



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República



Espacio Interdisciplinario  
Universidad de la República  
Uruguay



NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO  
DE ESTUDIOS  
DEL DESARROLLO TERRITORIAL



COMISIÓN  
SECTORIAL DE  
INVESTIGACIÓN  
CIENTÍFICA



Sfarq | uy



MUNICIPIOS y TERRITORIO

## Ciclo de reflexión sobre desarrollo territorial y descentralización en Uruguay

# Descentralización fiscal, calidad de gobierno y disparidades regionales en Uruguay

**Leonel Muinelo Gallo**

**Adrián Rodríguez Miranda**

Instituto de Economía – UDELAR

**4 y 5 de noviembre de 2013**

## Estructura de la presentación

- Descentralización fiscal y disparidades regionales: por qué importa la calidad de gobierno.
- Objetivo, indicadores claves y metodología empírica.
- Resultados empíricos y robustez.
- Conclusiones.

## **Descentralización fiscal y disparidades regionales: por qué importa la calidad de gobierno**

- **La descentralización fiscal puede mejorar la convergencia regional:**
  - Información y adaptación a preferencias locales (Oates, 1972; 1993).
  - Competencia inter-jurisdiccional (Brennan y Buchanan, 1980; Weingast, 1995; McKinnon, 1997; Qian y Weingast, 1997).
  - Mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales (Salmon, 1987; Breton, 1996)

- **La descentralización fiscal puede aumentar las disparidades regionales:**
  - Menor capacidad redistributiva del gobierno central (Prud'homme, 1995).
  - Mayor influencia de regiones ricas en la redistribución (Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010).
  - Competencia por bases impositivas favorece a regiones más ricas (Keen y Marchand, 1997; Oates, 1999).
  - Descentralización fiscal puede empeorar la calidad de gobierno (Prud'homme, 1995; Bardhan, 2002; Cai y Treisman, 2005).
- **Problemas de gobernabilidad significan que los beneficios esperados de la descentralización pueden no materializarse (Martínez-Vázquez y McNab, 2003).**

## Descentralización fiscal y disparidades regionales: evidencia empírica previa

- Estudios de caso en economías de ingreso bajo y medio (China, Filipinas, Colombia) y de ingreso alto (Italia y EE.UU.) más trabajos cross-country (UE, OCDE, OCDE+) encuentran que:
  - La descentralización fiscal empeora las disparidades regionales en países en vías de desarrollo y tiende a reducirlas en países desarrollados.
  - **Argumento no testeado:** efecto diferencial de la descentralización en países ricos y pobres se debe, al menos en parte, a diferencias en la calidad de gobierno (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; Lessmann, 2012).

## Objetivo del artículo

- **El objetivo es analizar la relación entre disparidades regionales, descentralización fiscal y calidad de gobierno en Uruguay**
- **La hipótesis a testear refiere a sí la descentralización fiscal contribuye a reducir las disparidades regionales en contextos de buena calidad de gobierno**

## Descentralización Fiscal en Uruguay: marco legal

- La descentralización en Uruguay ocurre en el contexto de un país “unitario”.
- Desde la reforma Constitucional de 1996 se viene impulsando un proceso que busca avanzar hacia una mayor descentralización, asociado a la promoción de políticas de desarrollo local y regional.
- La *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana* de 2010 busca afirmar ese proceso, aunque su resultado es cuestionable en cuanto a la verdadera constitución de un tercer nivel de gobierno.
- En Uruguay la relación relevante continua siendo entre el 1er y 2do nivel de gobierno: nacional y departamental.

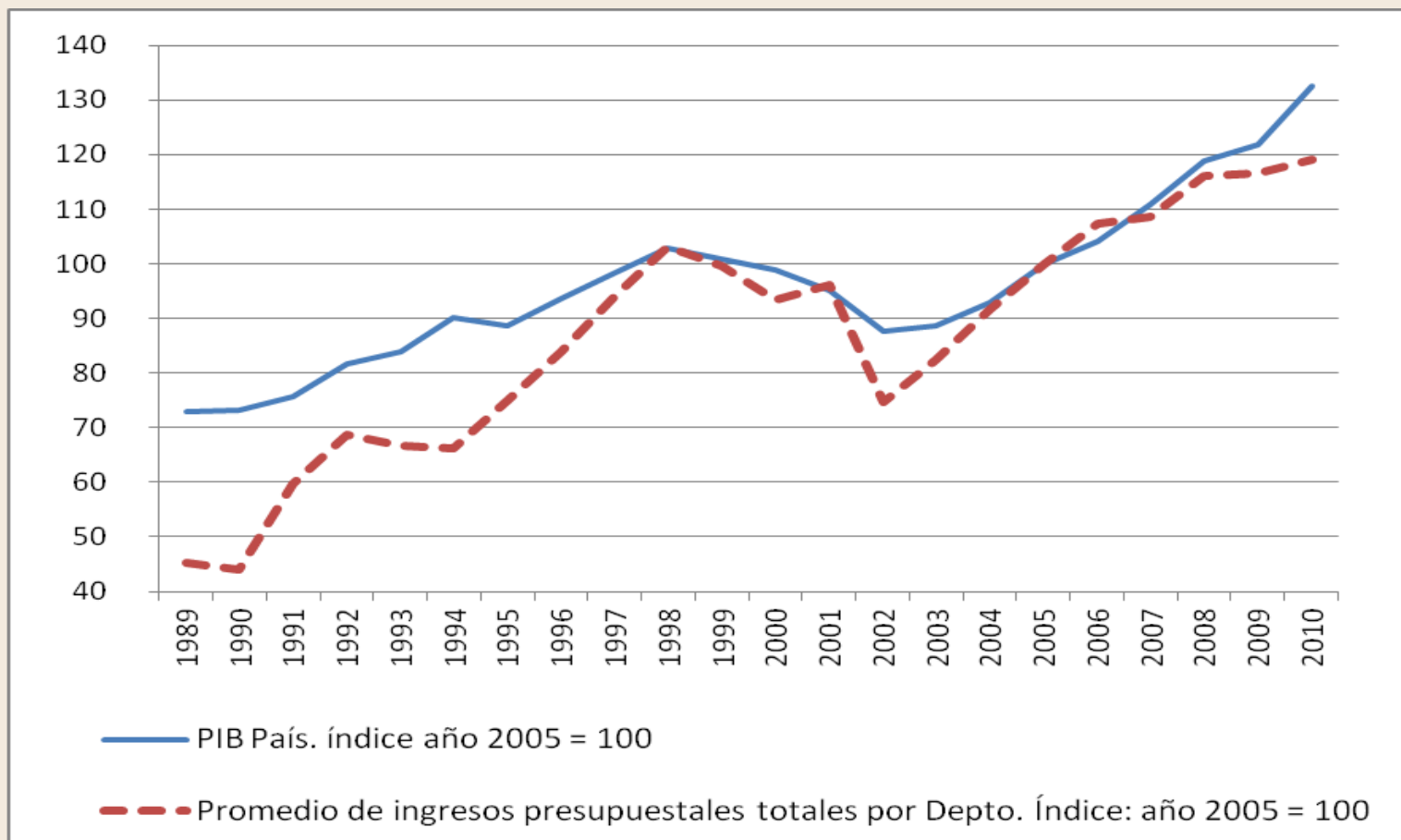


## Descentralización Fiscal en Uruguay: en los hechos

- A las competencias tradicionales de los Gobiernos Departamentales (limpieza, alumbrado y mantenimiento de calles), se les han sumado otras responsabilidades, como por ejemplo las relacionadas con las mejoras del empleo, el bienestar social, el desarrollo local, entre otros (CEDES, 2010; Cardozo y Ziccardi, 2010).
- Para afrontar estas nuevas responsabilidades (muchas asumidas de hecho) los ingresos presupuestales de los GDs se han ido incrementando en el transcurso de las últimas décadas en términos reales.

# Descentralización Fiscal en Uruguay

Evolución del PIB nacional e ingresos presupuestales (1990 – 2010)  
 Valores constantes promedio de los 18 departamentos



## Descentralización Fiscal en Uruguay

- Buena parte del aumento de los ingresos presupuestales refieren a transferencias del Gobierno Nacional, las que se han incrementado en forma importante.
- Por otra parte, en promedio también han aumentado los ingresos presupuestales de origen departamental y recaudados localmente.
- En promedio, los ingresos de origen departamental son el 70% y las transferencias el 30%

## Base de datos

- **Construimos un panel balanceado de 18 departamentos durante el periodo 1990 a 2010.**

- **Disparidades regionales:** aproximación al coeficiente de variación (CV):

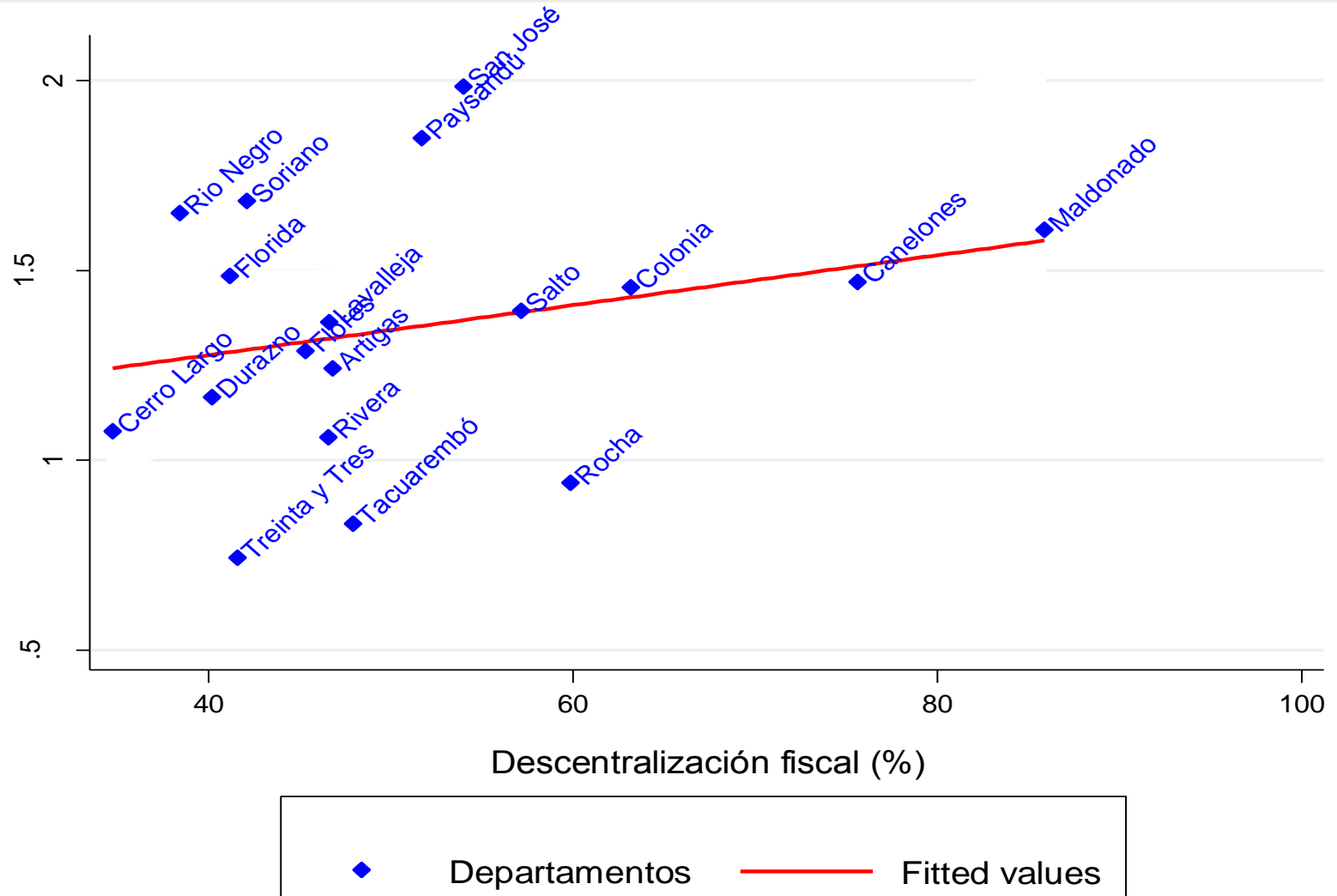
$$CV = \left( \left( \frac{1}{y_{MTV}} \left( \overline{y_{MTV}} - y_{it} \right)^2 \right)^{1/2} \right) * 100$$

- **Calidad de gobierno:** resultado fiscal del gobierno departamental, porcentaje de funcionarios presupuestados sobre el total de funcionarios del gobierno departamental, y una medida de salario público medio por gobierno departamental. A partir de esta información se construyó una variable categórica de 0 a 3, siendo 3 la máxima calidad de gobierno.
- **Descentralización fiscal:** porcentaje de los ingresos de gobierno departamental que tienen origen en recaudación propia sobre el total de ingresos de este gobierno regional.

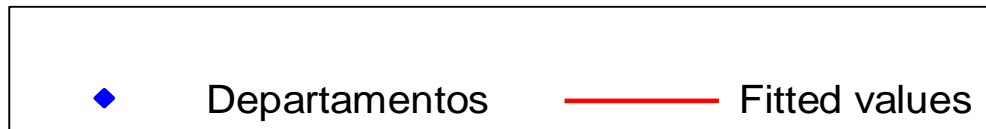
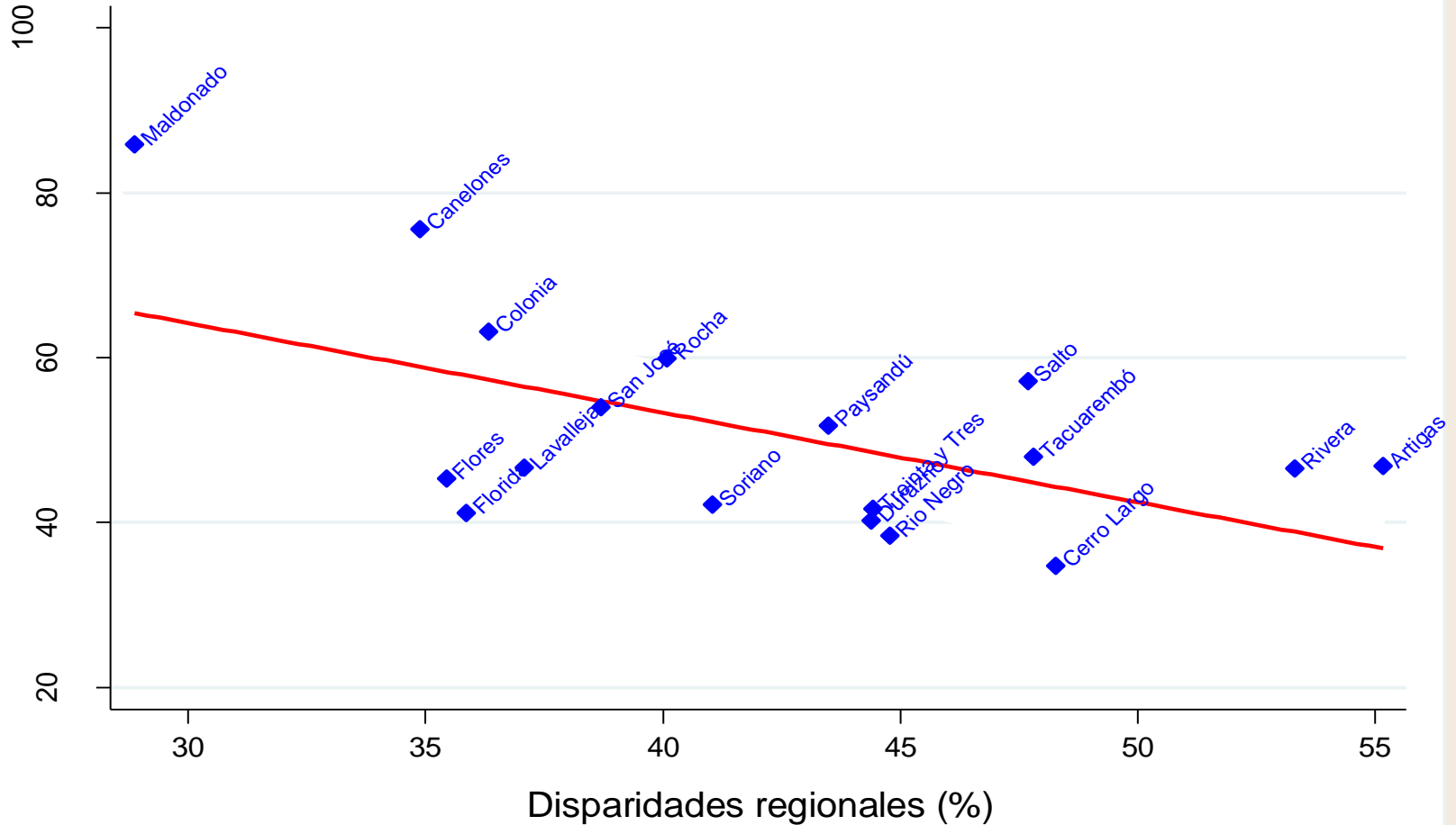
## Variables e indicadores

		Media	Desv. estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
<b>Disparidades regionales</b>	Overall	42.0836	8.8980	4.4070	63.5422	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		6.8731	28.8672	55.1539	
	Within		5.8686	12.4003	58.2173	
<b>Descentralización fiscal</b>	Overall	51.1307	14.4639	25.3711	92.8780	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		13.2484	35.0566	85.9714	
	Within		6.5573	35.8634	67.9599	
<b>Calidad de gobierno</b>	Overall	1.4003	0.6337	0	3	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		0.3534	0.7619	2.0635	
	Within		0.5323	0.3298	2.7654	
<b>Log del PIB per capita (departamental)</b>	Overall	10.2363	0.2699	9.5864	11.0080	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		0.2031	9.7768	10.5484	
	Within		0.1451	9.9115	10.7433	
<b>Capital humano</b>	Overall	8.2200	0.5101	6.9694	9.7487	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		0.2547	7.7898	8.6061	
	Within		0.4458	7.1020	9.6624	
<b>Log del gasto del gobierno (departamental)</b>	Overall	18.4774	0.8392	15.3668	20.4419	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		0.5374	17.6924	19.8799	
	Within		0.6563	15.8251	19.3731	
<b>Índice de capacidad productiva de los suelos (Coneat)</b>	Overall	100.3889	22.8536	68	137	N = 378 n = 18 T = 21
	Between		23.4850	68	137	
	Within		0	10.3889	100.3889	

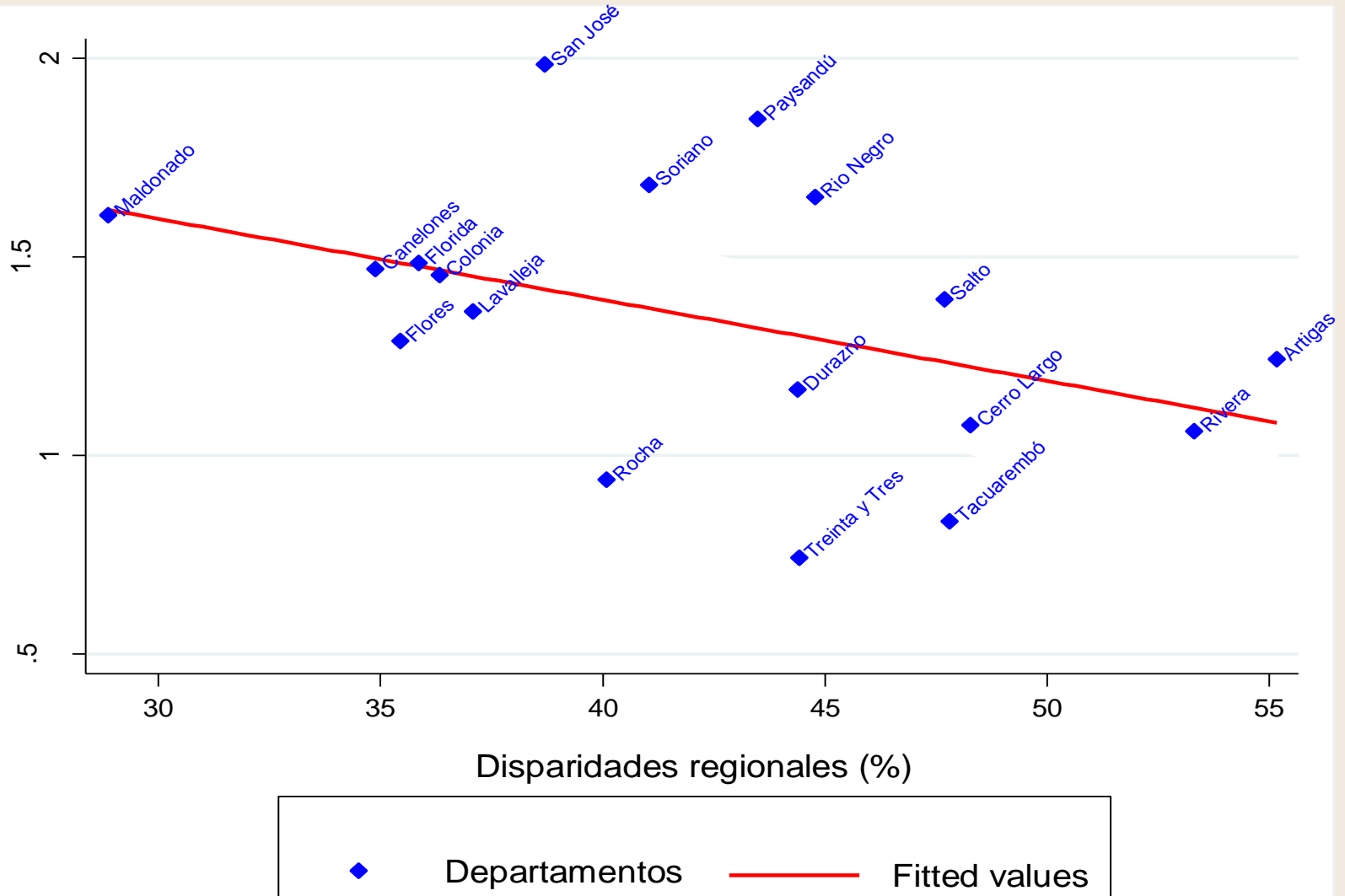
# Variables e indicadores



# Variables e indicadores



# VARIABLES E INDICADORES





## Metodología empírica

- Estimamos el siguiente modelo empírico por FGLS:

$$\text{Disparidades regionales}_{it} = \alpha + \beta_1 DF_{it} + \beta_2 CG_{it} + \beta_3 DF_{it}^* CG_{it} + \beta_4 X_{it} + \varepsilon_{it}$$

- Utilizamos datos anuales y promedios tri-anuales.
- Empleamos un estimador de mínimos cuadrados generalizados realizables (FGLS), más eficiente que el estimador MCO corrigiendo por heteroscedasticidad y/o autocorrelación.
- Tratamos con problemas de endogeneidad (causalidad inversa) a través de FGLS en dos etapas y estimadores generalizados de momentos sistémicos (SYS-GMM), con rezagos anuales y de un trienio como instrumentos.

# Resultados empíricos

**Tabla:** Disparidades, descentralización fiscal y calidad de gobierno (FGLS)

	Datos anuales			Promedios tri-anales		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Log del PIB per capita</b>	-16.219 (0.366) <sup>***</sup>	-15.936 (0.4686) <sup>***</sup>	-15.896 (0.451) <sup>***</sup>	-16.153 (3.251) <sup>***</sup>	-15.385 (3.497) <sup>**</sup>	-16.730 (2.581) <sup>***</sup>
<b>Capital humano</b>	0.031 (0.061)	0.185 (0.084) <sup>***</sup>	0.170 (0.082) <sup>**</sup>	-0.149 (0.573)	-0.431 (0.819)	-0.469 (0.571)
<b>Log del gasto del gobierno departamental</b>	-0.449 (0.146) <sup>***</sup>	-0.563 (0.211) <sup>***</sup>	-0.499 (0.208) <sup>***</sup>	-0.648 (1.318)	1.082 (3.196)	-0.013 (1.460)
<b>Índice de capacidad productiva (Coneat)</b>	-0.035 (0.003) <sup>***</sup>	-0.024 (0.004) <sup>***</sup>	-0.026 (0.004) <sup>***</sup>	-0.018 (0.027)	-0.026 (0.027)	-0.020 (0.024)
<b>Descentralización fiscal (DF)</b>	-0.221 (0.006) <sup>***</sup>	-0.211 (0.009) <sup>***</sup>	-0.186 (0.015) <sup>***</sup>	-0.216 (0.062) <sup>***</sup>	-0.297 (0.162) <sup>***</sup>	-0.135 (0.069) <sup>**</sup>
<b>Calidad de gobierno</b>	--	-1.326 (0.142) <sup>***</sup>	-0.431 (0.430)	--	-0.992 (0.949) <sup>*</sup>	2.241 (2.361)
<b>DF * Calidad de gobierno</b>	--	--	-0.017 (0.009) <sup>***</sup>	--	--	-0.073 (0.033) <sup>***</sup>
<b>Dummies departamentales</b>	No	No	No	No	No	No
<b>Dummies temporales</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>R<sup>2</sup> - Ajustado</b>	0.90	0.92	0.93	0.53	0.55	0.59
<b>Observaciones</b>	378	378	378	126	126	126

**Tabla: Disparidades, descentralización fiscal y calidad de gob.: causalidad reversa**

Instrumentando DF y Calidad de gobierno con:	TS-FGLS						SYS-GMM					
	Rezago de un año			Rezago de un tri-eño			Rezago de un año			Rezago de un tri-eño		
<b>Log del PIB per capita</b>	-16.748 (1.807)** *	-15.823 (0.923)** *	-15.491 (0.736)** *	-15.340 (3.860)** *	-15.385 (3.497)** *	-15.656 (3.474)** *	-15.300 (0.988)** *	-14.952 (0.997)** *	-14.984 (0.999)** *	-14.625 (1.637)** *	-14.060 (1.727)** *	-14.169 (1.758)** *
<b>Capital humano</b>	0.023 (0.092)	0.254 (0.146)*	0.120 (0.106)	-0.239 (0.084)	-0.431 (0.819)	-0.437 (0.815)	-0.004 (0.417)	0.075 (0.419)	0.069 (0.420)	-0.436 (0.953)	-0.416 (0.988)	-0.433 (0.994)
<b>Log del gasto del gobierno departamental</b>	-0.918 (1.538)	0.373 (0.910)	0.487 (0.516)	0.013 (3.296)	1.082 (3.196)	1.031 (3.106)	0.719 (0.724)	0.501 (0.727)	0.495 (0.729)	0.670 (1.487)	0.464 (1.543)	0.219 (1.539)
<b>Índice de capacidad productiva (Coneat)</b>	-0.035 (0.005)** *	-0.023 (0.008)** *	-0.031 (0.011)** *	-0.033 (0.026)*	-0.026 (0.027)	-0.030 (0.028)	-0.025 (0.009)** *	-0.013 (0.009)*	-0.015 (0.009)*	-0.035 (0.013)** *	-0.013 (0.018)	-0.011 (0.018)
<b>Descentralización fiscal (DF)</b>	-0.201 (0.069)** *	-0.250 (0.042)** *	-0.060 (0.067)	-0.234 (0.171)**	-0.298 (0.162)**	-0.231 (0.142)** *	-0.278 (0.030)** *	-0.262 (0.031)** *	-0.194 (0.059)** *	-0.257 (0.068)** *	-0.238 (0.071)** *	-0.261 (0.175)** *
<b>Calidad de gobierno</b>	--	-0.682 (1.152)	4.917 (3.225)	--	-0.992 (0.909)*	0.874 (2.840)	--	-1.896 (0.567)** *	0.320 (1.849)	--	-2.944 (1.474)**	-4.073 (5.1206)
<b>DF * Calidad de gobierno</b>	--	--	-0.118 (0.050)** *	--	--	-0.036 (0.008)** *	--	--	-0.044 (0.030)** *	--	--	-0.021 (0.014)** *

## Conclusiones

- La descentralización fiscal puede potenciar a los gobiernos locales mejor informados y más sensibles a las necesidades locales, lo cual puede resultar beneficioso para la convergencia regional.
- Estos beneficios pueden no materializarse debido a problemas de gobernabilidad a nivel sub-nacional.
- Los problemas de gobernabilidad relacionados con la descentralización probablemente es probable que se vean agravados en regiones con una calidad de gobierno más baja, lo cual podría limitar el impacto beneficioso de la descentralización.
- En el modelo encontramos que, controlando por la interacción entre descentralización fiscal y calidad de gobierno, se potencia el impacto de la descentralización fiscal para reducir las divergencias regionales en Uruguay.

## Implicaciones de política

- ❑ Las regiones que se encuentran “equipadas” con instituciones de buena calidad, serán más capaces de aprovechar los beneficios potenciales de la descentralización fiscal para su desarrollo.
- ❑ Si existen regiones con claros problemas de gobernabilidad otorgarles una mayor autonomía es probable que, en primera instancia y sin mediar otras políticas, amplíe las diferencias de ingresos entre regiones.
- ❑ La descentralización tiene relación positiva con situaciones que refieren a gobiernos de mejor calidad y economías departamentales de mayores ingresos y bienestar para su población.
- ❑ Sin embargo, el camino de la descentralización no debería desecharse en el caso de las economías departamentales más atrasadas. En esas regiones, parece ser necesario plantear pasos “escalonados” y el desarrollo previo de las capacidades institucionales necesarias para aprovechar las oportunidades que un proceso de descentralización puede ofrecer para el desarrollo y convergencia regional.