria	1.04	7
Bélgica	1.46	9
Canada	1.05	7
Checoslovaquia	0.99	8
Dinamarca	1.21	7
España	1.22	7
Estados Unidos	0.97	7
Finlandia	1.16	4
Francia	1.11	7
Gran Bretaña	1.33	9
Irlanda	1.16	7
Italia	0.94	7
Noruega	1.16	6
Países Bajos	1.37	6
Portugal	1.11	9
Suecia	1.37	4
Promedio	1.17	6.89

Países Latinoamericanos

País	*Tasa bruta de escolaridad en secundaria 1995*	*Tasa de mortalidad por debajo de los 5 años (por cada 1000 habitantes).*
Argentina	0.73	25
Bolivia	0.39	97
Brasil	0.50	48
Chile	0.69	14
Colombia	0.61	29
Costa Rica	0.48	16
Rep.Dominicana	0.46	56
Ecuador	0.52	43
Guatemala	0.26	64
México	0.61	36
Panamá	0.68	30
Perú	0.70	60
Paraguay	0.41	34
Uruguay	0.82	23
Venezuela	0.35	26
Promedio	0.55	40.07

Fuente: Banco Mundial 2005

Todo pareciera indicar que los países desarrollados son más eficientes en el gasto, de acuerdo con nuestras medidas de eficiencia. En el caso de la tasa de escolaridad bruta en secundaria, los países desarrollados tienen en promedio más del doble en escolaridad en secundaria, que los países de América Latina. Por otro lado, es de notar que la tasa de mortalidad infantil por debajo de los 5 años es 6 veces menor en los países desarrollados que en los países Latinoamericanos. Es decir, los resultados parecieran indicar que los países desarrollados manejan mejor sus recursos, puestos que son mucho más eficientes en el gasto público en educación y en salud que el resto de los países de América Latina, medido por los

resultados de la tasa bruta de escolaridad en secundaria y al mortalidad por debajo de los 5 años.

Conclusión:

La evidencia empírica muestra que los países de la OECD tienen gobiernos subnacionales más fuertes y una mayor autonomía fiscal, mientras que los países de Latinoamérica tienen gobiernos subnacionales más débiles y con escasa autonomía fiscal. Los países de la OECD presentan mejores indicadores de eficiencia en materia de educación y salud que los países de Latinoamérica, por lo que esperamos encontrar que los países con mayor autonomía fiscal incrementan la eficiencia del gasto público en materia de educación y salud.

CAP III. ESTIMANDO LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO.

El objetivo central de este trabajo es demostrar que un proceso de descentralización fiscal incrementa la eficiencia del gasto público o la eficiencia fiscal, como denominamos anteriormente. Ahora, cabe preguntarse en qué momento se considera que la provisión de un bien está siendo eficiente. Se pueden distinguir dos tipos de eficiencia: la *"eficiencia técnica"* que es el producto de alcanzar la frontera de posibilidades de producción, lo que implica el uso más adecuado y la mejor combinación de insumos para obtener un determinado resultado y que en el caso que el Gobierno Central esté sobre la frontera de posibilidades de producción, un aumento de la eficiencia por parte del gobierno subnacional significaría un desplazamiento hacia fuera de la frontera de posibilidades de producción. El segundo tipo de eficiencia que se puede distinguir es el de la "*eficiencia social"*, que sería el tipo de eficiencia que encaja con la descentralización; este tipo de eficiencia se da a lo largo de la frontera de posibilidades de producción, en la cual se obtiene una combinación diferente de insumos, reflejando las preferencias de los ciudadanos de una comunidad. La diferente combinación de insumos y de resultados se debe a que los gobiernos subnacionales poseen mejor información que el gobierno central sobre las necesidades y preferencias de su comunidad.

Para demostrar nuestra hipótesis, hemos escogido un conjunto de indicadores de eficiencia del gasto tanto para la educación como para el sector salud que consideramos los más relevantes.

No obstante, es perentorio aclarar que los indicadores de educación y salud no son los únicos indicadores de eficiencia del gasto público, puesto que hay otros bienes que son provistos por los gobiernos subnacionales, como los bienes de seguridad, de servicios básicos, entre otros; pero dado que la disponibilidad de la data para otros bienes distintos del sector salud y educación son muy difíciles de conseguir, no vamos a incluir en nuestros modelos variables que midan la eficiencia en seguridad o en la provisión de servicios básicos. Un indicador adicional que vamos a utilizar para medir la eficiencia del gasto público será el Índice de Desarrollo Humano que realiza el PNUD.

Por otro lado, creemos que es muy importante resaltar el trabajo realizado por el Banco Mundial en el 2005 en su Informe sobre Desarrollo Mundial 2004, en donde se dan una serie de recomendaciones para mejorar los índices en educación y salud.

Según el Informe sobre el desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial se necesita de la prestación de ciertos servicios para desarrollar el sistema básico de salud; en cuanto a la salud infantil de 0-5 años, que es la que a nosotros nos interesa, ellos realizan una serie de etapas que se deben realizar para mejorar los índices de salud:

Cuadro III.1 Cómo facilitar la prestación de servicios de salud

	Apoyo al autotratamiento dirigido a la familia	Servicios clínicos orientados al individuo	Estandarización Extensión orientada a la población
Nutrición	Apoyo de padres para la lactancia, fortificación de los alimehtos	Rehabiliatción Nutricional	Complementación con micronutrientes
Salud Infantil	Apoyo de padres para el tratamiento en el hogar de las enfermedades infantiles	Tratamiento médico de la neumonía	Vacunación Infantil
	Iniciado por el cliente		**Iniciado por el formulador de políticas**

Fuente: Informe sobre desarrollo mundial 2004.

La prestación de servicios que señala el Informe sobre el desarrollo mundial 2004 en la cuadro III.1, no se cumple en las poblaciones rurales, debido a que carecen de los recursos más esenciales para comenzar a desarrollar un sistema de salud. Para ubicarnos en la situación en general que viven las poblaciones rurales podemos nombrar algunos obstáculos que se dan para la prestación de estos servicios, como por ejemplo, la bajísima tasa de alfabetización y el bajo conocimiento de las prácticas y tratamientos para tratar la salud, la baja capacidad de acceso que tienen estas poblaciones al agua potable, alimentos, radio, revistas, mosquiteros, preservativos; el bajo nivel de coordinación, las asimetrías de información entre los individuos y los proveedores de servicios, la exclusión de estas personas de los sistemas de cobertura, los elevados costos de transporte para trasladarse a la ciudad y poder recibir la atención adecuada, las

inadecuadas instalaciones hospitalarias y así podemos seguir enumerando una cantidad de problemas que viven los pobres, que se agravan aún más en las poblaciones rurales *(Informe sobre desarrollo mundial 2004).*

Por otra parte, se abordaron temas como los sistemas de educación de mayor calidad. En educación, ellos consideraron cuatro relaciones de responsabilidad que se deben establecer para lograr un sistema de mayor calidad, éstas son:

1) Opinión: hasta qué punto los ciudadanos pueden responsabilizar al Estado por el desempeño del sistema educativo, lo cual en primera instancia es su responsabilidad.
2) Pactos: con qué claridad se están comunicando las responsabilidades y objetivos del compromiso público a los ciudadanos y al ministerio de educación y distritos escolares.
3) Manejo: las acciones que generan los proveedores finales del servicio, como los maestros y administradores de las escuelas.
4) Poder del Ciudadano: qué tanto pueden los ciudadanos incrementar la responsabilidad de las escuelas y de los sistemas escolares.

Las 2 primeras relaciones de responsabilidad, opinión y pactos, se pueden mejorar con un mayor nivel de autonomía fiscal, debido a que los ciudadanos podrán responsabilizar a sus gobernantes más inmediatos por el desempeño del sistema educativo en su comunidad; si le entregan los impuestos a su alcalde y no al gobierno nacional, el ciudadano tendrá un

mayor acceso a los niveles más bajo de gobierno y podrá hacer llegar su opinión al responsable del sistema educativo de su entidad. Por otro lado, cuando los ciudadanos entregan los impuestos a su alcalde, este último sentirá la responsabilidad de comunicar cuál será su compromiso con su poblado electoral en materia de educación; sentirá la responsabilidad de comunicar al Ministerio de Ecuación cuáles serán los objetivos que quiere lograr y en definitiva cuál será el grado de compromiso que va a adquirir con el sistema educativo.

Las dos últimas relaciones de responsabilidad, manejo y poder del ciudadano, tendrán más que ver con la capacidad de las comunidades para organizarse y exigir un mejor servicio a los proveedores finales (maestros y personal administrativo) e incrementar la responsabilidad de las escuelas en la calidad de la educación que imparten.

Por lo tanto, las soluciones efectivas tienden a ser una mezcla de opinión, posibilidad de elección, participación directa, y comando y control organizativos, con las responsabilidades distribuidas entre las administraciones central, regional, local y escolar. Estas piezas tienen que encajar como un sistema *(Informe sobre desarrollo mundial 2004).* Por otra parte, las escuelas requieren de un mayor nivel de autonomía, pero dándoles objetivos claros a seguir y haciéndoles evaluaciones regulares del progreso, es decir, se necesitan sistemas de información sobre el rendimiento escolar, que produzca un cambio en los incentivos y en las capacidades de los proveedores finales de la educación (maestros y personal administrativo).

Después de haber sintetizado las recomendaciones del Banco Mundial para mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, creemos que la descentralización fiscal podría incrementar la calidad de los servicios prestados tanto en educación como en salud, puesto que acerca al formulador de las políticas públicas al poder ciudadano; el formulador tiene incentivos de responder ante las necesidades de su población electoral, debido a que los procesos democráticos sacarán a los gobernantes que no respondan a las peticiones de sus comunidades.

Por otro lado, creemos que la descentralización por sí sola no va a generar un impacto significativo sobre la calidad de estos servicios, sobre todo en el sistema educativo, donde se requiere de un mayor nivel de autonomía, no sólo a nivel regional, sino a nivel de las propias escuelas y en donde se requiere de una mayor participación ciudadana para producir un cambio significativo en la calidad de la educación que se está impartiendo; por otro lado, se requiere de una coordinación y asunción de responsabilidades por parte de cada unidad de gobierno, que no se logrará encontrar solo con transferir en papel las responsabilidades de unos a otros, ya que muchos niveles subnacionales de gobierno se niegan a asumir esta responsabilidad por la falta de recursos, necesarios para proveer eficazmente el servicio.

Creemos por otra parte, que la calidad en los servicios prestados de salud podría incrementarse con la descentralización, debido a que se hace mucho énfasis en el apoyo que se debe prestar a las familias para tratar las enfermedades y en la estandarización de políticas públicas que atacan los

problemas de nutrición y vacunación infantil. Estas políticas públicas podrían aumentar la cobertura de estos servicios, con la coparticipación del Gobierno Central y los gobiernos subnacionales.

Para encontrar el efecto que tiene la descentralización sobre la eficiencia del gasto público vamos a utilizar dos modelos diferentes. Con el primer modelo queremos encontrar el efecto de la descentralización en sí mismo, sobre la eficiencia del gasto público, y con el segundo modelo queremos encontrar el efecto de la descentralización fiscal sobre la eficiencia del gasto público, incluyendo en el modelo solo a los países que estaban descentralizados para el momento de la regresión.

Primer Modelo: $E_{t\ i}$ = λ(descentralización-dummy-) +α(Gasto subnacional / Gasto Total) + β(población rural) + ϕ(Inmunización DPT)

La inmunización DPT sólo será incluida para analizar la tasa de mortalidad por debajo de los 5 años.

CUADRO III.2 PROMEDIO DE LAS VARIABLES DEL PRIMER MODELO

	Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria	Mortalidad por debajo de los 5 años	Indice de Desarrollo Humano	Gasto Subnacional	Descentralización	Población Rural	Inmunización DPT
Promedio 1985	0.48	61.25	0.71	0.14	0.50	0.40	0.55
Promedio 1990	0.49	49.21	0.72	0.16	0.57	0.38	0.73
Promedio 1995	0.53	40.21	0.74	0.18	0.93	0.35	0.80

Nota: el promedio se realizó para 14 países de América Latina

Fuente: STEIN, Ernesto; Barro y Lee; Banco Mundial; IDH 2004; Cálculos Propios.

Variables dependientes: la variable dependiente "E" mide la eficiencia tanto en salud como en educación. La t= año de estudio (se utilizarán 3 años de estudio: 1985, 1990 y 1995), la i= país (se incluyen en este modelo a 14 países de Latinoamérica).

Las variables dependientes que van a representar la eficiencia del gasto son las siguientes:

- Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria: El indicador más general de la cobertura en educación y de los resultados de las políticas públicas en este sector es la tasa de escolarización, la cual se define como la proporción de población en edad escolar que está efectivamente escolarizada *(Luna 2003)*. Por lo tanto, la Tasa bruta de escolarización secundaria = alumnos matriculados / población entre 12 y 17 años x 100 *(Banco Mundial)*.[2] Nosotros no vamos a utilizar la tasa de repitencia en los primeros seis grados debido a que sólo disponemos de los datos de los últimos años.
- Mortalidad por debajo de los 5 años, por cada 1000 habitantes: es el indicador de resultados más utilizado para examinar las políticas públicas implementadas en el sector salud; las políticas implementadas se refieren a los insumos o recursos de que dispone el sector salud, como la población por médico, por enfermera y por cama hospitalaria. Los resultados de las políticas implementadas se miden por la tasa de mortalidad infantil, la inmunización DPT y la mortalidad materna. La tasa de mortalidad

[2] La Data proviene del Banco Mundial.

de la población no se utiliza como un medidor de resultado de las políticas públicas en salud, debido a que la muerte de un adulto depende de muchos factores como su nivel de ingreso, su genética, sus hábitos tanto alimenticios como de alcohol y cigarrillo; en cambio la muerte de un niño menor de 5 años depende en gran medida de los cuidados recibidos y de la atención médica y familiar necesaria para su supervivencia.

- Índice de Desarrollo Humano: los datos del IDH son una combinación de los índices de esperanza de vida, alfabetización de adultos y matriculación, más los datos relativos al PIB per cápita (PPA en USD de 1995) y al PIB per cápita (PPA en USS actual) *(Indice de Desarrollo Humano, 2004)*.

Variables Independientes:

D= Variable Dummy que representa el Efecto de la Descentralización en sí mismo. Toma valor de "uno si el país está descentralizado y valor "cero" si no está descentralizado. Nosotros esperamos encontrar que la descentralización tiene un efecto positivo sobre los indicadores de eficiencia, tanto en el sector salud como en el sector educación; debido a que los gobiernos subnacionales están más cerca de los ciudadanos y de los problemas que aquejan a la comunidad. Por otra parte, los gobiernos

subnacionales tienen menos responsabilidades y a menor escala que el Gobierno Central, por lo cual deberían dedicar mayor tiempo a resolver los problemas de su población electoral.

G= Gasto Subnacional sobre el Gasto Total. Esta variable representa el proceso de descentralización, es decir, la transferencia de responsabilidades del Gobierno Central al Subnacional; para representar la transferencia de responsabilidades utilizamos como medida el gasto de los gobiernos subnacionales sobre el gasto total, el cual debería incrementarse a medida que el país está más descentralizado. Aún cuando un mayor gasto no implica necesariamente un mejor manejo de los recursos, esperamos encontrar un efecto positivo, más no significativo, sobre los indicadores de resultados en el sector salud y educación. Esto se debe a que una mayor disponibilidad de recursos para gastar, debería incrementar el gasto en los sectores de educación y salud y por ende mantener o mejorar los indicadores de resultados.

P= Población Rural. La OCDE define a la población rural con base en la densidad poblacional de menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado y más de una hora de viaje a las principales áreas urbanas (ciudades de 100.000 habitantes o más) *(Perry 2005))*. Nosotros esperamos encontrar, que un país con mayor densidad de población rural verá los indicadores en eficiencia y salud mermados, debido a que en las poblaciones rurales no se dispone de los insumos necesarios para cumplir con los estándares en los sectores de educación y salud.

DPT= Tasa de Inmunización DPT de los niños entre 12-23 meses: este es otro indicador de resultados de las políticas públicas implementadas en el sector salud. La inmunización de los niños es medida como el porcentaje de niños entre los 12 y 23 meses que reciben vacunación antes del primer año de edad. Se considera que un niño adquiere inmunización adecuadamente una vez que se inmuniza contra la difteria, tos ferina y tétanos *(World Health Organization 2005)*.

B, λ, α y ϕ son coeficientes a estimar.

La regresión de este primer modelo se realizará a través de un modelo de Panel Data, para los años 1985, 1990 y 1995, para 14 países de Latinoamérica.

La razón por la cual no incluimos en este primer modelo variables que midan la inestabilidad del país, se debe a que los datos de variables como inestabilidad política, voz y responsabilidad, efectividad en la gobernancia, calidad regulatoria, el sistema legal "rule of law" y control de la corrupción, sólo están disponibles a partir de 1996 hasta el 2004. No obstante, nosotros sí incluiremos algunas de estas variables en el segundo modelo que es sólo para el año 1995 y utilizaremos los datos de inestabilidad del año 1996.

Segundo Modelo: partiendo de que todos los países incluidos en la segundo modelo están descentralizados, utilizamos la siguiente ecuación: $E_{t\,i}$ = λ(Autonomía Fiscal) + δ(Imbalance Fiscal Vertical) + β(población rural) + α(Estabilidad Política).

$E_{t\ i}$ = λ(Autonomía Fiscal) + δ(Imbalance Fiscal Vertical) + β(población rural) + α(Voz y Responsabilidad).

Uno u otro modelo se usarán dependiendo de la variable de eficiencia a estimar.

CUADOR III.3 PROMEDIO DE LAS VARIABLES DEL SEGUNDO MODELO

	Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria	Mortalidad Infantil	Indice de Desarrollo Humano	Población Rural	Imbalance	Autonomía	Estabilidad Política	Voz y Responsabilidad	Inmunización DPT
Promedio Latinoamérica	0.55	41.79	0.74	0.33	0.44	1.37	0.41	0.54	0.81
Promedio OECD	1.17	6.89	0.91	0.25	0.44	2.89	0.86	0.93	0.92
Promedio Total	0.90	22.16	0.84	0.29	0.44	2.22	0.66	0.76	0.87

Fuente: STEIN, Ernesto; Barro y Lee; Banco Mundial y Cálculos Propios.

Variables Dependientes: la variable dependiente "E" mide la eficiencia tanto en salud como en educación. La t= año de estudio (se utilizará un solo año de estudio: 1995), la i= país "x" (se incluyen en este modelo a 33 países, 15 de Latinoamérica y 18 de la OECD).

Las variables dependientes que van a representar la eficiencia del gasto serán las mismas que para el primer modelo.

Variables Independientes:

A= autonomía fiscal. La autonomía fiscal representa el efecto de la descentralización fiscal en sí mismo, es decir, no sólo representa la transferencia de responsabilidades del Gobierno Central al Subnacional, sino la transferencia de la recaudación de muchos impuestos, medida por el porcentaje que representan los ingresos propios de los gobiernos

subnacionales sobre su gasto, restándole las transferencias del Gobierno Central.

I= Imbalance Fiscal Vertical. Adicionalmente incluimos otra variable que mide el efecto de la descentralización fiscal, representado por el Imbalance Fiscal Vertical, evaluando el porcentaje de las transferencias entre los gobiernos, sobre el total de todos los ingresos de los gobiernos subnacionales, es decir, cuánto de los ingresos de los Gobiernos Subnacionales son por transferencias y no de fuentes propias de financiamiento.

P= Población Rural. La OCDE define a la población rural con base en la densidad poblacional de menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado y más de una hora de viaje a las principales áreas urbanas (ciudades de 100.000 habitantes o más) *(Perry 2005)*. Nosotros esperamos encontrar, que un país con mayor densidad de población rural verá los indicadores en eficiencia y salud mermados, debido a que en las poblaciones rurales no se dispone de los insumos necesarios para cumplir con los estándares en los sectores de educación y salud.

EP= Estabilidad Política. La inquietud civil, así como la inquietud política representan una amenaza para los inversionistas. Estas inquietudes civiles y políticas podrían no ser causa de preocupación, a no ser que éstas causen una escalada violencia severa, en donde el extremo sería una guerra civil. La estabilidad política también se mide por las amenazas terroristas, de cuántos lugares el país recibe amenazas y si éstas tienen alguna influencia en los negocios *(Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005)*. Este indicador tiene

un criterio de 0 a 1- a mayor estabilidad política el indicador se acercará a uno y a menor estabilidad política el indicador se acercará a cero. Nosotros utilizamos el índice de estabilidad política en nuestro modelo debido a que un país en continuas crisis, que afectan al sistema político y que causan disturbios entre la sociedad civil, obstaculizan los procesos de descentralización fiscal, desplazando los problemas de la eficiencia hacia problemas primordiales que afecten la estabilidad del país. Es por esto, que esperamos encontrar que un país con mayor estabilidad política tendrá un efecto positivo sobre los indicadores de eficiencia en salud y educación.

V= Voz y Responsabilidad. La voz y responsabilidad puede ser vista como la durabilidad institucional, es decir, cuán maduro es el sistema político. Un país con durabilidad institucional alta o un sistema político maduro, tendrá una relación claramente establecida entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial. La voz y responsabilidad también es vista como *la representatividad,* cuán bien la población y los intereses organizados pueden hacer escuchar sus opiniones o voces en el sistema político. Una representatividad justa y eficaz garantizará una mayor estabilidad y un mejor diseño en las políticas *(Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005)*. Este índice tiene criterio de cero a uno- a mayor voz y responsabilidad el indicador se acercará a uno y a menor voz y responsabilidad se acercará a cero-.

Nosotros utilizamos el índice de voz y responsabilidad porque consideramos que cuando los intereses de la población son escuchados, se hace un uso más eficiente de los recursos y éstos se adecuan a las preferencias de la población. Por otro lado, cuando el sistema político es

maduro se tiene la seguridad que los problemas de la población serán canalizados a través de las instituciones adecuadas, es decir, un país con durabilidad institucional alta permitirá que las voces de la población sean atendidas. En este sentido, esperamos encontrar que un país con mayor voz y responsabilidad, tendrá un efecto positivo sobre los indicadores de eficiencia.

B, λ, δ y α son coeficientes a estimar.

Este estudio será realizado a través de un modelo de corte transversal para el año 1995, incluyendo a 32 países todos ya descentralizados (14 países de Latinoamérica y 18 países de la OECD). Esta regresión sólo se hará para 1995 debido a que la data de autonomía fiscal e imbalance fiscal vertical no está disponible para 1985 y 1990, razón por la cual incluimos en nuestro estudio a 18 países de la OECD para hacer más robusta la muestra.

Los resultados que se esperan encontrar deberían mostrar que la descentralización en sí y la descentralización fiscal tienen un efecto positivo sobre la eficiencia del gasto público. Esperamos hallar que los efectos de la descentralización fiscal sobre las variables de eficiencia, son mayores que los efectos que produce solamente descentralizar o transferir responsabilidades.

Para ir más allá de estos resultados, realizaremos un análisis de impacto para observar qué variable de la eficiencia del gasto en educación y salud, se ve más afectada por los procesos de descentralización, lo cuál consideramos sumamente importante para la implementación de políticas públicas de los gobiernos para la mejora de los indicadores de eficiencia antes expuestos.

La interpretación de los resultados para cada país y sus diferencias, no es motivo de este trabajo porque se necesitan de muchos elementos adicionales para entender las diferencias en los resultados; es preciso entender qué originó y motivó las reformas del proceso de descentralización y descentralización fiscal, en qué momento el país descentralizó la provisión de estos servicios, cuáles son los problemas estructurales de cada país, sus leyes, la burocracia, la corrupción y muchas otras características de cada país que influirán en menor o mayor medida en la respuesta de las variables de eficiencia ante los procesos de descentralización fiscal. Por lo tanto, las implicaciones de políticas que se pueden derivar en cada país, reflejan las características del entorno diferente en que se dieron los procesos.

Resultados del Primer modelo:

Para el primer modelo realizamos una regresión de panel data para catorce países de América Latina, con tres observaciones para cada país, incluyendo los años 1985, 1990 y 1995, para los principales indicadores de eficiencia en el gasto público tanto en educación como en salud e incluyendo como un indicador adicional al Índice de Desarrollo Humano (IDH)

CUADRO III.4 RESULTADOS DEL PRIMER MODELO.

Indicadores de Eficiencia

	Tasa Bruta de escolaridad en Secundaria		Tasa de Mortalidad Infantil por c/1000 nacimientos		Indice de Desarrollo Humano	
Variables Explicativas	Relación	Nivel de Significación	Relación	Nivel de Significación	Relación	Nivel de Significación
Descentralización	Positiva	Significativa	Positiva	No Significativa	Positiva	Significativa
Descentralización con efectos fijos	Positiva	No Significativa	Positiva	Significativa	–	–
Población rural	Negativa	Significativa	Positiva	Significativa	Negativa	Significativa
Población rural con Efectos Fijos	Negativa	Significativa	Positiva	Significativa	–	–
Gasto Subnacional	Negativa	No Significativa	Positiva	No Significativa	Positiva	No Significativa
Gasto Subnacional con Efectos Fijos	Positiva	No Significativa	Positiva	No Significativa	–	–
Inmunización DPT	–	–	Negativa	Significativa	–	–
Inmunización DPT con Efectos Fijos	–	–	Negativa	Significativa	–	–

Efectos de la descentralización, población rural y gasto subnacional sobre la tasa bruta de escolaridad en secundaria.

TABLA III.1 Resultados sobre la Tasa de Escolaridad bruta en secundaria

Random-effects GLS regression			Number of obs		42
Group variable (i): codpais			Number of groups		14
R-sq: within =		0.2767	Obs per group:	min	3
between =		0.0877		avg	3
overall =		0.1001		max	3
Random effects u_i ~ Gaussian			Wald chi2(3)		10.7
corr(u_i, X) = 0 (assumed)			Prob > chi2		0.0135

tsecund	Coef.	Std. Err	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
desc	0.0451	0.0221	2.0400	0.0410	0.0018	0.0884
pobrural	-0.4606	0.2480	-1.8600	0.0630	-0.9467	0.0256
gsubn	-0.0686	0.2115	-0.3200	0.7460	-0.4831	0.3459
constante	0.6555	0.1213	5.4100	0.0000	0.4178	0.8931

TABLA III.2 Resultados del Test de Hausmann sobre la Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria.

Variables Dependientes	Test de Hausmann
Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria	Prob>chi2 = 0.0151

TABLA III.3 Resultados sobre la Tasa de Escolaridad Bruta en Secundaria con Efectos Fijos,

Fixed-effects (within) regression	Number of obs		42
Group variable (i): codpais	Number of groups		14
R-sq: within = 0.3109	Obs per group:	min	3
between = 0.0585		avg	3.0
overall = 0.0666		max	3
	F(3,25)		3.76
corr(u_i, Xb) = -0.5196	Prob > F		0.0235

tsecund	Coef.	Std. Err	t	P>|t|	[95% Conf	Interval]
desc	0.0310	0.0241	1.2900	0.2100	-0.0187	0.0807
pobrural	-0.7887	0.4212	-1.8700	0.0730	-1.6563	0.0788
gsubn	0.0476	0.2762	0.1700	0.8650	-0.5212	0.6163
constante	0.7691	0.1875	4.1000	0.0000	0.3829	1.1552

Para encontrar los posibles efectos fijos que afecten a nuestro modelo, es decir, si hay características propias del los países que expliquen parte de los resultados obtenidos, realizamos el Test de Hausmann (XTHAUS), en el cual una probabilidad cercana a 1, me indica que no hay una constante que varíe entre países y explique los resultados. Los resultados sobre la tasa de escolaridad bruta en secundaria da una probabilidad de 0.0151, es decir, hay características propias de los países que afectan la tasa de escolaridad bruta en secundaria, que no están incluidas en nuestro modelo, por lo cual hay que realizar otra regresión que incluya estos efectos fijos e interpretar los nuevos resultados controlando los efectos fijos.

Tabla III.3 (Incluyendo los efectos fijos): Encontramos que la *"descentralización"* tiene un efecto positivo más no significativo sobre la tasa bruta de escolaridad en secundaria. La relación positiva se debe a que la transferencia de responsabilidades en materia de educación del Gobierno Central al Subnacional implica una mayor atención sobre las necesidades del sistema educativo del territorio electoral, e implica un mayor grado de compromiso de los gobiernos subnacionales con su población electoral. La relación *"no significativa"* se debe a que los efectos fijos de un país influyen más sobre esta variable de educación, que la descentralización por sí sola. Cuando hablábamos al comienzo de este capítulo sobre las relaciones de responsabilidad que se deben establecer para lograr un sistema de mayor calidad, se tocaron temas como la opinión y el poder ciudadano, hasta qué punto el ciudadano puede responsabilizar al Estado por el desempeño del sistema educativo, qué tanto pueden los ciudadanos incrementar la responsabilidad de las escuelas, es decir, más allá de la descentralización hacia los gobiernos subnacionales, debe haber un mayor nivel de autonomía en las propias escuelas, deben involucrarse a los padres en todo el proceso y aumentar la voz del ciudadano.

En cuanto a la *"población rural"*, encontramos que tiene un efecto negativo y significativo al 10% (intervalo de confianza de 90%), sobre la tasa bruta de escolaridad en secundaria, en donde el coeficiente de población rural "β" toma un valor de -0.7887, es decir, un aumento en 100% de la población rural, reduce en 78.87% la tasa bruta de escolaridad en secundaria. La relación negativa se debe a que en las poblaciones rurales se

carece de la estructura y condiciones mínimas necesarias para conformar el sistema educativo, por lo que un aumento en la población rural se asocia con menores tasas de escolaridad. La relación no es significativa al 5%, pero sí al 10%; si tomamos como referencia un nivel de significación del 5% pudiéramos decir que hay otras variables características propias de un país que afectan en mayor medida la tasa de escolaridad bruta en secundaria, como lo son la opinión y el poder ciudadano de los cuales hablamos al principio de este capítulo.

El *"gasto subnacional"* por su parte, tiene una relación positiva más no significativa, sobre la tasa de escolaridad bruta en secundaria. Es decir, hay características propias de los países que afectan en mayor medida la tasa de escolaridad bruta en secundaria, no se trata simplemente de aumentar el gasto de los gobiernos subnacionales y transferirles responsabilidades, se trata de un gasto que sea de calidad y que llegue a los pobres.

Efectos de la descentralización, población rural y gasto subnacional sobre la mortalidad infantil en menores de 5 años.

TABLA III.4 Resultados sobre la mortalidad en menores de 5 años.

Random-effects GLS regression			Number of obs		42
Group variable (i): codpais			Number of groups		14
R-sq: within	0.7259		Obs per group:	min	3
between	0.5767			avg	3.0
overall	0.5911			max	3
Random effects u_i ~ Gaussian			Wald chi2(3)		81.78
corr(u_i, X) = 0 (assumed)			Prob > chi2		0

tmorta	Coef.	Std.Err	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
desc	4.6550	3.6044	1.2900	0.1970	-2.4095	11.7196
pobrural	167.4064	41.4195	4.0400	0.0000	86.2257	248.5870
gsubn	37.3704	32.9329	1.1300	0.2560	-27.1770	101.9178
dpt	-49.6933	0.0919	-5.4100	0.0000	-0.6770	-0.3169
constante	12.9663	22.1258	0.5900	0.5580	-30.3994	56.3321

Tabla III.5 Resultados del Test de Hausmann sobre la Mortalidad Infantil

Variables Dependientes	Test de Hausmann
Mortalidad Infantil por debajo de los 5 años	Prob>chi2 = 0.0000

Tabla III.6 Resultados sobre la Mortalidad Infantil en menores de 5 años incluyendo los efectos fijos.

Fixed-effects (within) regression		Number of obs	42
Group variable (i): codpais		Number of groups	14
R-sq: within = 0.8352		Obs per group: min	3
between = 0.3547		avg	3.0
overall = 0.3620		max	3
		F(4,24)	30.40
corr(u_i, Xb) = -0.8759		Prob > F	0.0000

tmorta	Coef.	Std. Err	t	P>|t|	[95% Conf	Interval]
desc	7.5981	3.1417	2.4200	0.0240	1.1140	14.0823
pobrural	402.9952	68.6041	5.8700	0.0000	261.4033	544.5870
gsubn	2.1445	36.0499	0.0600	0.9530	-72.2588	76.5478
dpt	-0.2373	0.0920	-2.5800	0.0160	-0.4273	-0.0473
constante	-89.5476	32.3790	-2.7700	0.0110	-156.3746	-22.7206

Los resultados sobre la mortalidad infantil en menores de 5 años da una probabilidad de 0.0000, es decir, hay características propias de los países que afectan la tasa de mortalidad infantil, que no están incluidas en nuestro modelo, por lo cual hay que realizar otra regresión que incluya estos efectos fijos e interpretar los nuevos resultados *(Tabla III.6)*.

Tabla III.6 (Incluyendo los Efectos Fijos): Encontramos que la *"descentralización"* tiene una relación positiva y significativa, al 5% sobre la tasa de mortalidad infantil, en el cual el coeficiente de descentralización "λ" toma un valor de 7.5981, es decir, un país que pasa de estar no descentralizado tomando valor de cero, incrementa la mortalidad infantil en 7.6 muertes. La causa de esta relación positiva se debe a que hay muchos países de Latinoamérica que iniciaron sus procesos de descentralización los primeros años de la década de los noventa, pero que no experimentaron los resultados inmediatos de la descentralización sino hasta después de muchos

años, cuando los procesos de descentralización se fueron formalizando y profundizando. Cuando incluimos los efectos fijos en el modelo, obtenemos una relación significativa; la transferencia de la función de proveedor del Gobierno Subnacional al local, los ha abrumado, ya que no disponen de recursos propios para cumplir con esta responsabilidad, dejándolos con poca capacidad e incentivos para desarrollar y estimular el control ciudadano. Por otro lado, las transferencias de la propiedad de activos-hospitales y clínicas-al gobierno local también han creado incentivos para la búsqueda de rentas por parte de las élites locales. Los resultados de la descentralización en salud han sido muy ambiguos *(Informe sobre desarrollo mundial 2004).*

En cuanto a la *"población rural"*, encontramos que tiene un efecto positivo y significativo al 1% (intervalo de confianza de 99%) sobre la tasa de mortalidad infantil, en la cual el coeficiente de población rural "β" toma un valor de 403, es decir, un país que aumenta en 100% la población rural, incrementa la mortalidad infantil en 403 muertes. Cuando incluimos los efectos fijos, el coeficiente de población rural incrementa sus efectos sobre la mortalidad infantil en menores de 5 años, es decir, las características propias de los países parecieran influir en menor medida sobre la mortalidad infantil, que la *"población rural"*.

El *"gasto subnacional"* por su parte, tiene una relación positiva más no significativa sobre la tasa de mortalidad infantil. Al igual que en el caso de la variable descentralización (medida a través del criterio 0 ó 1), cuando la medimos a través del gasto encontramos una relación positiva con la mortalidad infantil, debido a que un aumento del gasto subnacional no

necesariamente se corresponderá con las necesidades locales, ya que las asimetrías de información entre el ciudadano y los políticos continúan existiendo; por lo que un aumento en el gasto no necesariamente significa mayor cantidad de recursos para los pobres *(Informe sobre Desarrollo Mundial 2004).*

La *"tasa de Inmunización DPT"* de los niños entre 12-23, tiene una relación negativa y significativa al 5% (Intervalo de confianza de 95%) sobre la mortalidad infantil, en el cual el coeficiente de DPT toma valor -23.73, es decir, un incremento en 100% de la tasa de inmunización DPT disminuye la mortalidad infantil en casi 24 muertes, debido a que un niño que adquiere inmunización adecuadamente se inmuniza contra la difteria, tos ferina y tétanos, enfermedades muy comunes entre los niños y sobre todo en las poblaciones más pobres. Antes de incluir los efectos fijos en el modelo, la tasa de inmunización DPT tenía unos efectos mayores sobre la mortalidad infantil; esta reducción de los efectos de La Tasa de Inmunización DPT quiere decir que hay características propias de los países que influyen en la mortalidad infantil, a parte de la *"La Tasa de Inmunización DPT"*.

Efectos de la descentralización, población rural y gasto subnacional sobre el Índice de Desarrollo Humano.

TABLA III.7 Resultados sobre el Índice de Desarrollo Humano

Random-effects GLS regression			Number of obs		42
Group variable (i): codpais			Number of groups		14
R-sq: withi	0.9031		Obs per group:	min	3
between =	0.3966			avg	3
overall =	0.4101			max	3
Random effects u_i ~ Gaussian			Wald chi2(3)		178.21
corr(u_i, X) = 0 (assumed)			Prob > chi2		0.0000

idh	Coef.	Std. Err	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
desc	0.0112	0.0039	2.8500	0.0040	0.0035	0.0189
pobrural	-0.5780	0.0619	-9.3300	0.0000	-0.6994	-0.4566
gsubn	0.0292	0.0440	0.6600	0.5060	-0.0570	0.1155
constante	0.9276	0.0320	28.9800	0.0000	0.8648	0.9903

TABLA III.8 Resultados del Test de Hausmann sobre el Indice de Desarrollo Humano

Variables Dependientes	Test de Hausmann
Indice de Desarrollo Humano	Prob>chi2 = 1.0000

Los resultados del Test de Hausmann sobre Índice de Desarrollo Humano da una probabilidad de 1.00, es decir, no hay características propias de los países que afecten el Indice de Desarrollo Humano, y que no estén incluidas en nuestro modelo, por lo cual no hay que realizar otra regresión que controle efectos fijos.

Tabla III.7: Encontramos que la *"descentralización"* tiene una relación positiva y significativa al 1% (intervalo de confianza del 99%) sobre el Índice de desarrollo humano, en la cual el coeficiente de descentralización "λ" toma un valor de 0.0112, es decir, un país que pasa de estar no descentralizado tomando valor de cero, a estar descentralizado tomando valor de uno, causa un incremento en el IDH del 1.12%. Recordemos que el IDH es una combinación de los índices de esperanza de vida, alfabetización de adultos y matriculación, más los datos relativos al PIB per cápita (PPA en USD de 1995) y al PIB per cápita (PPA en USS actual) de la población *(PNUD 2004).*

En cuanto a la *"población rural"*, encontramos que tiene un efecto negativo y significativo al 1% (intervalo de confianza de 99%) sobre el IDH, en la cual el coeficiente de población rural "β" toma un valor de -0.5780, es decir, un país que aumenta en 100% la población rural, disminuye el IDH en 58%, debido a que en las poblaciones rurales se reduce considerablemente la esperanza de vida de la población, se reducen los ingresos y se reduce la tasa de alfabetización dramáticamente.

El "*gasto subnacional"* por su parte, tiene una relación positiva más no significativa, ni al 5% ni al 10%, sobre el IDH. Esto lo que implica es que un aumento en el porcentaje del gasto subnacional o el paso de la transferencia de responsabilidades del Gobierno Central al Subnacional medido a través del gasto, pareciera no tener ningún efecto sobre el nivel del IDH. La relación positiva, al contrario de la relación negativa con la tasa de escolaridad bruta

en secundaria y la tasa de mortalidad en menores de 5 años, se explica porque los países ha medida que han incrementado su gasto también se ha incrementado su IDH.

Los resultados obtenidos del primer modelo, cuando se incluyen los efectos fijos, arrojan los siguientes resultados: la descentralización tiene efectos negativos y significativos sobre los indicadores de salud infantil, esto se puede explicar por la escasez de recursos propios de los gobiernos subnacionales, los cuales han recibido solamente la transferencia de la función de proveedor del Gobierno Subnacional al local, y no han podido cumplir con esta responsabilidad, dejándolos con poca capacidad e incentivos para desarrollar y estimular el control ciudadano. Por otro lado, la salud infantil depende de otros factores como la salud preventiva (los cuidados del hogar, la alimentación, la lactancia los primeros meses, la calidad de los cuidados médicos y la vacunación en los primeros meses de vida), que no se dan sino a nivel nacional y no local. Estos factores se pueden mejorar con sistemas de información efectivos, que lleguen a los hogares, cambien los incentivos de los padres y mejoren la calidad de los cuidados en el hogar. Hay que resaltar que la descentralización si ha visto sus efectos positivos sobre el Índice de Desarrollo Humano, el cual se compone también de Índices de Educación como las tasas de alfabetización y matriculación y de Índices de Salud como la esperanza de vida. Las diferencias en los resultados con nuestro índice de educación e índice de

salud, se deben a que los índices de educación y salud incluidos en el IDH sí dependen de variables locales.

Resultados del Segundo Modelo.

Para el segundo modelo realizamos una regresión de corte transversal para treinta y dos países los cuales para el momento de la regresión estaban todos descentralizados (14 países de Latinoamérica y 18 países de la OECD), con una observación para cada país, incluyendo sólo el año 1995, para los principales indicadores de eficiencia en el gasto público tanto en educación como en salud, e incluimos adicionalmente, el Índice de Desarrollo Humano.

CUADRO III.5 RESULTADOS DEL SEGUNDO MODELO.

Indicadores de Eficiencia

	Tasa Bruta de escolaridad en Secundaria		Mortalidad Infantil en menores de 5 años por c/1000 nacimientos		Indice de Desarrollo Humano	
Variables Explicativas	Relación	Nivel de Significación	Relación	Nivel de Significación	Relación	Nivel de Significación
Descentralización fiscal (medido por el indice de autonomia)	Positiva	No Significativa	Negativa	No Significativa	Positiva	Significativa
Imbalance Fiscal Vertical	Positiva	No Significativa	Negativa	No Significativa	Positiva	Significativa
Población rural	Negativa	No Significativa	Positiva	Significativa	Negativo	Significativa
Estabilidad Politica	Positiva	Significativa	_	_	Positiva	Significativa
Voz y Responsabilidad	_	_	Negativa	Significativa	_	_
Inmunización DPT	_	_	Negativa	Significativa	_	_

Efectos de la Autonomía, Imbalance Fiscal Vertical, Población Rural, y Estabilidad Política, sobre la tasa bruta de educación en secundaria.

TABLA III.9 Resultados de la tasa de escolaridad bruta en secundaria.

Source	SS	df	MS		Number of obs	32
					F(4, 27)	18.54
Model	2.8025	4	0.7006267		Prob > F	0
Residual	1.0202	27	0.0377868		R-squared	0.7331
					Adj R-squared	0.6936
Total	3.8228	31	0.1233145		Root MSE	0.1944

tsecund	Coef.	Std. Err	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
autonomia	0.0532	0.0344	1.5500	0.1340	-0.0174	0.1237
imbalance	0.1499	0.1652	0.9100	0.3720	-0.1890	0.4888
pobrural	-0.3610	0.2648	-1.3600	0.1840	-0.9043	0.1824
estabi	0.8500	0.1538	5.5300	0.0000	0.5343	1.1656
constante	0.2577	0.1694	1.5200	0.1400	-0.0899	0.6054

Encontramos que "La Autonomía Fiscal", tiene un efecto positivo más no significativo sobre la tasa bruta de escolaridad en secundaria, es decir, un aumento del nivel de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, pareciera no tener efectos significativos sobre la tasa bruta de escolaridad en secundaria. Cuando hablábamos al comienzo de este capítulo sobre las relaciones de responsabilidad que se deben establecer para lograr un sistema de mayor calidad, se tocaron temas como la opinión, el poder ciudadano, los pactos y el manejo. La mayor autonomía fiscal pudiera mejorar la opinión y el poder ciudadano, es decir, hasta qué punto el ciudadano puede responsabilizar al Estado por el desempeño del sistema educativo y qué tanto pueden los ciudadanos incrementar la responsabilidad de las escuelas. Pero los pactos dependen es de la claridad con que se

estén comunicando las responsabilidades y objetivos del compromiso público a los ciudadanos y al ministerio de educación y distritos escolares; el manejo depende de las acciones que generan los proveedores finales del servicio, como los maestros y administradores de las escuelas, es decir, el manejo depende más que de la autonomía fiscal, de la autonomía de las propias escuelas,

El *"Imbalance Fiscal Vertical"* que habíamos definido como el porcentaje de las transferencias entre los gobiernos sobre el total de los ingresos subnacionales, tiene una relación positiva más no significativa con la tasa bruta de escolaridad en secundaria. Es decir, pareciera que el grado de imbalance fiscal no influye en la tasa de escolaridad bruta en secundaria, puesto que hay países con un alto imbalance fiscal como Irlanda (0.74) y Gran Bretaña (0.73) que tienen altas tasas de escolaridad en secundaria, 0.99 y 1.37 respectivamente, y por el otro lado, hay países con un bajo imbalance fiscal como suecia (0.19) que tienen altas tasas de escolaridad en secundaria (1.42); por lo tanto concluimos que el grado de imbalance no tiene influencia sobre la tasa bruta de escolaridad en secundaria.

Encontramos, como era de esperarse, que la *"población rural"* tiene una relación negativa con la tasa de escolaridad bruta en secundaria; pero, a diferencia del primer modelo, los resultados dieron que la población rural no es significativa, esto es así debido a que al incluir los países de la OECD, algunos tiene altas poblaciones rurales como es el caso de España (61%) y con altas tasas de escolaridad bruta en secundaria. ¿Cómo puede ser

posible que un país con tanta población rural logre tener tasas de escolaridad por encima del 100%? La razón se debe a que las poblaciones rurales de los países desarrollados no viven en las mismas condiciones que las poblaciones rurales de América Latina o de otras regiones más pobres del mundo. Las poblaciones rurales de los países desarrollados reciben todos los servicios básicos, más los servicios de salud y educación para sus familias; estas poblaciones cuentan con muchos más recursos para crear la infraestructura de las escuelas, para proveer insumos y dar instrucción. Por otro lado, recordemos que la tasa bruta de escolaridad en secundaria se obtiene de los alumnos matriculados sobre el total de la población entre 12 y 17 años, y cuando obtenemos porcentajes por encima del 100% se explica por la población de extranjeros que viven en estos países y matriculan a sus hijos en las escuelas, pero que no forman parte del censo poblacional.

Cuando estudiamos la *"estabilidad política"* del país, encontramos que tiene un efecto positivo y significativo al 1% sobre la tasa de escolaridad bruta en secundaria, en donde el coeficiente de estabilidad política "α" toma un valor de 0.85, es decir, un aumento del 100% de la estabilidad política, incrementa en 85% la tasa bruta de escolaridad en secundaria. Esto es debido a que un país en continuas crisis, que afectan al sistema político y que causan disturbios entre la sociedad civil, obstaculizan los procesos de reformas del sistema educativo, desplazando los problemas de eficiencia escolar hacia problemas primordiales que afecten la estabilidad del país en el corto plazo.

La estabilidad de un país es esencial para que el cuerpo ejecutivo, legislativo y judicial funcione correctamente, para que el aparato productivo y la fuente de inversiones no se detengan, para que los sistemas de salud y educación funcionen eficientemente, para que la corrupción no se haga presente debido a la falta de los controles adecuados y en definitiva, para que la población se ocupe de velar por el cumplimiento de una educación eficiente y de una provisión de servicios que se adecuen a sus necesidades.

Efectos de la Autonomía, Imbalance Fiscal Vertical, Población Rural, y Estabilidad Política, sobre la tasa de mortalidad infantil de los niños entre 0-5 años.

TABLA III.10 Resultados sobre la tasa de mortalidad en los menores de 5 años.

Source	SS	df	MS		Number of obs	32
					F(5, 26)	19.03
Model	12403.1262	5	2480.6253		Prob > F	0
Residual	3389.0925	26	130.34971		R-squared	0.7854
					Adj R-squared	0.7441
Total	15792.2188	31	509.42641		Root MSE	11.4170
tmorta	**Coef.**	**Std.Err**	**t**	**P>|t|**	**[95% Conf.**	**Interval]**
autonomia	-3.3694	2.0825	-1.6200	0.1180	-7.6499	0.9112
imbalance	-10.5932	9.8805	-1.0700	0.2940	-30.9029	9.7164
pobrural	29.2588	16.3221	1.7900	0.0850	-4.2917	62.8093
dpt	-89.1023	26.2321	-3.4000	0.0020	-143.0230	-35.1816
voz	-38.7995	13.7781	-2.8200	0.0090	-67.1208	-10.4782
constante	133.1560	22.8335	5.8300	0.0000	86.2210	180.0900

Encontramos que la *"autonomía"* tiene una relación negativa, más no significativa sobre la tasa de mortalidad infantil en los menores de 5 años,

debido a que la reducción de la tasa de mortalidad infantil de los niños entre 0-5 años depende de otros factores mucho más importantes como el tratamiento en los hogares de las enfermedades de los niños, como la vacunación, la alimentación que reciba el niño y el tratamiento adecuado en los hospitales. La mortalidad infantil se trata más de un problema estructural en el que intervienen muchísimos factores, en los que el problema cultural y el nivel de ingreso de los habitantes juegan un papel fundamental para el desarrollo de los niños. Probablemente cuando los gobiernos subnacionales tienen mayor autonomía fiscal, los ciudadanos podrán reclamar una mejor atención médica y los gobernantes se sentirán más comprometidos con su población electoral, con lo cual podrían cooperar con el Gobierno Nacional y establecer campañas de vacunación masivas gratuitas con la finalidad de disminuir la mortalidad infantil, pero como mostramos en la tabla 8 hay muchas cosas a considerar para desarrollar un servicio de salud infantil eficiente y que genere resultados.

Por su parte, el *"imbalance"* tiene una relación negativa, más no significativa con la tasa de mortalidad infantil; es decir, pareciera que el nivel de imbalance no tiene ninguna influencia sobre la tasa de mortalidad infantil, ya que países con tasas de mortalidad en menores de 5 años por cada 1000 nacimientos, experimentan tasas muy bajas como es el caso de Italia, España, Gran Bretaña e Irlanda, quienes tienen de 4-8 muertes por cada 1000 nacimientos, pero con un imbalance muy alto entre 0.61-0.80 y en el otro extremo encontramos países con un bajo imbalance fiscal como es el caso de Panamá y Perú, que tienen un Imbalance Fiscal entre 0.01 y 0.05,

pero entre 30 y 60 muertes por cada 1000 nacimientos. Por el otro lado, también encontramos países como Suecia, Estados Unidos y Canadá que tiene un bajo imbalance, entre 0.19-0.30, y con tasas de mortalidad muy bajas, entre los 6-7 muertos por cada 1000 nacimientos vivos. Es decir, le Imbalance presenta una relación muy ambigua y poco clara con la tasa de mortalidad en menores de 5 años.

En cuanto a la *"población rural"*, encontramos que tiene un efecto positivo y significativo al 10% (intervalo de confianza del 90%), en donde el coeficiente de población rural toma un valor de 29.26, es decir, un aumento del 100% de la población rural, incrementa la mortalidad en menores de 5 años en 29.26 muertes.

Cuando incluimos la variable "Inmunización DPT" esta tiene un efecto positivo y significativo al 1% (intervalo de confianza del 99%) sobre la mortalidad en menores de 5 años, en donde el coeficiente de Inmunización DPT "ϕ" toma un valor de -89.10, es decir, un aumento del 100% de la tasa de Inmunización DPT disminuye la mortalidad en menores de 5 años en 89 muertes. Esto se debe, a que la falta de vacunación es una de las principales causas de muerte de los niños menores de 5 años.

Por último, la variable de "voz y responsabilidad" tiene un efecto negativo y significativo al 1% (intervalo de confianza de 99%) sobre la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años, en donde el coeficiente de voz y responsabilidad "α" toma un valor de -38.78, es decir, un aumento del 100% en el coeficiente de voz y responsabilidad disminuye la mortalidad

infantil en casi 39 muertes. Un país con mayor voz y responsabilidad tendrá una durabilidad institucional alta o un sistema político maduro, en donde habrá una relación claramente establecida entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Un aumento en la voz y responsabilidad incrementará la *representatividad,* es decir, cuán bien la población y los intereses organizados pueden hacer escuchar sus opiniones o voces en el sistema político. Una representatividad justa y eficaz garantizará una mayor estabilidad y un mejor diseño en las políticas *(Informe sobre Desarrollo Mundial 2004).* Los resultados de una mayor voz y responsabilidad se verán reflejadas en el mejoramiento de los indicadores de eficiencia como la tasa de mortalidad en los menores de 5 años.

Efectos de la Autonomía, Imbalance Fiscal Vertical, Población Rural, y Estabilidad Política, sobre el Índice de Desarrollo Humano.

TABLA III.11 Resultados sobre el Índice de Desarrollo Humano

Source	SS	df	MS		Number of obs	32
					F(4, 27)	13.37
Model	0.2211	4	0.0552738		Prob > F	0
Residual	0.0630	27	0.002333		R-squared	0.7783
					Adj R-squared	0.7454
Total	0.2841	31	0.0091641		Root MSE	0.0483

idh	Coef.	Std.Err	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
autonomia	0.1965	0.0085	2.3000	0.0300	0.0021	0.0372
imbalance	0.0715	0.0410	1.7400	0.0930	-0.0127	0.1557
pobrural	-0.1494	0.0658	-2.2700	0.0310	-0.2844	-0.0144
estabili	0.2144	0.0382	5.6100	0.0000	0.1360	0.2928
constante	0.6638	0.0421	15.7700	0.0000	0.5774	0.7502

Encontramos que "La Autonomía Fiscal", tiene un efecto positivo y significativo al 5% (intervalo de confianza del 95%) sobre el Índice de Desarrollo Humano, en donde el coeficiente de Autonomía "λ" toma un valor de 0.1965, es decir, un aumento en 1 unidad del nivel de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, incrementa el Índice de Desarrollo Humano en casi 20%. Esto quiere decir que un incremento en el grado de Autonomía fiscal, debería incrementar el índice de esperanza de vida, alfabetización de adultos y matriculación, más el nivel de ingreso per-cápita de la población, los cuales conforman el IDH (Índice de Desarrollo Humano). La evidencia empírica demuestra que los países con mayor nivel de Autonomía Fiscal, tienen una mayor esperanza de vida, mayor tasa de alfabetización de adultos y matriculación y un mayor ingreso per-cápita. Esto no quiere decir que la causa de un mayor IDH sea la mayor autonomía fiscal, sino que los países que tienen un mayor nivel de desarrollo, tienden a descentralizarse fiscalmente, lo que les permite organizarse en sus comunidades y exigir mejores condiciones de vida que se adecuen a sus preferencias; por lo tanto, un aumento en la autonomía fiscal ha mejorado aún más los índices. Cuando nos detenemos a hacer esta acotación es para aclarar que la descentralización fiscal por sí sola no logra mejorar los índices de eficiencia del gasto público, siempre existe la posibilidad de que en el proceso de implementación de las políticas públicas se den problemas de coordinación, burocracia, corrupción e intereses particulares, que desvíen el objetivo inicial de tales políticas. Por esta razón nosotros decidimos incluir variables que representen la inestabilidad del país como: La voz y representatividad, la

estabilidad política, la efectividad en la gobernancia, la calidad regulatoria, la legalidad o el sistema judicial del país y el control de la corrupción.

Por su parte, el *"imbalance"* tiene una relación positiva, y significativa al 10% (Intervalo de Confianza del 90%) sobre el IDH. La relación positiva se debe a las relaciones que explicamos anteriormente, hay países que experimentan niveles muy altos de Desarrollo Humano, como es el caso de Italia, España, Gran Bretaña e Irlanda, que van de 0.88 a 0.92, pero con un imbalance muy alto entre 0.61-0.80 y en el otro extremo encontramos países con un bajo imbalance fiscal como es el caso de Panamá y Perú, que tienen un Imbalance Fiscal entre 0.01 y 0.05, y con IDH bajos también, entre 0.74 a 0.77; también encontramos países como Suecia, Estados Unidos y Canadá que tienen un bajo imbalance, entre 0.19-0.30, y con IDH entre 0.90-0.93. Es decir, le Imbalance presenta una relación muy ambigua y poco clara con el IDH.

En cuanto a la *"población rural"*, encontramos que tiene un efecto negativo y significativo al 5% (intervalo de confianza del 95%), sobre el IDH, en donde el coeficiente de población rural "β" toma un valor de -0.1494, es decir, un aumento del 100% de la población rural, disminuye en 15% el IDH. Como explicamos anteriormente, el IDH está compuesto por el índice de esperanza de vida, alfabetización de adultos y matriculación, más el nivel de ingreso per-cápita de la población y en las poblaciones rurales todos estos índices tienden a disminuir, debido a que no cuentan con toda la infraestructura de las grandes ciudades, para poder incrementar sus índices

de esperanza de vida, su tasa de alfabetización y matriculación y tienen menores niveles de ingreso per-cápita.

Finalmente examinamos la *"estabilidad política"* y encontramos que tiene un efecto positivo y significativo al 1% (intervalo de confianza del 99%), en donde el coeficiente de estabilidad política "α" toma un valor de 0.2144, es decir, un incremento en del 100% de la estabilidad, aumenta en 21.44% el IDH. Como mencionamos anteriormente, la inquietud civil, así como la inquietud política representan una amenaza para los inversionistas. Estas inquietudes civiles y políticas podrían no ser causa de preocupación, a no ser que éstas causen una escalada violencia severa, en donde el extremo sería una guerra civil. La estabilidad política también se mide por las amenazas terroristas, de cuántos lugares el país recibe amenazas y si éstas tienen alguna influencia en los negocios *(Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005)*. Un país en continuas crisis, que afectan al sistema de gobierno, al aparato productivo, y que causan disturbios entre la sociedad civil, desplazan los problemas primordiales que componen el IDH como la alfabetización de adultos, la matriculación, el mejoramiento de los sistemas de salud para incrementar la esperanza de vida y desvanece las posibilidades de nuevas inversiones que hagan incrementar el PIB per-cápita de la población.

Los resultados obtenidos del segundo modelo, resumidos en el cuadro III.3, infieren que la descentralización fiscal tiene efectos positivos y significativos sobre los indicadores de educación y salud incluidos en el IDH

(tasa de alfabetización y matriculación e índice de esperanza de vida), los cuales no dependen de factores que se realizan a nivel nacional y no local. Es decir, cuando un bien es mejor provisto por el gobierno nacional, ya sea porque éste último tiene menores costos o genera economías de escala, ni la descentralización, ni la mayor autonomía fiscal parecieran tener efectos significativos sobre estos indicadores de salud y educación (mortalidad infantil y tasa de escolaridad bruta en secundaria) que dependen de variables más nacionales, que locales.

ANALISIS DE IMPACTO

Una vez analizado los resultados de la descentralización y la descentralización fiscal, sobre los indicadores de eficiencia como la tasa de escolaridad bruta en secundaria, la mortalidad en menores de 5 años y el Índice de Desarrollo Humano, queremos encontrar qué variable se ve más afectada por la descentralización y la descentralización fiscal.

Concluimos que tanto la descentralización como la descentralización fiscal no tienen efectos significativos sobre los indicadores de educación (tasa de escolaridad bruta en secundaria). Los efectos sobre el indicador de salud (mortalidad infantil por debajo de los 5 años) sí dan diferentes, la descentralización fiscal no tiene efectos significativos sobre ésta, y la descentralización más bien genera aumentos en la mortalidad infantil.

Tanto la descentralización como la descentralización fiscal si tienen un efecto positivo y significativo sobre el IDH que también está compuesto

por variables de educación y salud, pero que dependen de variables de control local, más que nacional. Pero como el IDH es una composición de índices de educación y salud, no podemos a priori establecer un análisis de impacto claro sobre la variable que se ve más afectada.

CONCLUSIONES

Nosotros tratamos de demostrar que aumentando los recursos propios de los niveles subnacionales de gobierno, se es más eficiente en el gasto público; debido a que se es más responsable frente al electorado, quien ahora otorga sus impuestos directamente a su gobernador o alcalde, en vez de al gobierno central. De esta manera, no sólo el Gobierno Central será responsable de sus actuaciones fiscales, sino que los gobiernos subnacionales compartirán parte de esta responsabilidad.

Al mismo tiempo exponemos que al otorgar algunos impuestos, antes centralizados, a las gobernaciones y alcaldías directamente, el electorado se sentirá con el derecho de exigir y abogar por sus preferencias; creando una interacción continua entre el electorado y el mandatario regional o municipal y cambiando la forma de gobierno de gobernados-gobernante, por electores-funcionario al servicio de la comunidad.

Del mismo modo, la descentralización fiscal o federalismo fiscal incentiva la competencia entre Estados lo que hace mucho más eficiente el sistema.

En el caso venezolano, la descentralización ha visto sus obstáculos en el momento de la implementación y en las variables institucionales, ya que las leyes no obligan a transferir responsabilidades a los gobiernos locales; cada gobierno local debe hacer la petición de la transferencia de cada servicio por separado y la Asamblea Nacional es la que tiene la última palabra, por lo que hace al proceso de descentralización muy complejo y lento. En general, el proceso de descentralización en Venezuela ha visto sus

avances sobre todo en el sector salud, pero ha tenido muchas trabas también, entre las que se puede incluir que las gobernaciones y alcaldías son extremadamente dependientes de las transferencias que vienen del gobierno central, es decir, los niveles subnacionales de gobierno generan escasos recursos propios, lo que los hace dependientes de las transferencias como el Situado Constitucional, las Asignaciones Económicas Especiales, el FIDES, etc.

Los resultados obtenidos del primer modelo, cuando se incluyen los efectos fijos, arrojan resultados en los que la descentralización tiene efectos negativos y significativos sobre los indicadores de salud infantil, lo que se puede explicar por la escasez de recursos propios de los gobiernos subnacionales, los cuales han recibido solamente la transferencia de la función de proveedor del Gobierno Subnacional al local, y no han podido cumplir con esta responsabilidad, dejándolos con poca capacidad e incentivos para desarrollar y estimular el control ciudadano. Por otro lado, la salud infantil depende de otros factores como la salud preventiva (los cuidados del hogar, la alimentación, la lactancia los primeros meses, la calidad de los cuidados médicos y la vacunación en los primeros meses de vida), que no se dan sino a nivel nacional y no local. Hay que resaltar que la descentralización si ha visto sus efectos positivos sobre el Índice de Desarrollo Humano, el cual se compone también de Índices de Educación como las tasas de alfabetización y matriculación y de Índices de Salud como la esperanza de vida, debido a que las variables que componen al IDH dependen más de controles locales que nacionales.

Los resultados obtenidos del segundo modelo, muestran que la descentralización fiscal tiene efectos positivos, más no significativos sobre los indicadores de educación y salud (tasa de escolaridad bruta en secundaria y mortalidad en menores de 5 años), debido a que la salud infantil depende más de factores como la salud preventiva que se realizan a nivel nacional y no local y la tasa de escolaridad depende más del nivel de autonomía de las escuelas. Sin embargo, los resultados sobre el IDH que incluye índices de salud como la esperanza de vida e índices de educación como la tasa de alfabetización y matriculación, dieron resultados positivos y significativos sobre este, lo que nos lleva a desprender que las variables de educación y salud que dependen más de controles locales que nacionales, pueden mejorar a través de la descentralización y la descentralización fiscal.

Los resultados que se desprenden de nuestro trabajo, indican que las variables de educación y salud que son más adecuadas proveerlas localmente, debido a que no se dan menores costos ni economías de escala a nivel nacional, experimentan resultados positivos cuando las gobernaciones y alcaldías gozan de mayor autonomía fiscal.

DATOS PARA EL PRIMER MODELO

País	Tsecund	Tmorta	IDH	Gsubn	Desc	Pobrural	dpt	Años
Argentina	0.70	33	0.808	0.34	1	0.16	0.63	1985
Bolivia	0.39	146	0.58	0.25	1	0.51	0.33	1985
Brasil	0.35	73	0.695	0.44	1	0.31	0.66	1985
Chile	0.67	29	0.761	0.04	0	0.19	0.90	1985
Colombia	0.44	35	0.706	0.21	0	0.34	0.61	1985
Costa Rica	0.40	22	0.774	0.02	0	0.51	0.90	1985
Dominicana	0.51	78	0.67	0.04	0	0.49	0.39	1985
Ecuador	0.58	78	0.696	0.08	1	0.51	0.41	1985
Honduras	0.37	82	0.559	0.07	1	0.63	0.21	1985
México	0.57	60	0.753	0.20	1	0.33	0.40	1985
Panamá	0.60	40	0.746	0.03	0	0.48	0.73	1985
Paraguay	0.63	103	0.708	0.03	1	0.54	0.57	1985
Perú	0.31	49	0.696	0.07	0	0.34	0.48	1985
Venezuela	0.24	30	0.739	0.19	0	0.20	0.49	1985
Argentina	0.71	28	0.81	0.46	1	0.15	0.86	1990
Bolivia	0.37	122	0.603	0.26	1	0.48	0.41	1990
Brasil	0.38	60	0.714	0.50	1	0.28	0.66	1990
Chile	0.73	19	0.784	0.09	0	0.18	0.99	1990
Colombia	0.50	36	0.727	0.23	1	0.32	0.88	1990
Costa Rica	0.42	17	0.791	0.03	0	0.49	0.95	1990
Dominicana	0.40	65	0.678	0.02	0	0.48	0.69	1990
Ecuador	0.55	57	0.71	0.10	1	0.48	0.68	1990
Honduras	0.33	61	0.583	0.08	1	0.61	0.66	1990
México	0.53	46	0.761	0.17	1	0.31	0.53	1990
Panamá	0.63	34	0.748	0.03	0	0.47	0.86	1990
Paraguay	0.67	80	0.719	0.02	1	0.52	0.67	1990
Perú	0.31	37	0.706	0.04	0	0.33	0.72	1990
Venezuela	0.35	27	0.759	0.18	0	0.18	0.63	1990
Argentina	0.73	25	0.832	0.49	1	0.13	0.85	1995
Bolivia	0.39	97	0.635	0.27	1	0.45	0.64	1995
Brasil	0.50	48	0.739	0.46	1	0.25	0.84	1995
Chile	0.69	14	0.814	0.14	1	0.16	0.94	1995
Colombia	0.61	29	0.751	0.25	1	0.29	0.86	1995
Costa Rica	0.48	16	0.81	0.02	0	0.45	0.85	1995
Dominicana	0.46	56	0.699	0.03	1	0.45	0.72	1995
Ecuador	0.52	43	0.719	0.08	1	0.45	0.74	1995
Honduras	0.32	49	0.613	0.12	1	0.58	0.77	1995
México	0.61	36	0.776	0.25	1	0.29	0.92	1995
Panamá	0.68	30	0.771	0.03	1	0.45	0.86	1995
Paraguay	0.70	60	0.738	0.11	1	0.48	0.68	1995
Perú	0.41	34	0.733	0.06	1	0.30	0.90	1995
Venezuela	0.35	26	0.768	0.20	1	0.17	0.68	1995

Fuente: STEIN, Ernesto; Barro y Lee; Banco Mundial; IDH 2004; Cálculos Propios.
Todas las tasas de mortalidad por debajo de los 5 años de 1985 son un promedio entre 1980 y 1990
Nota: las tasas de Pob. Rural fueron calculdas con tendencias de los años 1975, 2002 y 2015 obtenidas del Informe sobre desarrollo humano 2004.

DATOS PARA EL SEGUNDO MODELO

1995

País	Tsecund	Tmorta	IDH	Pobrural	Imbalan	Autono	Estabi	Voz	DPT
Argentina	0.73	25	0.83	0.13	0.56	3.00	0.63	0.67	0.85
Bolivia	0.39	97	0.64	0.45	0.43	0.50	0.37	0.56	0.64
Brasil	0.50	48	0.74	0.25	0.33	2.90	0.40	0.60	0.84
Chile	0.69	14	0.81	0.16	0.61	0.00	0.71	0.75	0.94
Colombia	0.61	29	0.75	0.29	0.38	2.00	0.09	0.50	0.86
Dominicana	0.46	56	0.70	0.45	0.68	1.00	0.39	0.53	0.72
Ecuador	0.52	43	0.72	0.45	0.58	2.00	0.23	0.55	0.74
Honduras	0.26	64	0.61	0.58	0.67	1.00	0.30	0.40	0.77
México	0.61	36	0.78	0.29	0.61	1.76	0.34	0.43	0.92
Panamá	0.68	30	0.77	0.45	0.01	0.50	0.59	0.62	0.86
Perú	0.70	60	0.74	0.48	0.05	1.50	0.45	0.39	0.68
Paraguay	0.41	34	0.73	0.30	0.23	1.00	0.18	0.27	0.90
Uruguay	0.82	23	0.82	0.11	0.17	1.00	0.77	0.72	0.91
Venezuela	0.35	26	0.77	0.17	0.83	1.00	0.23	0.55	0.68
Alemania	0.97	7	0.91	0.14	0.24	3.50	0.94	0.96	0.78
Australia	1.33	9	0.93	0.10	0.38	2.00	0.92	0.99	0.86
Austria	1.04	7	0.91	0.34	0.27	4.00	0.96	0.92	0.90
Bélgica	1.46	9	0.93	0.04	0.54	1.50	0.82	0.93	0.94
Canadá	1.21	7	0.93	0.20	0.26	4.00	0.85	0.92	0.94
Checoslovaquia	1.11	7	0.84	0.30	0.25	3.00	0.87	0.78	0.96
Dinamarca	1.04	7	0.91	0.16	0.43	3.00	0.67	0.99	0.97
España	1.22	7	0.88	0.26	0.61	4.00	0.86	0.85	0.90
Estados Unidos	0.94	7	0.90	0.21	0.30	3.00	0.98	0.95	0.95
Finlandia	1.37	6	0.93	0.40	0.35	4.00	0.85	0.98	0.99
Francia	1.16	6	0.91	0.24	0.36	3.00	0.89	0.94	0.96
Gran Bretaña	1.37	4	0.92	0.14	0.73	3.00	0.93	0.94	0.94
Irlanda	0.99	8	0.92	0.41	0.74	3.00	0.71	0.82	0.73
Italia	1.05	7	0.89	0.33	0.80	1.00	0.34	1.00	0.95
Noruega	1.16	4	0.90	0.23	0.39	2.00	0.99	0.97	0.97
Países Bajos	1.16	7	0.94	0.36	0.70	1.00	0.99	0.90	0.97
Portugal	1.11	9	0.93	0.56	0.40	4.00	0.95	0.97	0.93
Suecia	1.42	6	0.93	0.17	0.19	3.00	0.98	0.91	0.99

Fuente: STEIN, Ernesto; Barro y Lee; Banco Mundial.

BIBLIOGRAFIA:

BAHL, Roy; LINN, Johannes (1992). "Urban Public Finance in developing countries". Oxford University Press, Banco Mundial, Washington D.C

BANCO MUNDIAL. "Datos principales de Más allá de la Ciudad: la contribución del campo al desarrollo".

BARRIOS, Armando (1998). "Nuevas fuentes de financiamiento para los Estados: el caso del ISLR a las personas naturales". Debates IESA, vol.3, Nº 3, Caracas.

BARRIOS, Armando (2000). "El financiamiento de la descentralización en Venezuela."Cuadernos del Cendes / Año 17. Nº 45 • Segunda época • Caracas, pp. 51-56.

CEPAL (1998). "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos". Libros de la CEPAL, N□47, Santiago de Chile.

D. KAUFMANN; A. KRAAY (2005); and M. MASTRUZZi (2005). "Governance Indicators for 1996-2004". • Banco Mundial.

DE LA CRUZ, Rafael (1998). "Efectos de la descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica".

DE LA CRUZ, Rafael (1999); "Federalismo Fiscal y Descentralización: un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado", IESA.

"Descentralización Fiscal: Marco Conceptual". CEPAL. Santiago de Chile 1993.

DI GROPELLO, Emanuela; COMINETTI, Rosella. "La Descentralización de la Educación y la Salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana". CEPAL.

ESPINOZA, José; MARCEL, Mario (1993). "Descentralización fiscal: el caso de chile", Naciones Unidas "Comisión económica para América latina y el caribe". Santiago de Chile.

FINOT, Iván. (1996). "Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica". Santiago de Chile, LC/IP/R.165, CEPAL/ (ILPES).

FINOT, Iván (2002). "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en Revista de la CEPAL 78.

FINOT, Iván (Nov- 2001). "Descentralización en América Latina: Elementos para una gestión estratégica", en IX Curso Internacional de Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica.

FINOT, Iván (May-2001). "Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica", CEPAL. Santiago de Chile.

FUKASAKU, Kiichiro; HAUSMANN, Ricardo (1998). "Democracy, decentralisation and deficits in Latin America". IDB/OECD.

GRIMALDO, Jaime (2002). "La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de descentralización y el régimen federal en Venezuela. Balance en el Marco de la Constitución de 1999". Provincia Nº8, pp. 121-157.

HIRSCHMAN, Albert (1970). "Exit, voice and Royalty, response to decline in firms, organizations and states". Harvard University Press (Cambridge, Mass).

INDICE DE DESARROLLO HUMANO 2004. PNUD

INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2004. "Servicios para los pobres". BANCO MUNDIAL 2005.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989.

Ley Orgánica de La Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09 de enero de 2003.

Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal. 11/03/2004.

LUNA, Alvaro (2003). "Indicadores económicos y variables sociales". Universidad de San Buenaventura. Cartagena

MUSGRAVE, R; MUSGRAVE, P (1992). "Hacienda Pública, teórica y aplicada", Madrid.

NICOLINI, Juan Pablo; POSADAS, Josefina; SANGUINETTI, Pablo; OATES, Wallace (1977). "Federalismo Fiscal", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

OATES, Wallace (1972). "Fiscal Federalism". New Cork: Hardcourt, Brace, Janovich, Inc.

OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles; WARREN, Robert (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *American Political Science Review*. LV (Dec. 1961) 831-42.

PENFOLD, Michael (1996); "La dinámica política de la transferencia de competencias en el Proceso de descentralización", Venezuela Analítica. Revista Electrónica Bilingüe Nº 10.

PERRY, GUILLERMO y otros (2005). "Datos principales de Más allá de la Ciudad: la contribución del campo al desarrollo". Banco Mundial.

SAMUELSON, Paul A. (1954). "The pure theory of public expenditure". Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, n.4.

STEIN, Ernesto (1998); "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo.

SHAH, Anwar (2004); "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies "Progress, Problems, and the Promise". Banco Mundial.

TANZI, Vito. "On fiscal federalism: issues to worry about". \\Exrnt1s\Gen\Work\JC\Conferences\Fiscal\1157328v2-Some

THIEBEN, ULRICH (2001); "Fiscal decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries", European Network of Economic Policy Research Institutes. Working Paper Nº. 1/.

TIEBOUT, Charles (1956). "A pure theory of local expenditures". The Journal of Political Economy, vol, Nº5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.

TOMMASI, Mariano (2002); Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina, Banco Interamericano de Desarrollo.

TRAGODARA CASAS, Carlos (2003). "Marco de Análisis de la Descentralización Fiscal". Universidad Del Pacífico.