

Descentralización fiscal, calidad de gobierno y disparidades regionales en Uruguay

Leonel Muinelo-Gallo
lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy

Adrián Rodríguez Miranda
adrianrm@iecon.ccee.edu.uy

José Raúl Rodríguez Pinho
joseraul.rodriiguez.pinho@gmail.com

Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Resumen

En este artículo analizamos el rol de la calidad de gobierno en la relación entre descentralización fiscal y disparidades regionales. Trabajos previos han argumentado que la descentralización fiscal cuenta con el potencial para reducir los diferenciales de ingresos entre regiones aunque este potencial puede no verse realizado debido a problemas de gobernabilidad asociados a las autoridades a nivel sub-nacional. Nuestra evidencia empírica basada en una muestra de 18 departamentos (regiones) de Uruguay durante el período 1990 a 2008 brinda respaldo a esta idea. Los resultados empíricos obtenidos señalan que la descentralización fiscal por sí sola promueve la convergencia regional, y que esta convergencia se ve potenciada en marcos que exhiben una mayor calidad de gobierno.

Palabras clave: descentralización fiscal, disparidades regionales, calidad de gobierno

Clasificación JEL: D73, H71, H73

1. Introducción

Si la descentralización fiscal incrementa o reduce las disparidades regionales es una cuestión que ha preocupado a los economistas a través de los años. De hecho, incrementar la capacidad de los gobiernos a nivel sub-nacional puede promocionar la convergencia regional debido a la expectativa que los niveles más bajos del gobierno puedan reaccionar de una forma más eficiente a las necesidades locales ya sea porque, basados en una mayor cantidad y calidad de la información, pueden diseñar y ejecutar políticas mejor diseñadas o porque estos gobiernos se esfuerzan en conservar o, incluso, aumentar su base imponible a través de la competencia con otras regiones. Sin embargo, la descentralización fiscal puede incrementar las disparidades regionales debido a que reduce la capacidad redistributiva o de respuesta del gobierno central, y porque las regiones relativamente más ricas tenderán a competir con las regiones más pobres por los recursos fiscales.

Otra razón de por qué la descentralización fiscal puede no contribuir a la convergencia regional, y que exploramos en este artículo, es la calidad de gobierno. En un contexto de relación entre descentralización y disparidades regionales, se ha argumentado que la descentralización fiscal puede agravar los problemas administrativos y de corrupción lo cual, de hecho, podría reducir o eliminar los efectos inducidos desde la descentralización fiscal hacia la convergencia.

La importancia de la calidad de gobierno para explicar la relación entre descentralización y convergencia regional ha sido sugerida por trabajos empíricos basados tanto en estudios particulares de países como en el análisis cross-country. La evidencia empírica hasta la fecha destaca una relación distinta entre descentralización fiscal y disparidades regionales según se analicen países ricos o pobres. En este sentido, mientras que la descentralización tiende a incrementar las disparidades regionales en los

países en vías de desarrollo, las reduce en los países de altos ingresos. Dado que estos últimos disfrutaban de mejores indicadores de gobernabilidad, y considerando los problemas de gobernanza que podrían ser asociados con la descentralización fiscal, esto ha llevado a los economistas a proponer, aunque no demostrar empíricamente, la idea que el impacto diferencial de la descentralización en países pobres y ricos se debe a diferencias en la calidad de gobierno.

Considerando este marco de análisis, en este artículo empírico analizamos el rol mediador de la calidad de gobierno en la relación entre descentralización fiscal y disparidades regionales en Uruguay. Basados en un análisis a nivel regional para un país de ingreso medio, como es Uruguay, contrastamos la hipótesis que los problemas de gobernabilidad atribuidos a la descentralización es probable que se vean agravados en regiones (departamentos) con problemas de gobernabilidad o, contrariamente, que estos problemas se vean mitigados en contextos con alta calidad de gobierno.

Nuestros resultados empíricos basados en un panel no balanceado de 18 departamentos de Uruguay en el período 1990 a 2008 brindan respaldo a esta idea. En particular, los tests empíricos realizados sugieren que si bien la descentralización fiscal por sí sola promueve la convergencia regional; a su vez, esta convergencia se ve estimulada en marcos que exhiben una mayor calidad de gobierno.

El artículo está estructurado de la siguiente forma. En la sección 2 se realiza una revisión de las contribuciones teóricas y empíricas que han explorado como la descentralización fiscal podría afectar las disparidades regionales. La sección 3 realiza un breve análisis del proceso descentralizador en Uruguay. En la sección 4 describimos como hemos medido las variables clave utilizadas en el análisis empírico. En la sección 5 detallamos nuestra metodología empírica. Luego, en la sección 6 presentamos los

hallazgos empíricos y algunos análisis de robustez. Finalmente, en la sección 7 detallamos algunas conclusiones y discutimos algunas implicaciones de política.

2. Descentralización fiscal y disparidades regionales: un breve repaso de la literatura

Si la descentralización fiscal aumenta o reduce las disparidades regionales es una cuestión que ha preocupado a los estudiosos de estos temas durante varios años. Desde el punto de vista teórico, existen varias razones por las cuales la descentralización de los recursos y erogaciones fiscales puede contribuir a la convergencia regional. En primer lugar, un mayor grado de descentralización fiscal puede reducir las disparidades regionales, ya que implica una mejor calidad de información por parte de los gobiernos locales lo cual posibilita, a su vez, la implementación de políticas más específicas. De hecho, los gobiernos a nivel sub-nacional cuentan con más y mayor calidad de información sobre las necesidades de sus votantes y, en consecuencia, resulta más fácil ajustar sus políticas a las preferencias locales (Oates, 1972). Esto debería conducir a políticas más eficaces para fomentar el desarrollo económico regional y, en última instancia, podría ayudar a reducir las disparidades regionales (Oates, 1993). En segundo lugar, la descentralización puede también atenuar las disparidades regionales al propiciar un entorno más competitivo. En la medida en que la descentralización fiscal puede promover la competencia inter-jurisdiccional por los recursos fiscales, se puede proporcionar un sistema de penalización de los gobiernos locales ineficaces y, en consecuencia, puede promover la convergencia regional (Brennan y Buchanan, 1980; Weingast, 1995; McKinnon, 1997; Qian y Weingast, 1997). Relacionado con esto último, los votantes pueden utilizar como punto de referencia los resultados obtenidos

por los gobiernos de cada jurisdicción y esto propiciará una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales (Salmon, 1987; Breton, 1996).

Sin embargo, existen varias vías a través de las cuales la descentralización fiscal puede ampliar las disparidades regionales. La más obvia, dado que la descentralización significa tomar recursos de la administración central, se debilita el alcance de la redistribución inter-regional que puede ser dirigida hacia la convergencia regional por parte de este gobierno central (Prud'homme, 1995). Relacionado con ello, la descentralización puede aumentar la capacidad de los gobiernos sub-nacionales de frenar las salidas netas de recursos de las regiones más ricas (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). A su vez, en contextos descentralizados, donde las posibilidades de redistribución por parte del gobierno central son más limitadas, las regiones más ricas y con una mayor base impositiva pueden financiar bienes públicos locales a tasas impositivas más bajas (o financiar más bienes públicos con tasas similares), algo que puede llevarlos a atraer los recursos de las regiones pobres, lo cual también aumenta las disparidades regionales (Prud'homme, 1995; Keen y Marchand, 1997; Oates, 1999).

Otra dimensión a través de la cual un mayor grado de descentralización fiscal puede no contribuir a la convergencia regional, y que vamos a explorar en esta investigación, refiere a los problemas relacionados con la calidad del gobierno. La calidad institucional ha sido identificada como un factor importante para explicar el desarrollo económico a nivel de país (Acemoglu et al, 2005; Rodrik et al, 2004), y existe un creciente reconocimiento de que también juega un papel importante en la explicación del desarrollo regional (Rodríguez-Pose, 2010; Tabellini, 2010). En el contexto de la relación entre descentralización y las disparidades regionales, se ha argumentado que la descentralización fiscal puede agravar los problemas de corrupción y capacidad administrativa lo cual, a su vez, puede reducir o eliminar los efectos

inductores de la descentralización fiscal hacia la convergencia regional de ingresos. Otro argumento importante, es que la descentralización puede empeorar los problemas de gobernabilidad de las administraciones sub-nacionales reduciendo o eliminando sus beneficios esperados (Martínez-Vázquez y MacNab, 2003). Más específicamente, los problemas de corrupción y de calidad administrativa pueden distorsionar la asignación de recursos a los niveles inferiores de gobierno, debido al conocimiento y frecuencia de interacción y una mayor discrecionalidad por parte de los gobiernos locales. De hecho, el gobierno central al ser más prestigioso y poderoso puede ser monitoreado más intensamente, lo cual hace más fácil superar los problemas de “*free-rider*” por parte grupos de interés a nivel sub-nacional (Prud'homme, 1995; Bardhan y Mookherjee, 2000; Bardhan, 2002). Finalmente, los gobiernos de las regiones donde los factores inmóviles son más numerosos que los móviles, o regiones que no son competitivas por alguna razón estructural, pueden renunciar a las políticas de negociación “amistosas”, dedicándose de esta forma a políticas de tipo predatorio (Rodden y Rose-Ackerman, 1997; Cai y Treisman , 2005).

La importancia de la calidad del gobierno en la relación entre descentralización fiscal y convergencia regional también ha sido analizada empíricamente. La evidencia reporta una relación distinta entre la descentralización fiscal y las disparidades regionales en países ricos y pobres. Más específicamente, la descentralización tiende a acentuar las desigualdades en los países en desarrollo, y las reduce en los países de ingresos altos (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; Lessmann, 2012). En el contexto de los estudios de casos (países), la descentralización fiscal ha aumentado las disparidades regionales en China (Kanbur y Zhang, 2005; Qiao et al, 2008), Filipinas (Silva, 2005) y Colombia (Bonet, 2006), al tiempo que ha reducido las disparidades en los EE.UU. (Akai y Hosio, 2009) e Italia (Calamai, 2009). Dado que los países de altos ingresos en

general disfrutaban de una mejor “governabilidad”, y teniendo en cuenta los problemas anteriormente mencionados que puedan estar asociados a los procesos de descentralización fiscal, esto ha llevado a los estudiosos de estos temas a proponer, aunque no testear empíricamente, la idea de que el impacto diferencial de la descentralización en los países ricos y pobres se debe, en gran parte, a la diferencia en la calidad del gobierno en cada escenario.

3. Descentralización fiscal en un país de ingreso medio: el caso de Uruguay

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, la descentralización fiscal promueve la convergencia regional en contextos de alta calidad de gobierno, aunque podría conducir a mayores disparidades regionales en contextos con problemas de gobernabilidad. Este es un argumento muy relevante para ser contrastado y discutido para el caso de un país de ingreso medio como es Uruguay. De hecho, desde la reforma Constitucional de 1996 y la reciente Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2010, se viene impulsando en este país un proceso que busca avanzar hacia una mayor descentralización, asociado a la promoción de políticas de desarrollo local y regional. Más específicamente, a pesar que en Uruguay actualmente no existe una descentralización fiscal relevante, el sistema de transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos departamentales (GDs) genera algunas posibilidades de cierta autonomía en la ejecución de esos fondos transferidos¹, además de que los GDs cuentan también con recursos propios a partir de ciertos impuestos y tasas que se definen y recaudan localmente.

¹ Las transferencias de recursos desde el Gobierno Nacional al ámbito departamental se establecen en dos artículos de la Constitución nacional: los artículos 214 (Transferencias) y 298 (Fondo de Desarrollo del Interior, FDI). Para acceder a estos fondos los GDs deben cumplir algunos requisitos, por ejemplo, referidos a compromisos de gestión

La forma en que se efectivizan las transferencias se regula en cada quinquenio en la Ley de Presupuesto Nacional (actualmente la Ley N° 18719 para los ejercicios 2011 a 2014). Cabe señalar que la reforma de la Constitución de 1996 permite instrumentos relevantes para que los GDs puedan participar de los procesos que tienen que ver con las transferencias de recursos y con el proceso de descentralización². Por otra parte, recientemente la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana crea a partir de 2010 el tercer nivel de gobierno, el Municipio. Esto es una señal importante sobre la tendencia a avanzar en la descentralización, pero no aprovecha todo el potencial que tendría la creación del tercer nivel de gobierno que efectivamente permite el marco de la Constitución de 1996, como explica Arocena (2008). En cambio, el Municipio nace sin una real autonomía respecto al segundo nivel (GD), más allá de la elección por sufragio universal de las autoridades locales (las competencias y recursos son potestad del GD, que a la vez es tribunal de alzada del tercer nivel). Por estas razones todavía sigue siendo el GD (el segundo nivel) el más relevante a la hora de analizar el proceso de descentralización.

Por otra parte, el departamento de Montevideo históricamente se ha manejado con presupuesto propio, sin recibir transferencias del Gobierno Nacional. Recién desde 2006 empieza a recibir transferencias, las que rondan el 10% de los ingresos totales del GD. Por esta razón y la construcción de la variable descentralización que proponemos más adelante es que el análisis se centra en los 18 departamentos del interior del país.

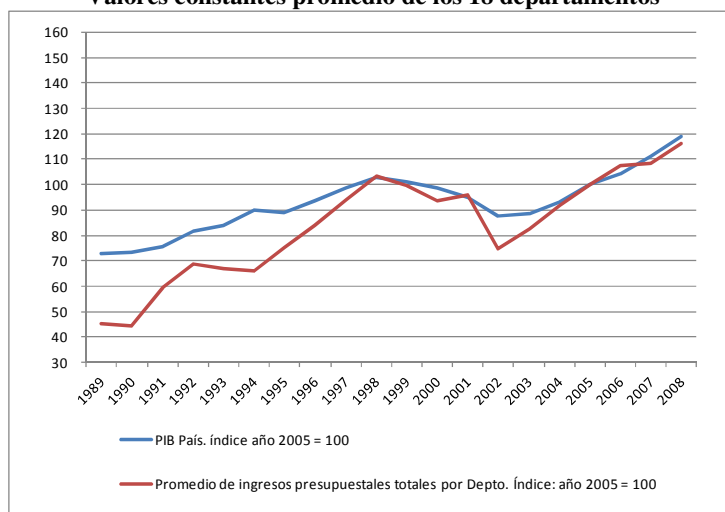
Más allá de los cambios en la legislación y normativa, por la vía de los hechos también se han venido dando procesos importantes en las últimas dos décadas, a través

² La reforma de 1996 (art. 230) establece dos órganos de Gobierno en los que participan los GDs y que adquieren de esta forma rango constitucional, con competencia en el tema de la descentralización, que son el Congreso de Intendentes (Jefes de los GDs) y la Comisión Sectorial de Descentralización (integrada por 6 delegados de los Ministerios nacionales y 6 del Congreso de Intendentes, coordinada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia).

de lo cuales a las competencias tradicionales de los GDs (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). Estas nuevas responsabilidades asumidas implican grandes desafíos en términos de capacidades de gobierno para gestionar y ejecutar en forma adecuada los presupuestos.

De hecho, los ingresos presupuestales de los GDs durante el período 1990- 2008 se han incrementado de forma muy importante, acompañando la tendencia del PIB del país (Gráfico 1).

**Gráfico 1 - Evolución del PIB nacional e ingresos presupuestales.
Valores constantes promedio de los 18 departamentos**



Fuentes: PIB en base a datos del Banco Central del Uruguay. Ingresos presupuestales de las Intendencias en base a datos de Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República.

4. Medición de las principales variables

En esta sección revisamos los indicadores empleados para medir las disparidades regionales, descentralización fiscal y calidad de gobierno en Uruguay. Construimos un panel no balanceado de 18 departamentos durante el periodo 1990 a 2008, basando

nuestra selección de regiones y período en la disponibilidad, frecuencia y calidad de los datos correspondientes a estos indicadores³.

Para medir las disparidades regionales, utilizamos una aproximación al coeficiente de variación (CV), utilizado frecuentemente en la literatura focalizada en disparidades regionales⁴. Más específicamente, nuestro indicador de disparidades toma la siguiente forma:

$$CV = \frac{1}{y_t} \left(\bar{y}_t - y_{it} \right)^2$$

donde \bar{y}_t es el ingreso per capita medio del país en el momento t , mientras que y_{it} es el ingreso per capita del departamento i en el momento t . Este indicador, refleja básicamente las disparidades entre los diferentes departamentos en cada año. Varía entre 0 (igualdad) y 1 (máxima disparidad).

Debido a la escasa disponibilidad de información, para medir la calidad de gobierno utilizamos una medida de salario público medio por departamento y año. Se calculó el salario medio del gobierno sub-nacional expresado en valores constantes. A partir de esta información se construyó una variable categórica de 0 a 3, siendo 3 la máxima calidad de gobierno.

La literatura de la competencia inter-jurisdiccional enfatiza la importancia de ligar los gastos locales con los ingresos locales. De hecho, al relacionar ambas dimensiones presupuestales se promocionaría un funcionamiento apropiado de la competencia dado que las transferencias verticales pueden generar incentivos para que las autoridades locales ignoren las presiones competitivas para un mejor gerenciamiento (Jin et al,

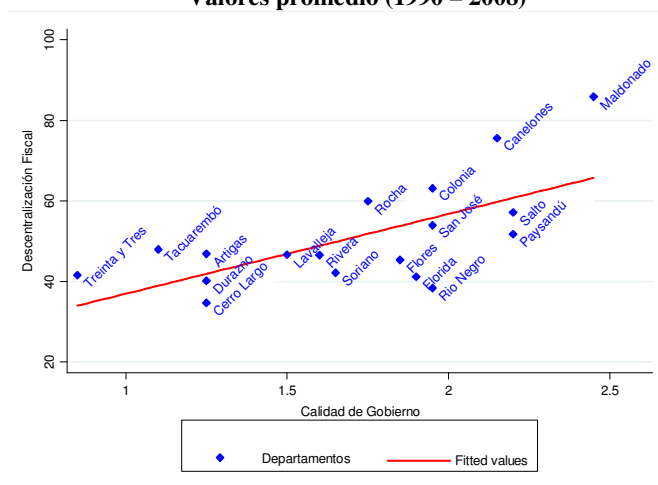
³ Ver el apéndice 1 para la lista de departamentos incluidos, apéndice 2 por las fuentes de datos utilizadas y apéndice 3 por estadísticos resumen.

⁴ Ver Ezcurra y Pascual (2008), Lessmann (2009), Rodríguez-Pose y Ezcurra (2010), y Williamson (1965).

2005; Qian y Weingast, 1997; Qian y Roland, 1998; Oates, 1999; Zhuravskaya, 2000). Considerando este contexto, medimos la descentralización fiscal como el porcentaje de los ingresos de gobierno departamental que tienen origen en recaudación propia sobre el total de ingresos de este gobierno regional. Este indicador es una medida importante del grado de autonomía fiscal que tienen los gobiernos departamentales, en la medida que dependen menos de las transferencias del Gobierno Central Nacional.

Según este indicador, los departamentos más descentralizados en nuestra base de datos son Maldonado, Canelones y Colonia⁵, mientras que los menos descentralizados son Cerro Largo, Río Negro y Durazno⁶. A su vez, existe una alta correlación positiva entre los departamentos que cuentan con una mayor descentralización fiscal y los de mayor calidad institucional (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Calidad de Gobierno y Descentralización Fiscal en Uruguay
Valores promedio (1990 – 2008)



⁵ El departamento de Maldonado, en el período 1990 a 2008, presenta una participación media de los recursos de origen departamental en los ingresos presupuestales totales del 86%. Por su parte, Canelones alcanza el valor de 76% durante este período. Mientras que Colonia presenta un valor promedio de 63%.

⁶ En el período 1990 a 2008, los ingresos de origen departamental representan en promedio 36% en Cerro Largo, 39% en Río Negro y 41% en Durazno.

5. Metodología empírica

A los efectos de testear si la calidad de los gobiernos departamentales media la relación entre descentralización fiscal y disparidades regionales estimamos el siguiente modelo base:

$$Disparidades_regionales_{it} = \alpha + \beta_1 DF_{it} + \beta_2 CG_{it} + \beta_3 DF_{it} * CG_{it} + \beta_4 X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

donde i refiere al departamento, t a los años, α es una constante, DF es nuestro indicador de descentralización fiscal, CG refiere al indicador de calidad de gobierno; mientras que X_{it} es un vector de variables de control y ε_{it} es el término de error. Dada nuestra discusión previa esperaríamos que $\beta_3 < 0$, o en otras palabras que la descentralización fiscal debería reducir la disparidades regionales en los departamentos con mayor calidad de gobierno⁷.

Nuestro vector de variables de control incluye el PIB real per capita departamental, la desigualdad neta (luego de impuestos y transferencias del gobierno) y el nivel de pobreza. Nuestra selección de variables de control se encuentra guiada, en primer lugar, por la disponibilidad de información por departamentos y, en segundo lugar, por la necesidad de considerar aquellos factores que pudieran afectar la relación entre la descentralización fiscal y la calidad de gobierno por un lado y las disparidades regionales por otro, de forma de evitar sesgos de variables omitidas.

Otra cuestión metodológica fundamental es la presencia de causalidad reversa. Esta se puede originar de varias formas en nuestro modelo lo cual puede sesgar el impacto estimado de nuestras variables explicativas claves. Primero, pudiera ser el caso que en contextos con mayores disparidades regionales, existiera una mayor presión hacia la centralización con una visión hacia el fortalecimiento de la capacidad

⁷ Para detalles de la mecánica e interpretación de modelos de interacción ver, por ejemplo, Brambor et al (2006).

redistributiva del gobierno central, o alternativamente, que una mayor descentralización sea percibida como una contribución hacia la convergencia regional (Lessmann, 2012). Segundo, disparidades regionales significativas pudieran conducir a conflictos redistributivos sobre la distribución territorial de los recursos lo cual podría contrarrestar las políticas orientadas hacia una gobernanza más eficiente a nivel central o sub-nacional (Kyriacou y Roca, 2013).

Para tratar con la causalidad reversa aplicamos una técnica de variables instrumentales basada en mínimos cuadrados generalizados realizables en dos etapas (FGLS-TS, por su denominación en inglés); utilizando los valores rezagados de nuestras variables endógenas (descentralización fiscal y calidad de gobierno) como instrumentos. Más específicamente, dado que estimaremos dos tipos de modelos: un primer modelo con datos anuales, y un segundo modelo con promedios tri-anuales como forma de controlar la influencia del ciclo económico; en el caso de datos anuales utilizamos los valores rezagados de estas variables como instrumentos, y en el caso de promedios tri-anuales consideramos los valores al inicio de los diferentes sub-períodos.

6. Resultados

En la Tabla 1 presentamos los principales resultados de nuestras regresiones. Las primeras tres columnas presentan las estimaciones basadas en datos anuales mientras que las últimas tres columnas emplean promedios tri-anuales en un esfuerzo por reducir las fluctuaciones cíclicas de corto plazo y, por tanto, la influencia del ciclo económico, lo cual nos permite concentrarnos en relaciones de tipo estructural (ver también, Lessmann, 2009; 2012, Rodríguez Pose y Ezcurra, 2010). El impacto de nuestras variables de control sobre las disparidades regionales muchas veces no se encuentra en línea con los trabajos empíricos previos basados en estudios con paneles de países. En nuestro caso, un mayor nivel de PIB per capita departamental incrementa las

disparidades regionales (Lessman, 2012; Kyriacou y Roca, 2013). Sin embargo, encontramos que una mayor desigualdad o nivel de pobreza departamental incrementan las disparidades regionales.

Tabla 1 aquí

Analizamos ahora el impacto estimado de nuestras variables clave, a saber, descentralización fiscal, calidad de gobierno y, especialmente, su efecto combinado. Nuestros resultados sugieren que la descentralización fiscal tiende a reducir las disparidades regionales. Este efecto es significativo tanto con datos anuales (columna 1) como con datos tri-anales (columna 4). Cuando introducimos la calidad de gobierno en nuestro modelo empírico (columnas 2 y 5) encontramos que esta variable no tiene un efecto significativo sobre las disparidades regionales, aunque se mantiene la significancia y signo de la variable de descentralización fiscal. Sin embargo, el rol de la calidad institucional se vuelve claro cuando es interaccionado con la descentralización fiscal (columnas 3 y 6). Recordemos que supusimos que los problemas de gobernabilidad relacionados con la descentralización fiscal es probable que sean mayores en regiones con indicadores más pobres de calidad de gobierno, pudiendo opacar las ganancias en términos de eficiencia esperadas de la descentralización fiscal en relación a la convergencia regional. Esta expectativa se ve respaldada por el hecho que el término de interacción con la descentralización fiscal es siempre negativo y estadísticamente significativo en nuestras regresiones.

Tabla 2 aquí

La Tabla 2 presenta los resultados de regresión al considerar los problemas de causalidad reversa. Las primeras tres columnas consideran datos anuales y aplican FGLS-TS utilizando un rezago anual de los valores de la descentralización fiscal y la calidad de gobierno como instrumentos. De la misma forma, las columnas cuatro a seis estiman el modelo con promedios tri-anuales considerando como instrumentos de estas variables sus valores al inicio de cada período tri-anual. Los resultados obtenidos confirman los resultados en la Tabla 1. La descentralización fiscal tiene un efecto positivo y significativo sobre la convergencia regional y, a su vez, este resultado se ve potenciado en la presencia de una mayor calidad de gobierno. En general nuestros resultados muestran que la descentralización fiscal reduce por sí sola las disparidades regionales y que este efecto se ve potenciado ante la presencia de una mayor calidad del gobierno regional o departamental.

7. Conclusiones

En este artículo hemos examinado la medida en la cual la calidad institucional influencia el efecto de la descentralización fiscal sobre las disparidades regionales. Si bien existe la expectativa que la descentralización fiscal pueda contribuir a la reducción de las disparidades regionales debido a que estimula a los gobiernos sub-nacionales mejor informados y fomenta la competencia inter-jurisdiccional, existe también el problema que esta convergencia no se vea materializada debido a problemas de gobernabilidad en estos menores niveles de gobierno.

Considerando este marco de análisis, en este artículo exploramos como media la gobernabilidad la relación entre descentralización fiscal y disparidades regionales en una muestra de 18 departamentos de Uruguay para el período 1990 a 2008. Más específicamente, explotamos la intuición que los problemas de gobernabilidad relacionados con la descentralización, es probable que se vean agravados en regiones

con una calidad de gobierno más baja. En este sentido, incluimos una medida de calidad de gobierno en las regresiones de disparidades regionales e incluyendo un término de interacción de esta medida con la descentralización fiscal para considerar el efecto mediador de la gobernabilidad.

A un nivel general, encontramos que controlando por la interacción entre descentralización fiscal y calidad de gobierno, se potencia el impacto de la descentralización fiscal considerada aisladamente, resultado que nos señala que el trabajo empírico previo que no ha considerado la calidad de gobierno en sus estimaciones quizás se encuentre con sesgo de variables omitidas.

Desde una perspectiva de política nuestros resultados tienen claras implicancias. Si bien resultaría importante descentralizar la gestión de los recursos debido a un número importante de razones, en la medida en que la fuerza impulsora detrás de la descentralización sea el objetivo de la convergencia regional, es necesario considerar ciertas precauciones. Las regiones que se encuentran “equipadas” con instituciones de buena calidad, serán más capaces de aprovechar los beneficios potenciales de la descentralización fiscal en beneficio de su desarrollo. Sin embargo, si existen regiones con claros problemas de gobernabilidad, otorgarles a estos gobiernos sub-nacionales una mayor autonomía es probable que amplíe las diferencias de ingresos con el resto de las regiones, conduciendo a una mayor divergencia regional al interior de los países.

Bibliografía

- Acemoglu D, Johnson S, Robinson J (2005) Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In: Aghion P, Durlauf, S (eds) *Handbook of economic growth*. Elsevier, Amsterdam, North Holland (pp. 385-472)
- Akai N, Hosio M (2009) Fiscal decentralization, commitment and regional inequality: evidence for state-level, cross-sectional data for the United States. *Journal of Income Distribution* 18(1): 113-129
- Arocena, J. (2008) Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay, en *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*, Año 1, N°1, pág. 17-34, PNUD, Programa ART Uruguay.
- Bardhan P (2002) Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205
- Bardhan P, Mookherjee D (2000) Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review* 90(2): 135-139
- Bonet J (2006) Fiscal decentralization and regional income disparities: Evidence from the Colombian experience. *Annals of Regional Science* 40: 661-67
- Brambor T, Clark W, Golder M (2006) Understanding interaction models: improving empirical analyses. *Political Analysis* 14: 63–82
- Brennan G, Buchanan J (1980) *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press, Cambridge
- Breton A (1996) *Competitive governments. An economic theory of politics and public finance*. Cambridge University Press, New York
- Cai H, Treisman D (2005) Does competition for capital discipline government? Decentralization, globalization and public policy. *American Economic Review* 95(3): 817-830
- Calamai L (2009) The link between devolution and regional disparities: evidence from Italian regions. *Environment and Planning A* 41: 1129-1151
- Cardozo, M. y Ziccardi, A. (2010) Descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las políticas sociales. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- CEDES (2010) Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- Ezcurra R, Pascual P (2008) Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning A* 40: 1185-1201

- Jin H, Yingyi Q, Weingast B (2005) Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism Chinese style. *Journal of Public Economics* 89(9-10): 1719-1742
- Keen M, Marchand M (1997) Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66: 33–53
- Kanbur R, Zhang X (2005) Fifty years of regional inequality in China: a journey through revolution, reform and openness *Review of Development Economics* 9(1): 87-106
- Kyriacou A, Roca-Sagalés O (2013) Regional disparities and government quality: Redistributive conflict crowds out good government. Forthcoming, *Spatial Economic Analysis*
- Lessmann C (2009) Fiscal decentralization and regional disparity: Evidence from cross section and panel data. *Environment and Planning A* 41: 2455-73
- Lessmann C (2012) Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and Planning A* 44: 1363-1388
- Lin S, Kim D, Huang H, Yeh C (2009) Nonlinearity between inequality and growth, *Studies in Nonlinear Dynamics Econometrics* 13(2): Article 3.
- Martinez-Vazquez J, MacNab, R. M. (2003), “Fiscal Decentralization and Economic Growth”, *World Development*, Vol. 39(9), pp. 1597-1661
- Oates, W. (1972), “Fiscal Federalism”, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W (1993) Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal* 46(2): 237-243
- Oates W (1999) An essay on fiscal federalism. *Journal Economic Literature* 37: 1120-49
- Prud’homme R (1995) On the dangers of decentralization. *World Bank Research Observer* 10(2): 201-20
- Qian Y, Roland G (1998) Federalism and the soft budget constraint. *American Economic Review* 88(5): 1143-1162
- Qian Y, Weingast B (1997) Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives* 11: 83-92
- Qiao B, Martinez-Vazquez J, Xu Y (2008) The trade-off between growth and equity in decentralization policy: China’s experience. *Journal of Development Economics* 86(1): 112-128
- Rodden J, Rose-Ackerman S (1997) Does federalism preserve markets? *University of Virginia Law Review* 83(7): 1521-1572
- Rodríguez-Pose A (2010) Do institutions matter for regional development in the EU? *Imdea Working Paper series in Economics and Social Sciences* 2010/2, Madrid.
- Rodríguez-Pose A (2012) Trade and regional inequality. *Economic Geography* 88(2): 109-136

- Rodríguez-Pose A, Ezcurra R (2010) Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography* 10: 619-44
- Rodrik D, Subramanian F, Trebbi F (2004) Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth* 9: 131-65.
- Salmon P (1987) Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy* 3(2): 24-43
- Silva J (2005) Devolution and regional disparities in the Philippines: is there a connection? *Environment and Planning C (Government and Policy)* 23: 399-417
- Tabellini G (2010) Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic Association* 8(4): 677-716
- Williamson J (1965) Regional inequality and the process of national development: A description of patterns. *Economic Development and Cultural Change* 13: 3-45
- Zhuravskaya E (2000) Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. *Journal of Public Economics* 76(3): 337-368

Apéndice 1 - Lista de departamentos

Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Salto, San José, Soriano, Río Negro, Rivera, Rocha, Tacuarembó y Treinta y Tres.

Apéndice 2 – Fuentes de datos

Variable	Fuente
Disparidades regionales	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República
Descentralización fiscal	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República
Calidad de gobierno	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República
Log del PIB per capita	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República
Desigualdad	Encuesta Continua de Hogares - INE
Pobreza	Encuesta Continua de Hogares - INE

Apéndice 3 - Estadísticos descriptivos

		Media	Desv. estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
Disparidades regionales	Overall	11.6557	8.5250	0.0525	39.0135	N = 342
	Between		5.4197	5.2164	24.4363	n = 18
	Within		6.6972	9.3810	33.0759	T = 19
Descentralización fiscal	Overall	51.8696	14.3140	25.3711	92.8780	N = 342
	Between		13.2027	35.8738	86.6940	n = 18
	Within		6.3072	37.1148	67.5878	T = 19
Calidad de gobierno	Overall	1.8012	1.0507	0	3	N = 342
	Between		0.4608	0.8947	2.5789	n = 18
	Within		0.9502	0.7777	3.2222	T = 19
Log del PIB per capita (departamental)	Overall	10.1982	0.2454	9.5864	11.0080	N = 342
	Between		0.2034	9.7768	10.5484	n = 18
	Within		0.1451	9.9115	10.7433	T = 19
Desigualdad	Overall	3.5581	2.4387	0.4538	16.3064	N = 342
	Between		1.6984	1.2932	7.7855	n = 18
	Within		1.7930	1.5181	14.8991	T = 19
Pobreza	Overall	28.5259	11.1484	5.9107	57.7156	N = 342
	Between		8.4536	16.3451	45.8647	n = 18
	Within		7.5231	12.88521	52.9745	T = 19

Tablas

Tabla 1 Disparidades regionales, descentralización fiscal y calidad de gobierno (Modelo de efectos fijos)

	Datos anuales			Promedios tri-anales		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log del PIB per capita	12.745 (4.041)***	13.059 (4.358)***	12.499 (4.358)***	11.929 (1.893)***	11.237 (1.703)***	10.728 (1.892)***
Desigualdad	2.5292 (0.253)***	2.725 (0.274)***	2.718 (0.270)***	2.909 (0.434)***	2.889 (0.410)***	2.893 (0.404)***
Pobreza	0.3249 (0.051)***	0.374 (0.044)***	0.385 (0.047)***	0.250 (0.100)**	0.235 (0.094)***	0.262 (0.111)**
Descentralización fiscal (DF)	-0.123 (0.055)**	-0.130 (0.056)**	-0.103 (0.057)**	-0.184 (0.069)***	-0.184 (0.069)***	-0.159 (0.056)***
Calidad de gobierno	--	0.722 (0.811)	2.017 (1.331)	--	1.233 (0.882)	2.704 (1.586)
DF * Calidad de gobierno	--	--	-0.021 (0.013)*	--	--	-0.023 (0.014)*
Dummies departamentales	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Dummies temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si
R² Ajustado	0.64	0.64	0.64	0.75	0.75	0.75
Observaciones	378	342	342	126	126	126

Errores estándares entre paréntesis. *, **, *** medidas de significancia estadística a los niveles 10, 5 y 1%, respectivamente. Todas las regresiones incluyen término constante.

Tabla 2 - Disparidades regionales, descentralización fiscal y calidad de gobierno: causalidad reversa (TS-FGLS)

	Datos anuales			Promedios tri-anales		
Instrumentando DF y Calidad de gobierno con:	Rezago de un año			Valores al inicio del período		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log del PIB per capita	11.874 (4.212)***	14.799 (4.019)***	11.581 (4.549)***	11.162 (1.907)***	10.391 (2.007)***	9.893 (2.208)***
Desigualdad	2.777 (0.273)***	3.207 (0.293)***	2.689 (0.266)***	2.857 (0.440)***	2.837 (0.415)***	2.840 (0.410)***
Pobreza	0.330 (0.062)***	0.434 (0.067)***	0.388 (0.045)***	0.238 (0.103)**	0.221 (0.097)**	0.244 (0.117)**
Descentralización fiscal (DF)	-0.355 (0.192)**	-0.467 (0.202)***	-0.074 (0.109)	-0.106 (0.056)**	0.114 (0.057)**	-0.092 (0.046)**
Calidad de gobierno	--	-2.657 (1.724)*	4.062 (2.764)	--	1.514 (1.088)	2.931 (1.913)
DF * Calidad de gobierno	--	--	-0.043 (0.022)**	--	--	-0.021 (0.017)*
Dummies departamentales	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Dummies temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si
R² - Ajustado	0.65	0.61	0.64	0.75	0.75	0.75
Observaciones	360	324	324	126	126	126

Errores estándares entre paréntesis. *, **, *** medidas de significancia estadística a los niveles 10, 5 y 1%, respectivamente. Todas las regresiones incluyen término constante.