ISSN 1390-7719

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

SERÉIS MIS TESTIGOS

REVISTA PUCE 97

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES (LEAI)

8 DE MAYO - 3 DE NOVIEMBRE DE 2013
QUITO, ECUADOR

CENTRO DE PUBLICACIONES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL ECUADOR

Centro de Publicaciones
Escuela Multilingüe de Negocios y Relaciones Internacionales (LEAI)
Revista PUCE
Quito-Ecuador

Rector
Dr. Manuel Corrales Pascual, S.J. (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Vicerrector
Ing. Pablo Iturralde Ponce (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Director General Académico
Dr. Carlos Acurio Velasco (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Director del Centro de Publicaciones
Magíster Jesús Aguinaga Zumárraga (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Director de la Escuela Multilingüe de Negocios y Relaciones Internacionales (LEAI)
Master Donald Stewart.

Miembros del Comité Ejecutivo del Centro de Publicaciones (Comité Editorial):

Presidente (Editor en Jefe)
Magíster Jesús Aguinaga Zumárraga (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Vocales (Comité Editorial):
Dr. Hugo Reinoso Luna (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)
Dr. Luis María Gavilanes Del Castillo (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Secretario (Coordinador del Comité Editorial)
Lcdo. Walter Jiménez Sarabia (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Miembros del Comité Editorial de la Escuela Multilingüe de Negocios y Relaciones Internacionales (LEAI):
Master Donald Stewart
Master Alfredo Altamirano Ulloa
Master Jorge Mora Varela

Secretaria:
Sra. Carmen Sarmiento

Autores:
Alfredo Altamirano U., Mayra Beltrán M.
Milica Dragosavljevich G.
Pablo Garcés V.
Gilda Guerrero S.
Gregory Lasso D.
Paola Lozada L.
Jorge Mora V.
Antonio Torres D.

Corrector de estilo y ortografía
Alfonso Sánchez (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador)

Colección n.° 97
3 de noviembre de 2013
Publicación Semestral
ISSN n.° 1390-7719
Registro de Derecho Autoral n.° 010645
Ingresada en Catálogo Latindex Folio 21880
(www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21880)

La Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador es una publicicación semestral (mayo y noviembre) de su Centro de Publicaciones, que difunde trabajos académicos y científicos, estrictamente originales en español, en la áreas de Leyes, Pedagogía, Ingeniería, Economía, Biología, Química, Historia, Geografía, Antropología, Sociología, Filosofía, Teología, Comunicación, Lingüística, Literatura, Medicina, Administración, Arquitectura, Gestión Social, Psicología y Diseño, y es arbitrada por especialistas de indiscutible valor, cuyos nombres se mantienen en absoluta confidencialidad, recibe trabajos todo el año; el próposito de la Revista PUCE es difundir conocimientos, intercambiar experiencias e incentivar la producción del pensamiento especializado. El contenido de esta revista está dirigido a docentes, investigadores, estudiantes universitarios y público en general.

Los artículos son de responsabilidad exclusiva de sus autores
Los derechos de autor son exclusivos de la PUCE
Se prohíbe la reimpresión parcial o total con cualquier finalidad

ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES (LEAI)

Editorial: (Punto de Venta)
Centro de Publicaciones PUCE
Av. 12 de Octubre y Robles
Apartado n.º 17-01-2184
Telf.: 593-02-2991700
2991 700 (TRONCAL). Extensiones: 1013, 1014, 1711, 1122.
Telf.: 593-02-2991711 (directo)
(se aceptan canjes)
cecarrionc@puce.edu.ec
Quito, Ecuador.

Impresión:

QUALITY PRINT

Diseño e impresión
QualityPrint Cia. Ltda.
Av. 12 de Octubre y Robles
Telf.: 2991 795 / 2991 796

Diseño y diagramación:
Claudia Hernández Mora
QualityPrint Cia. Ltda.

DESCENTRALIZACIÓN: UN ESTUDIO TRIDIMENSIONAL

DECENTRALIZATION: A TRIDIMENSIONAL APPROACH

PABLO GARCÉS V.

Recibido 30 julio de 2013
Aceptado 13 de agosto de 2013

Revista PUCE. ISSN 1390-7719. Núm.97
3 mayo - 3 nov 2013. Pablo Garcés. pp. 37- 58

DESCENTRALIZACIÓN: UN ESTUDIO TRIDIMENSIONAL[1]

Pablo Garcés V. [2]

PALABRAS CLAVES: Descentralización, desarrollo, finanzas públicas, política pública

KEY WORDS: Decentralization, development, public finance, public policy

RESUMEN

La descentralización es una política pública ampliamente adoptada. La promesa de acercar el gobierno al pueblo ha resultado irresistible y un creciente número de países alrededor del mundo están implementando esta política. Sin embargo, el caso de la descentralización no es contundente. Tradicionalmente la descentralización ha sido reducida a una política fiscal y aún así las evaluaciones de esta política han resultado ambiguas en el mejor de los casos, confusas en el peor. En contraste, la descentralización en este artículo es presentada como tridimensional, y abarca sus aspectos político y administrativo, además del fiscal. El argumento se basa en el debate teórico y es puesto a comprobación empírica mediante la generación de un indicador compuesto de descentralización (ICD) robusto que utiliza la data más actual disponible.

ABSTRACT

Decentralization is a widespread policy. The promise of bringing the government closer to the people has become irresistible and an increasing number of countries around the world are implementing this policy. However, the case made for decentralization is not compelling. It has traditionally been reduced to a fiscal policy and even then the evaluations of this policy have turned

1 Este artículo se basa en una revisión de la literatura anglosajona actual. Todas las citas han sido traducidas por el autor. Agradezco a Berkay Ozcan por su ayuda con versiones anteriores de este documento. Cualquier error en el texto es de mi entera responsabilidad. Aplican las aclaraciones usuales.

2 London School of Economics and Political Science, Institute of Public Affairs, Londres, Reino Unido (p.garces@lse.ac.uk)

out to be ambiguous at best, confusing at worst. In contrast, decentralization in this article is presented as tridimensional, encompassing political and administrative as well as fiscal aspects. The argument is based on the theoretical debate and put to empirical scrutiny by generating a robust composite indicator of decentralization (CID) using the most up-to-date data available.

I. INTRODUCCIÓN

La descentralización es penetrante pero no ha sido convincente. El Banco Mundial (2008) reporta que la mayoría de sus países clientes han descentralizado al menos a un nivel subnacional de gobiernos elegidos. Durante años esta política pública ha recibido el respaldo de entidades influyentes y ha figurado en el menú de políticas promovidas como 'buen gobierno' (Andrews, 2008). Su amplia adopción e implementación sugerirían que la descentralización es un éxito. Empero, en realidad hay poca evidencia empírica que la sustente. Las evaluaciones de esta política han arrojado resultados ambiguos. Adicionalmente, tales ejercicios se han concentrado únicamente en lo económico, al reducir de esta forma una política compleja a su aspecto fiscal.

Ante tal contexto, este artículo propone un acercamiento amplio a la descentralización que abarca a todos sus elementos constitutivos: el político, el administrativo y el fiscal. Para esto, primero presenta la bases teóricas (la literatura de finanzas públicas) en que se fundamenta la descentralización y el debate que ha suscitado. De esta discusión se elabora un argumento para un acercamiento tridimensional a la descentralización. Subsecuentemente, lo pone bajo estudio empírico mediante la creación de un índice compuesto que utiliza la data más actual disponible en la literatura y comprueba su robustez. La penúltima sección discute los resultados, su aplicación y limitaciones. La sección final concluye.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA MULTIDIMENSIONAL

Descentralización: Concepto, teoría y crítica

¿Qué es la descentralización? Como muchos términos en las ciencias sociales y la política pública, consenso en una definición ha resultado difícil. En su significado más amplio, la descentralización implica el paso de poderes fuera del gobierno central

(o nacional). Aspectos importantes, sin embargo, como el estatus de la privatización (Ribot, 2004) son disputados con frecuencia. Para los propósitos de este artículo, adopto una noción que parece representar un ligero acuerdo en la literatura. Esto es, la descentralización es la transferencia de los poderes de toma de decisiones desde el gobierno central a unidades de gobierno subnacionales (Banco Mundial, 2008; Schneider, 2003; Faguet, 2003).

Aunque finalmente una decisión política, distintas preocupaciones han llevado a la adopción de esta política. Países en diferentes latitudes se han descentralizado por una amplia gama de razones. Entre las más relevantes están: fortalecer la equidad y la eficiencia del Estado (Smoke, 2003); aliviar demandas internas de autonomía (Banco Mundial, 1999); evitar conflictos étnicos (von Braun y Grote, 2000); aumentar la participación de la población (Katsiaouni, 2003); contribuir a la paz interna (Kauzya, 2005); y, responder a incentivos políticos externos (Scott, 2006).

Teóricamente, los fundamentos de la descentralización se encuentran en la literatura de las finanzas públicas. El trabajo pionero de Tiebout (1956), Oates (1972), y Brennan y Buchanan (1980) han construido las bases de la literatura contemporánea sobre la descentralización. Tiebout (1956) arguye que la descentralización conlleva a la competencia sobre políticas fiscales entre jurisdicciones debido a que los habitantes de estas pueden 'votar con sus pies' y reubicarse en otra jurisdicción si no están de acuerdo con las políticas locales. Esto obliga a las autoridades locales a utilizar eficientemente los tributos recaudados localmente. Oates (1972) arguye que la descentralización puede contribuir a un Estado más eficiente en la medida en que las necesidades y las preferencias de la población son heterogéneas[3]. Este es el llamado 'teorema de Oates'. La transferencia de responsabilidades a niveles más bajos de gobierno puede, de esta manera, mejorar la eficiencia económica en la provisión de servicios públicos locales y esto, a su vez, incrementa el crecimiento económico (Meloche et al., 2004). En la misma línea, Brennan y Buchanan (1980) proponen el llamado 'teorema del Leviatán' que sugiere que descentralizar las decisiones impositivas y de gasto puede conducir a una reducción del sector público. El gobierno, desde esta perspectiva, es una entidad monolítica maximizadora de ingresos, limitada únicamente por las provisiones constitucionales como la

3 Si la población tiene preferencias homogéneas, un Estado central sería más eficiente debido a las eventuales externalidades positivas y su capacidad para realizar economías de escala.

descentralización. Las autoridades locales, elegidas localmente, son monitoreadas de manera cercana por los votantes (pagadores de impuestos). Esto conlleva a un sector público reducido. Adicionalmente, en un contexto en el cual personas en busca de 'ganancias fiscales' gozan de movilidad interjurisdiccional, los gobiernos subnacionales competirán entre ellos en una suerte de 'carrera al fondo'. Esta situación limita el poder impositivo de los gobiernos locales y establece una provisión de bienes y servicios públicos eficiente. Esta promesa de una economía eficiente, y el incremento en crecimiento al cual ella conlleva, ha resultado difícil de resistir, lo cual ha generado un mundo descentralizado.

La fuerza lógica de este argumento, sin embargo, ha sido cuestionada recientemente. Por ejemplo, la suposición que la gente puede votar con sus pies ha sido criticada al ser improbable. Reubicarse de una jurisdicción a otra es un proceso costoso, particularmente a corto plazo (Iimi, 2005; Faguet, 2003) y en jurisdicciones grandes. Adicionalmente, el diseño de la descentralización fiscal mismo puede ser fallido. Si los gastos se descentralizan pero no los ingresos, desbalances verticales pueden verificarse. Esto se debe a que los gobiernos locales tienden a gastar las transferencias nacionales que los ingresos recaudados localmente, lo cual agranda el tamaño del Estado (Stein, 1999). Asimismo, fallas de coordinación en la formulación de políticas, que llevan a inestabilidad macroeconómica, pueden generarse (De Mello, 2000). Adicionalmente, Prud'homme (1995) arguye que el teorema del Leviatán asume cierto nivel de participación cívica y cierto nivel del desempeño por parte de las burocracias, que pueden estar ausentes, particularmente en contextos de subdesarrollo. Todos estos factores, así como otros, por ejemplo corrupción (Treisman, 2002b; Tanzu, 1996), captura de las élites (Bardhan, 2002; von Braun y Grote, 2000) pueden resultar en pobre gasto público, altos costos y un aumento en el tamaño del sector público. Finalmente, la ineficiencia erosiona el crecimiento. Además, aún en el caso de una descentralización efectiva, Wallis (en Oates, 1985), ha argüido que si llevar el gobierno de manera más cercana a la gente fortalece su sensibilidad a las necesidades locales, las contribuciones y responsabilidades fiscales entregadas a los gobiernos locales también aumentarán. Así, el tamaño de los gobiernos subnacionales tenderá a crecer con la descentralización. Una probable consecuencia es un incremento en el tamaño total del gobierno, al menos temporalmente.

Descentralización tridimensional

El debate teórico, a pesar de su atención al manejo fiscal y el crecimiento

económico, ilumina la naturaleza tridimensional de la descentralización. Más allá de la transferencia necesaria de recursos, una descentralización realizable implica dos condiciones adicionales: i) los gobiernos subnacionales deben tener ciertas atribuciones o responsabilidades; y, ii) los ciudadanos locales deben tener la capacidad de exigir rendición de cuentas de esos gobiernos. Es decir, los poderes transferidos desde el gobierno central son fiscales, administrativos y políticos, respectivamente (Ivanyna y Shah, 2012; Banco Mundial, 2008; Faguet, 2003; Schneider, 2003; Treisman, 2002a). Aunque cada dimensión merece escrutinio científico en sí mismo, los ejercicios que asumen que la descentralización es igual a solo una de estas dimensiones son equivalentes a casos de la historia proverbial del elefante indio[4].

La descentralización, entonces, puede ser considerada como un trípode. Para poder mantenerse en pie, y esto no garantiza su éxito, requiere todas las tres dimensiones complementarias. No hay consenso en la literatura sobre una definición precisa para cada dimensión (mírese, por ejemplo, Ebel y Yilmaz, 2002; De Mello, 2000). Las definiciones, generalmente, han dependido de los propósitos del ejercicio y este análisis hace lo propio:

• Descentralización política: denota la sensibilidad que cada unidad subnacional de gobierno tiene a las necesidades locales. Esto se refleja en la participación que las comunidades locales tienen en los asuntos públicos, pues poco puede escucharse en la ausencia de voces. Lo anterior es quizá evidenciado de manera más clara en la forma en que las autoridades locales llegan al poder. Es decir, si son electos desde abajo o designados desde arriba. Así, este aspecto está directamente asociado con el potencial de la población local para exigir rendición de cuentas de las autoridades locales. Las autoridades electas no tienen que reflejar las preferencias de las autoridades centrales y pueden ser sensibles a las necesidades locales. También hay otros mecanismos de participación como referendos, reuniones públicas y protestas. La respuesta de las autoridades, empero, dependería tanto del alcance de sus atribuciones como de los recursos económicos que tienen a su disposición.

• Descentralización administrativa: se refiere al nivel de la acción que las autoridades locales tienen para la

4 Según esta historia, a algunos hombres ciegos se les pidió describan un mismo objeto (un elefante) pero solamente podían percibir una parte de él en particular (es decir, la cola, la trompa, una pata). Cada uno dio una descripción errada del objeto (el elefante) al concentrarse solamente en la parte a la que tenían acceso.

provisión de bienes y servicios[5]. La cantidad de sectores (por ejemplo, salud, educación, transporte) y la calidad de las responsabilidades (las competencias reales sobre cada sector) transferidas. Esto excluye al sector fiscal. Un proxy en este sentido puede ser la información laboral, pues la transferencia de responsabilidades probablemente impacta en el personal que es necesario para llevarlas a cabo. Esto incluye la autonomía del gobierno local (o su potencial) para contratar o despedir empleados. Así, la provisión de bienes y servicios por parte de gobiernos locales, dentro de su mandato, reflejaría las necesidades locales, siempre y cuando haya tanto rendición de cuentas como recursos económicos adecuados.

• Descentralización fiscal: es la cantidad de recursos económicos disponible a las unidades subnacionales de gobierno. Esto incluye su autonomía (o potencial) para definir las bases impositivas, recaudación y la facultad de endeudarse. Este concepto tiene dos lados importantes: los ingresos de las unidades subnacionales y sus gastos. La medida en que estos recursos son eficientes y adecuadamente distribuidos de acuerdo con necesidades locales, dependerá del nivel en que se pueda exigir a las autoridades locales que rindan cuentas y el alcance de su mandato.

La descentralización, consecuentemente y para los propósitos de este ejercicio en particular, debe concebirse como la transferencia de poderes de toma de decisiones políticas, administrativas y fiscales desde el gobierno central a unidades subnacionales de gobiernos. Es decir, la descentralización es tridimensional.

III. MÉTODO

La descentralización es entonces más que una política fiscal y su estudio va más allá de lo económico. Debido a que la descentralización es un concepto multidimensional, que no puede capturarse en un solo indicador, un indicador compuesto es necesario (OCDE, 2008).

5 La literatura clasifica al grado de descentralización administrativa en tres niveles: desconcentración, delegación y devolución (Banco Mundial, 2008; 1999; Ribot, 2004). La desconcentración implica la redistribución de responsabilidades desde el gobierno central a sus oficinas en el territorio. Estas se mantienen bajo la autoridad de aquella. La delegación es la transferencia de la responsabilidad de la política a las unidades subnacionales que, aunque no son controladas por el gobierno central, sí deben rendirle cuentas. La devolución implica el nivel más alto de control que tiene una unidad subnacional quasi-autónoma sobre las responsabilidades transferidas de política pública. En este caso, los gobiernos locales deben rendirle cuentas al gobierno central únicamente en la medida en que dependen de transferencias fiscales de él (Schneider 2003). Para los propósitos de este artículo, no obstante, estos son considerados como puntos en una serie continua.

La generación de un indicador compuesto de descentralización (ICD)

Un indicador compuesto es solo tan bueno como el marco teórico que lo sostiene y la data que lo compone (OCDE, 2008). La validez del enfoque tridimensional fue discutida arriba. Con respecto a la data, estadísticas apropiadas para tal empresa son notoriamente difíciles de obtener. En este estudio, se utiliza el acercamiento más reciente disponible en la literatura, el de Ivanyna y Shah (2012). Ellos brindan una base de datos que cubre 182 países basándose en la información más adecuada hasta el año 2005. Su estudio se concentra en el nivel de 'cercanía' del gobierno para con la población y provee varios indicadores en este sentido, entre ellos las tres dimensiones de la descentralización.

Para los propósitos de este artículo, solamente se usan sus variables políticas, administrativas y fiscales[6]. A partir de ellas se construye el indicador compuesto de descentralización y se lo propone como un índice tridimensional de la descentralización. Utilizar la data original que compone cada variable es desde luego preferible, ya que esto podría permitir una construcción más flexible y transparente de cada uno de los indicadores unidimensionales. Desafortunadamente la citada base de datos solamente ofrece los indicadores para cada dimensión. Esto tiene implicaciones que se discutirán en la siguiente sección. Sin embargo, su construcción muestra características deseables, pues las variables se basan en rico debate científico del cual esta política ha sido objeto[7]. Aún más importante es que ellas son coherentes, en gran medida, con el marco conceptual de la descentralización tridimensional que se discutió en la sección anterior.

La descentralización tridimensional o el indicador compuesto de descentralización (ICD) para cada país se puede calcular de dos maneras: mediante un promedio aritmético o geométrico (OCDE, 2008). Principalmente, la diferencia se encuentra en la tasa marginal de sustitución. Mientras el método aritmético (simple adición) asume que las tres dimensiones son perfectos sustitutos mediante una constante tasa marginal de sustitución, es decir, decrementos en una dimensión pueden compensarse con incrementos en cualquiera de las otras independientemente del nivel alcanzado en estas dimensiones (Klugman et al., 2010), el método geométrico (que usa multiplicación) asume

6 Para detalle sobre los componentes y variables que conforman cada dimensión así como sus respectivos métodos de agregación, mírese Ivanyna y Shah (2012).
7 Las variables utilizadas para la descentralización política y administrativa han sido convincentemente utilizadas en la literatura (mírese Treisman 2002b). Las variables fiscales se apegan a la costumbre pero su calidad y especificidad son mejoradas.

rendimientos decrecientes. Esto implica que incrementos similares en distintas dimensiones pesan distinto. Específicamente, mientras menor el nivel de la dimensión, mayor el peso de un incremento y consecuentemente mayor su contribución al indicador compuesto (Klugman et al., 2010). Esto permite brindar más atención a las dimensiones con niveles más bajos y resaltar su urgencia (OCDE, 2008).

En el caso del ICD, el índice se calcula como la media aritmética de sus tres dimensiones (mírese Anexo 1). Aunque este método para promediar puede ser culpable de 'sustitución perfecta', la elección responde a razones prácticas. Debido al tratamiento que Ivanyna y Shah (2012) dan a la data, muchos países reciben el valor de 'cero' en una o más dimensiones. Utilizar el método de agregación geométrico (preferible por la razones antedichas) daría por resultado un valor de 'cero' en el ICD para cualquier país con el valor de 'cero' en al menos una dimensión, independientemente de los valores de las otras dimensiones. Este es un resultado no plausible. Con respecto a pesos, todas las dimensiones tienen el mismo peso para enfatizar el hecho que se considera que todas tienen la misma importancia. Así, la fórmula del indicador es:

$$ICD = 1/3\ (pol + adm + fis) \qquad (1)$$

Es necesario generar un indicador compuesto cuando se aborda un concepto multidimensional como la descentralización. A pesar de sus beneficios este método tiene un precio: la pérdida de información (OCDE, 2008). Por lo tanto, es importante verificar la robustez del ICD. Para esto llevo a cabo un análisis de correlación entre los tres indicadores unidimensionales de la descentralización, que incluye el ICD también (mírese Tabla 1). Esta operación identifica la medida en que una variable tiende a cambiar cuando otra cambia. De esta forma, el ejercicio sirve el propósito de evaluar: i) en qué medida el ICD captura las dimensiones que lo componen; y, ii) si cada indicador mide efectivamente algo diferente, es decir, una dimensión distinta. En este sentido, se esperan coeficientes altos y positivos entre cada dimensión y el ICD. Entre las tres variables unidimensionales se prefieren coeficientes bajos a altos. En vista que estas dimensiones están interrelacionadas; sin embargo, se espera una correlación positiva. Esto es cierto particularmente entre las dimensiones administrativa y fiscal debido a su conceptualización y operacionalización (es decir, un mayor empleo local probablemente requiere más recursos).

Tabla 1. Correlación entre los tres indicadores unidimensionales y el indicador tridimensional

	ICD	Política	Admin	Fiscal
ICD	1			
Política	0.7687	1		
Admin	0.8812	0.4837	1	
Fiscal	0.8729	0.4973	0.7043	1

De acuerdo con lo predicho, los resultados muestran que hay una correlación alta y positiva entre las tres dimensiones y el indicador tridimensional. Esto es una señal de robustez. El ICD captura de manera extensiva todas sus dimensiones constitutivas. Además, hay una correlación débil entre la descentralización política y las otras dos dimensiones. Esto sugiere poca redundancia en lo que cada dimensión mide. No obstante, hay una correlación positiva y no insignificante entre las dimensiones fiscal y administrativa. Esto era esperado dado que un incremento en el personal empleado en los niveles locales de gobierno tiende a requerir incrementos en el gasto fiscal. Esto sugiere redundancia. Sin embargo, este síntoma debe ser evaluado vis a vis, los otros indicadores y el fenómeno que se buscan capturar (OCDE, 2008). Por lo tanto, debido a las características de la política, cada variable mide conceptualmente algo distinto y estos resultados no afectan la validez del indicador tridimensional. De todas maneras, esto debe retenerse para el análisis (OCDE, 2008).

IV. DISCUSIÓN

La descentralización, concebida como una política tridimensional, tiene validez teórica y empírica. Sin embargo, ambos aspectos exponen la complejidad de esta política. Consecuentemente, es necesario realizar ciertas precisiones. Asuntos importantes que deben ser abordados se refieren a la información contenida en el ICD y sus variables, así como los límites del análisis de esta política pública.

El Indicador Compuesto de Descentralización (ICD)

Tres asuntos importantes deben tomar en cuenta: información, data y computación. Acerca de la información,

cualquier indicador compuesto implica pérdida de información de las variables que lo componen (OCDE, 2008). Debido a que teóricamente se ha elaborado un argumento sólido a favor de una concepción tridimensional de la descentralización este costo se considera aceptable. Sin embargo, esto se debe solamente a que las variables en este ejercicio capturan razonablemente bien los conceptos que buscan medir y en consecuencia las dimensiones que reflejan (OCDE, 2008). No obstante, hay mucho que mejorar en términos de las variables utilizadas para capturar cada dimensión y reducir superposiciones como la evidenciada entre la descentralización fiscal y administrativa.

Sobre la data, aunque la base de datos única de Ivanyna y Shah (2012) es una notoria mejoría de intentos previos en la literatura, sufre de una evidente falta de transparencia en relación a cómo fue manejada. Por ejemplo, poco se dice acerca del tratamiento dado a valores no existentes y los países con datos correspondientes a años diferentes. Sin esta información, la data deba ser considerada como muy buenos estimados, pero estimados al fin.

Con respecto a la computación, no existe explicitud en relación con las premisas o suposiciones detrás de la creación de los indicadores[8]. Mientras los indicadores de descentralización política y administrativa son los promedios aritméticos de las variables que los componen, el indicador de la descentralización fiscal es una multiplicación de sus dos componentes generales: gastos e ingresos. Los autores no ofrecen explicación alguna sobre estas selecciones. Esto es lamentable dado que cada decisión tiene implicaciones y el razonamiento que las sustenta es lo que las valida. En el caso citado, las implicaciones no son insignificantes. La agregación linear en las dimensiones política y administrativa implica perfecta compensación (tasa marginal de sustitución constante). La multiplicación de las variables que confirman la dimensión fiscal, además, dificulta claramente que un país en el ámbito fiscal sea completamente descentralizado (es decir, fiscal = 1). Esta es una característica deseable ya que una descentralización fiscal completa implicaría la inexistencia del gobierno central o del local y por tanto no resulta plausible (excepto quizás en casos excepcionales como en Hong Kong). Los autores, sin embargo, dejan esto a la interpretación del lector.

Descentralización de jure y de facto: cantidad y calidad

En este punto es pertinente hacer una distinción entre lo que puede considerarse descentralización de jure

8 Para mayor información en este sentido, se refiere al lector a Ivanyna y Shah (2012).

o nominal y de facto o real. Una mirada cercana a las variables que conforman la descentralización política (la manera en que las autoridades llegan al poder y las salvaguardias para una democracia participativa) muestra que ellas miden logros potenciales no actuales. Sin lugar a dudas, estos son elementos necesarios pero son también limitados. Ellos solamente reflejan la posibilidad de la participación local de la comunidad en los asuntos públicos, no su participación real. Esto es relevante ya que tiene implicaciones en los mecanismos de la descentralización. Puede haber casos de países con una avanzada descentralización política, y por ende alto indicador en esta dimensión, pero que siguen siendo insensibles a las demandas locales. Por ejemplo, si los gobiernos locales registran una pobre participación en elecciones por parte del electorado, aún cuando todas las autoridades sean elegidas desde abajo, estas tenderán a ser sensibles únicamente a las necesidades de las élites que votan. La provisión de servicios y los recursos dedicados a esto reflejarán entonces las preferencias de las élites locales. Además, la participación política es más que la participación formal (votar en elecciones). Otros mecanismos informales (McLeod et al., 1999) como sondeos, entrega de iniciativas a asambleas locales, referendos, protestas, reuniones públicas, también deben incluirse (Scott, 2006). En ciertos contextos, por ejemplo donde las privaciones son altas (Bardhan, 2002) o donde existe marginalización, estos mecanismos pueden tener mayor importancia. Una crítica análoga se aplica a las variables que componen las dimensiones administrativa y fiscal, aunque en estas dimensiones sus efectos son compensados de alguna manera por la presencia de variables que miden logros reales.

Un asunto concomitante es el relativo a la cantidad y calidad. De acuerdo con lo descrito, el ICD mide el nivel de descentralización, es decir el grado o cantidad de descentralización alcanzado en un país en cada dimensión. Esto dice poco sobre la calidad de descentralización. Este acercamiento asume ciertos niveles de participación política, de desempeño burocrático y eficiencia distributiva debido a la naturaleza misma de la política. Estas suposiciones no deben tomarse por sentado. La descentralización es un proceso a largo plazo (Scott, 2006). Tanto las comunidades locales como los gobiernos locales requieren de tiempo para desarrollar las competencias y habilidades que la descentralización demanda de ellos. A las poblaciones locales, particularmente en contextos de menor desarrollo, les puede faltar la confianza y la disposición para demandar acción de los gobiernos locales (Smoke, 2003). Ellas pueden no estar conscientes de los derechos y deberes que conlleva la descentralización y cómo ejercerlos (Scott, 2006). Lo mismo aplica a los

gobiernos locales ya que puede tomarles tiempo acostumbrarse a que la rendición de cuentas les sea exigida desde abajo. Adicionalmente, construir las capacidades y experticia para llevar a cabo las nuevas responsabilidades puede ser un proceso largo, en especial cuando el gobierno central frecuentemente resulta ser un mejor empleador, al ofrecer mejores oportunidades y atraer al mejor talento del país (Prud'homme, 1995).

Lo anterior no es ciertamente una crítica al ICD, menos aún a la descentralización tridimensional, sino a la data y las variables seleccionadas. "Ningún índice puede ser mejor que la data que usa. Pero esto es un argumento para mejorar la data, no para abandonar el índice" (PNUD en OCDE, 2008: 34). El hecho que algunas objeciones se mantengan a pesar de usar el acercamiento más actual a la descentralización que la literatura ofrece, es testimonio de la complejidad de esta política pública. Como se mencionó arriba, las limitaciones en la calidad y disponibilidad de la data obligan a que en la investigación se realicen compromisos prácticos.

V. CONCLUSIÓN

La descentralización es una política pública ambiciosa que ha sido adoptada a lo largo y ancho del mundo. Sin embargo, la ambigüedad ha plagado los resultados que la literatura presenta. Esta ambigüedad, y la confusión que deriva de ella, es evidente a pesar que esta política ha sido reducida convencionalmente a su elemento económico: la descentralización fiscal. Ante este contexto, este artículo ha propuesto un acercamiento tridimensional a la descentralización, uno que abarca sus elementos necesarios, más no suficientes: político, administrativo y fiscal. El argumento es sustentado en forma teórica y verificado empíricamente. En este sentido, se ha propuesto un indicador compuesto de descentralización (ICD) que ha utilizado la data más actualizada disponible en la literatura. La validez de este indicador se comprobó y confirmó mediante pruebas de robustez.

Así, una aproximación tridimensional a la descentralización resulta ser mucho más fructífera tanto para académicos como para analistas políticos. No obstante, esto no excluye ejercicios unidimensionales. Cada una de las dimensiones de la descentralización merece estudio en sí misma. Tanto para definir el nivel adecuado de descentralización en cada una de ellas, así como para diseñar el orden en que deben descentralizarse. Aunque tales ejercicios tienen mucho potencial y deben apoyarse, es importante evitar que los árboles impidan ver el

bosque. La descentralización, desde una perspectiva de política pública amplia, es tridimensional.

Finalmente, es necesario enfatizar que la descentralización no es una panacea y este artículo no promueve una descentralización 'completa' (es decir, ICD = 1). De acuerdo con diferentes realidades políticas, económicas, culturales, etc., distintos niveles de descentralización pueden ser óptimos. El ICD ofrece un instrumento para identificar esos niveles, establecer metas y evaluar logros.

A pesar de la solidez de este acercamiento, es importante reconocer sus limitantes ya que se concentran en las dificultades implícitas en la colección y el manejo de la data. Estas limitaciones resaltan el área que existe para mejora. Debido a la acogida que esta política ha tenido es de esperar que ciertos esfuerzos se dediquen para lograr una medición más precisa de cada una de sus dimensiones. Asimismo, resultaría útil que la comunidad académica provea de mayor detalle en el manejo de su data y las premisas de sus estudios. Solamente así sus contribuciones permitirán avanzar el debate de forma rigurosa. Más importante aún, solamente así se valida su participación en la política pública.

LITERATURA CITADA

Andrews, M. (2008). Good Government Means Different Things in Different Countries. Harvard Kennedy School Faculty Working Papers Research Series. Cambridge, Estados Unidos: Universidad de Harvard

Banco Mundial. (2008). Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007. Washington DC, Estados Unidos: El Banco Mundial

1999. Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press

Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. Journal of Economic Perspectives, 16(4): 185-205

Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). Power to Tax: analytic foundations of a fiscal constitution. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press

De Mello, L. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. World Development, 28(2): 365-380

Ebel, R. & Yilmaz, S. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper No. 2809

Faguet, J. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. Londres, Reino Unido: LSE Research Online

Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. Journal of Urban Economics, 57(1): 449-461

Ivanyna, M. & Anwar S. (2012). How close if your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. Policy Research Working Paper 6138. Washington D.C., Estados Unidos: El Banco Mundial

Katsiaouni, O. (2003). Decentralization and Poverty Reduction: Does it Work? Papel presentado en el Fifth Global Forum on Reinventing Government, noviembre 3 7, Ciudad de México, México

Kauzya, J. (2005). Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development. Division for Public Administration and Development Management Discussion Paper. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (United Nations Department of Economic and Social Affairs)

Klugman, J., Rodríguez, F. & Choi, H. (2011). The HDI 2010: new controversies, old critiques. Journal of Economic Inequality, 9(1): 249-288

McLeod, J., Scheufele, D. & Moy, P. (1999). Community, communication, and participation: The role of mass media and interpersonal discussion in local political participation, Political Communication, 16(1): 315-336

Meloche, J., Vaillancourt, F. & Yilmaz, S. (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What does really Matter? World Bank Policy Research Working Paper 3254. El Banco Mundial

Oates, W. (1985). Searching for Leviathan: An empirical study. American Economic Review, 75(1): 748 757

(1972). Fiscal Federalism. Nueva York, Estados Unidos: Harcourt, Brace, Jovanovich

OCDE. (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organization for Economic Co-Operation and Development)

Prud'homme, R. (1995). On the Dangers of Decentralization. Policy Research Working Paper 1252 Transportation, Water and Urban Development Department. El Banco Mundial

Ribot, J. (2004). Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization. WRI Report. World Resources Institute. Washington DC., Estados Unidos

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. Studies in Comparative International Development 38(3): 32-56

Scott, T. (2006). Decentralization and Human Development Report. National Development Report Series Occasional Paper 6. United Nations Development Report Office

Smoke, P. (2003). Decentralization in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. Public Administration and Development, 23(1): 7-16

Stein, E. (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Journal of Applied Economics, 2(2): 357-391

Tanzi, V. (1996). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. en: Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, El Banco Mundial, Washington, DC., Estados Unidos

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, 64(1): 416 424

Treisman, D. (2002a). Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. Unpublished Manuscript

(2002b). Decentralization and the Quality of Government. Unpublished Manuscript

Von Braun, J., y Grote, U. (2000). Does Decentralization Serve the Poor? Papel para la Conferencia del FMI sobre Descentralización Fiscal (IMF Conference on Fiscal Decentralization), november 20 21, Washington, DC, Estados Unidos

ANEXO 1
RESUMEN DE LA BASE DE DATOS

Tabla A. Indicadores de dimensiones política, fiscal, administrativa y tridimensional por país (denominación en inglés)

	País	Fiscal	Política	Admin	ICD
1	Afghanistan	0.18	0	0.05	0.076666667
2	Albania	0.63	0.33	0.9	0.62
3	Algeria	0.24	0.28	0.14	0.22
4	Angola	0.14	0	0.07	0.07
5	Argentina	0.53	0.75	0.4	0.56
6	Armenia	0.46	0.33	0.88	0.556666667
7	Australia	0.78	0.67	0.56	0.67
8	Austria	0.76	0.75	0.7	0.736666667
9	Azerbaijan	0.41	0.5	0.75	0.553333333
10	Bahamas	0.06	0.42	0	0.16
11	Bahrain	0.11	0.33	0.1	0.18
12	Bangladesh	0.45	0.25	0.35	0.35
13	Barbados	0.06	0	0	0.02
14	Belarus	0.22	0.42	0.42	0.353333333
15	Belgium	0.72	0.67	0.67	0.686666667
16	Belize	0.19	0.39	0.35	0.31
17	Benin	0.23	0.25	0.01	0.163333333
18	Bhutan	0.16	0.58	0.05	0.263333333
19	Bolivia	0.4	0.71	0.54	0.55
20	Bosnia and Herzegovina	0.76	0.75	0.65	0.72
21	Botswana	0.16	0.33	0.37	0.286666667
22	Brazil	0.78	0.83	0.7	0.77
23	Brunei Darussalam	0.06	0.67	0	0.243333333
24	Bulgaria	0.32	0.75	0.7	0.59
25	Burkina Faso	0.08	0.5	0.08	0.22
26	Burundi	0.14	0.33	0.05	0.173333333
27	Cambodia	0.2	0.33	0.28	0.27
28	Cameroon	0.12	0.42	0.05	0.196666667
29	Canada	0.9	0.83	0.75	0.826666667
30	Cape Verde	0.06	0.17	0.08	0.103333333
31	Central African Republic	0.1	0	0.05	0.05
32	Chad	0.1	0.39	0.05	0.18
33	Chile	0.57	0.5	0.62	0.563333333
34	China	0.57	0.25	0.71	0.51
35	Colombia	0.55	0.67	0.55	0.59
36	Comoros	0.11	0.67	0.25	0.343333333
37	Congo, Dem. Rep.	0.12	0.17	0.05	0.113333333
38	Congo, Rep.	0.15	0.17	0.05	0.123333333
39	Costa Rica	0.49	0.31	0.02	0.273333333
40	Cote d'Ivoire	0.13	0.39	0.27	0.263333333
41	Croatia	0.41	0.58	0.59	0.526666667
42	Cuba	0.28	0.67	0.15	0.366666667
43	Cyprus	0.22	0.75	0	0.323333333
44	Czech Republic	0.73	0.58	0.45	0.586666667

	País	Fiscal	Política	Admin	ICD
45	Denmark	0.9	0.58	0.9	0.793333333
46	Djibouti	0.06	0.5	0	0.186666667
47	Dominica	0.16	0.33	0	0.163333333
48	Dominican Republic	0.14	0.58	0.04	0.253333333
49	Ecuador	0.44	0.67	0.5	0.536666667
50	Egypt	0.1	0.33	0.28	0.236666667
51	El Salvador	0.39	0.42	0	0.27
52	Equatorial Guinea	0.06	0.44	0	0.166666667
53	Eritrea	0.06	0	0	0.02
54	Estonia	0.23	0.42	0.58	0.41
55	Ethiopia	0.36	0.5	0.45	0.436666667
56	Fiji	0.06	0.46	0.02	0.18
57	Finland	0.76	0.67	0.9	0.776666667
58	France	0.75	0.58	0.66	0.663333333
59	Gabon	0.22	0.5	0	0.24
60	Gambia	0.06	0.67	0.3	0.343333333
61	Georgia	0.78	0.42	0.69	0.63
62	Germany	0.67	0.75	0.64	0.686666667
63	Ghana	0.41	0.33	0.3	0.346666667
64	Greece	0.34	0.83	0.13	0.433333333
65	Grenada	0.06	0	0	0.02
66	Guatemala	0.18	0.33	0.3	0.27
67	Guinea	0.22	0.21	0.25	0.226666667
68	Guinea-Bissau	0.06	0	0.13	0.063333333
69	Guyana	0.06	0.5	0.18	0.246666667
70	Haiti	0.06	0	0	0.02
71	Honduras	0.29	0.42	0.31	0.34
72	Hong Kong, China	1	0.67	0.65	0.773333333
73	Hungary	0.62	0.75	0.82	0.73
74	Iceland	0.79	0.75	0.65	0.73
75	India	0.48	0.67	0.35	0.5
76	Indonesia	0.5	0.53	0.39	0.473333333
77	Iran, Islamic Rep	0.6	0.21	0.05	0.286666667
78	Iraq	0.06	0.5	0.3	0.286666667
79	Ireland	0.27	0.58	0.31	0.386666667
80	Israel	0.2	0.67	0.08	0.316666667
81	Italy	0.49	0.83	0.35	0.556666667
82	Jamaica	0.22	0.5	0.03	0.25
83	Japan	0.68	1	0.56	0.746666667
84	Jordan	0.16	0.13	0.5	0.263333333
85	Kazakhstan	0.37	0.33	0.2	0.3
86	Kenya	0.36	0.33	0.15	0.28
87	Korea, Dem. Rep	0.22	0.5	0.08	0.266666667
88	Korea, Rep	0.7	0.75	0.53	0.66

	País	Fiscal	Política	Admin	ICD
89	Kosovo	0.19	0.67	0.45	0.436666667
90	Kuwait	0.11	0.17	0	0.093333333
91	Kyrgyz Republic	0.22	0.28	0.27	0.256666667
92	Lao PDR	0.17	0.53	0.04	0.246666667
93	Latvia	0.53	0.5	0.7	0.576666667
94	Lebanon	0.21	0.5	0.06	0.256666667
95	Lesotho	0.38	0	0.03	0.136666667
96	Liberia	0.11	0	0.05	0.053333333
97	Libya	0.11	0.67	0.05	0.276666667
98	Lithuania	0.39	0.75	0.7	0.613333333
99	Luxembourg	0.89	0.58	0.35	0.606666667
100	Macao, China	0.13	0	0	0.043333333
101	Macedonia	0.19	0.75	0.01	0.316666667
102	Madagascar	0.13	0.75	0.35	0.41
103	Malaysia	0.41	0.08	0.54	0.343333333
104	Malawi	0.13	0.67	0	0.266666667
105	Mali	0.11	0.44	0	0.183333333
106	Malta	0.1	0.58	0	0.226666667
107	Mauritania	0.13	0.33	0	0.153333333
108	Mauritius	0.17	0.5	0.05	0.24
109	Mexico	0.42	0.83	0.28	0.51
110	Moldova	0.18	0.5	0.84	0.506666667
111	Mongolia	0.36	0.42	0.2	0.326666667
112	Montenegro	0.16	0.75	0.7	0.536666667
113	Morocco	0.26	0.5	0.39	0.383333333
114	Mozambique	0.41	0.17	0	0.193333333
115	Myanmar	0.09	0	0	0.03
116	Namibia	0.11	0.58	0.28	0.323333333
117	Nepal	0.22	0.75	0.03	0.333333333
118	Netherlands	0.36	0.5	0.7	0.52
119	Netherlands Antilles	0.06	0.67	0	0.243333333
120	New Zealand	0.79	0.67	0.55	0.67
121	Nicaragua	0.16	0.75	0.05	0.32
122	Niger	0.44	0.39	0.03	0.286666667
123	Nigeria	0.24	0.67	0.2	0.37
124	Norway	0.74	0.58	0.9	0.74
125	Oman	0.06	0	0.05	0.036666667
126	Pakistan	0.5	0.56	0.35	0.47
127	Panama	0.2	0.33	0.03	0.186666667
128	Papua New Guinea	0.14	0.5	0.05	0.23
129	Paraguay	0.39	0.67	0.55	0.536666667
130	Peru	0.37	0.75	0.65	0.59
131	Philippines	0.5	0.75	0.64	0.63
132	Poland	0.62	0.58	0.7	0.633333333

	País	Fiscal	Política	Admin	ICD
133	Portugal	0.56	0.75	0.59	0.633333333
134	Qatar	0.12	0.33	0	0.15
135	Romania	0.43	0.58	0.45	0.486666667
136		0.34	0.71	0.25	0.433333333
137	Rwanda	0.08	0.53	0.04	0.216666667
138	Samoa	0.06	0	0	0.02
139	Sao Tome and Principe	0.06	0.05	0	0.036666667
140	Saudi Arabia	0.06	0.08	0.05	0.063333333
141	Senegal	0.24	0.42	0.54	0.4
142	Serbia	0.69	0.75	0.48	0.64
143	Seychelles	0.06	0.17	0	0.076666667
144	Sierra Leone	0.06	0.25	0	0.103333333
145	Singapore	1	0.67	0.65	0.773333333
146	Slovak Republic	0.56	0.75	0.46	0.59
147	Slovenia	0.39	0.75	0.7	0.613333333
148	Somalia	0.06	0.17	0	0.076666667
149	South Africa	0.58	0.42	0.4	0.466666667
150	Spain	0.74	0.5	0.37	0.536666667
151	Sri Lanka	0.22	0.47	0.59	0.426666667
152	St. Lucia	0.06	0.58	0	0.213333333
153	St. Vicent and Grenadines	0.06	0.17	0	0.076666667
154	Sudan	0.22	0.39	0.38	0.33
155	Surinarne	0.06	0.33	0	0.13
156	Swaziland	0.22	0.13	0.03	0.126666667
157	Sweden	0.77	0.54	0.9	0.736666667
158	Switzerland	0.96	1	0.9	0.953333333
159	Syrian Arab Republic	0.16	0.25	0.12	0.176666667
160	Taiwan	0.56	0.67	0	0.41
161	Tajikistan	0.22	0.25	0.2	0.223333333
162	Tanzania	0.21	0.5	0.32	0.343333333
163	Thailand	0.46	0.58	0.35	0.463333333
164	Timor-Leste	0.13	0	0.1	0.076666667
165	Togo	0.44	0.75	0.12	0.436666667
166	Trinidad and Tobago	0.11	0.5	0	0.203333333
167	Tunisia	0.34	0.5	0.28	0.373333333
168	Turkey	0.46	0.58	0.31	0.45
169	Turkmenistan	0.18	0.36	0.15	0.23
170	Uganda	0.2	0.75	0.49	0.48
171	UK	0.52	0.67	0.51	0.566666667
172	Ukraine	0.35	0.64	0.74	0.576666667
173	United Arab Emirates	0.56	0.42	0.25	0.41
174	Uruguay	0.55	0.83	0.17	0.516666667
175	US	0.9	1	0.75	0.883333333
176	Uzbekistan	0.18	0.53	0.5	0.403333333
178	Vietnam	0.16	0.58	0.55	0.43
179	West Bank and Gaza	0.34	0.25	0.5	0.363333333
180	Yemen	0.08	0.17	0	0.083333333
181	Zambia	0.31	0.25	0.13	0.23
182	Zimbabwe	0.17	0.42	0.1	0.23

Fuente: Ivanyna y Shah (2012) para dimensiones política, fiscal y administrativa, indicador compuesto de descentralización creado por el autor