

## **DESCENTRALIZACION FISCAL Y CORRUPCION. UNA COMPROBACION EMPIRICA**

### **FISCAL DECENTRALIZATION AND CORRUPTION. AN EMPIRICAL VERIFICATION**

---

**DIEGO E. PINILLA-RODRIGUEZ\***

Universidad Nacional de Chimborazo  
Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas

**PATRICIA HERNANDEZ-MEDINA\***

Universidad Nacional de Chimborazo  
Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas

**GABRIEL RAMIREZ-TORRES\***

Universidad Nacional de Chimborazo  
Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas

#### **Resumen**

*La relación entre la descentralización fiscal y la extracción de rentas por parte de agentes privados es un elemento constante en los debates pertinentes al diseño institucional territorial. La literatura teórica hace predicciones ambiguas respecto de esta relación, y ha sido poco estudiada empíricamente. Se estima un modelo econométrico para un panel de datos de 73 países en desarrollo para 1996-2019. En general, es consistente la evidencia encontrada respecto del papel de la descentralización del gasto en una menor percepción de la corrupción. Sin embargo, una descentralización del ingreso se relaciona con una mayor corrupción. De este modo, aparecen posibles sistemas de rendición de cuentas independientes de la generación de recursos propios y se resaltan a los sistemas de transferencias en el control del gasto público.*

**Palabras clave:** *Descentralización fiscal, corrupción.*

**Clasificación JEL:** *E62, H11, H77, P48.*

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad Nacional de Chimborazo. Av. Antonio José de Sucre Km 1 1/2 vía a Guano, Riobamba (Ecuador).  
E-mail: dpinilla@unach.edu.ec; patricia.hernandez@unach.edu.ec; gabrieldg.ramirez@unach.edu.ec

## Abstract

*The relationship between fiscal decentralization and the extraction of income by private agents is a constant element in the debates on territorial institutional design. Theoretical literature makes ambiguous predictions about this relationship, and it has been little studied empirically. An econometric model is estimated for a panel of data from 73 developing countries for the years 1996-2019. In general, the evidence found regarding the role of spending decentralization in a lower perception of corruption is consistent. However, a decentralization of income is related to greater corruption. In this way, possible accountability systems appear independent of the generation of own resources and transfer systems are highlighted in the control of public spending.*

Keywords: *Fiscal decentralization, corruption.*

JEL Classification: *E62, H11, H77, P48.*

## INTRODUCCION

Desde distintas bases teóricas existe toda una tradición económica a favor de la implementación de modelos descentralizados bajo el supuesto de su mayor capacidad para responder a las necesidades de la ciudadanía de forma más eficiente. Incluso se espera que la gobernabilidad y la descentralización se apoyen mutuamente en una relación causal bidireccional (Martínez-Vázquez y McNab, 2006). Sin embargo, no toda la literatura comparte esta idea. En un trabajo representativo, Prud'homme (1995) es de los primeros en resaltar que los beneficios de la descentralización no son tan evidentes como la teoría clásica quiere presentar y que su implementación tiene serios inconvenientes que deben ser considerados.

El problema no debe girar exclusivamente entre los opuestos centralizar-descentralizar. Se deben considerar los objetivos concretos que se pretenden, en qué sectores y para cuáles regiones o niveles jurisdiccionales. La literatura se ha centrado demasiado en evaluar las experiencias descentralizadoras, en un contraste de la práctica frente a lo prescrito por la teoría y ha dado poca importancia a las estrategias de implementación (Bahl, 1999). Sin embargo, la descentralización está condicionada por la naturaleza que adopte el proceso, de forma que los beneficios potenciales de la descentralización no se basan en la descentralización *per se*, sino más bien en las características institucionales específicas del proceso (Rodden, 2003).

Al respecto es importante resaltar cómo gran parte de la literatura normativa acerca de descentralización presupone la existencia de instituciones que puede que no existan o sean muy débiles, especialmente en los países en desarrollo. Por ejemplo,

los gobiernos a menudo no responden a sus ciudadanos, y la toma de decisiones rara vez es transparente y predecible. Las oportunidades de participación, castigo o salida son limitadas debido a instituciones débiles. Los sistemas democráticos a menudo son frágiles, lo que convierte al sistema electoral en un método altamente problemático para lograr la rendición de cuentas. Una participación local fuerte y de base amplia puede superar los sistemas electorales formales débiles, pero las élites locales lo limitan en muchos lugares. La movilidad suele verse limitada por la falta de información, infraestructura y marcos legales, lo que resulta en mercados débiles para los factores de producción, como la tierra, el trabajo y el capital (Litvack, Ahmad y Bird, 1998).

Desde la perspectiva empírica, las evidencias tampoco son concluyentes. En su lugar, desmitifican a la descentralización, y demuestran que sus ventajas potenciales son posibles solo bajo ciertas condiciones. La descentralización por sí misma no es una posibilidad (Sharma, 2006). Esta depende de los arreglos institucionales existentes que crean el entorno adecuado de incentivos. Al respecto, Enikolopov y Zhuravskaya (2003) argumentan que la falta de conclusiones empíricas respecto de los efectos de la descentralización se debe a que los diversos estudios no tienen en cuenta la importancia de las instituciones políticas. La descentralización fiscal no es una “receta mágica”. Es necesaria la presencia de una adecuada capacidad institucional a nivel local, una asignación óptima de los gastos públicos entre las regiones, convenientes canales de coordinación entre estas, así como instrumentos como la formación, adecuada planificación financiera, dotación tecnológica y, por último, un fuerte liderazgo del gobierno central (Robalino *et al.*, 2001). En los países en desarrollo, caracterizados por instituciones débiles y conflictos políticos, la descentralización podría aún empeorar las circunstancias sociales.

Sin duda, el proceso de búsqueda de la estructura óptima del sector público es un proceso complejo, inacabado e iterativo, que no ofrece soluciones definitivas, estables, o estandarizadas, sino que, por el contrario, se muestra como un proceso que aún en términos teóricos, reevalúa sus presupuestos, y en términos prácticos, se reconsidera constantemente.

Para el caso de la corrupción, los beneficios o perjuicios de la descentralización también presenta formulaciones y evidencias discordantes, dependiendo de las características que adopte el proceso. Los estudios ofrecen conclusiones contradictorias de cómo la descentralización afecta los niveles de corrupción. Son complicados y variados los matices y efectos conexos que integra la teoría. Es bastante improbable *a priori* que exista una relación simple y general entre la descentralización y la corrupción que se mantenga en diferentes contextos y entornos geográficos (Fan, Lin y Treisman, 2009). Al respecto, Besley y Coate (1999) han demostrado que hay relativamente poco apoyo teórico a los reclamos de prestación diferencial de servicios (descentralización). Por eso, afirman, la descentralización se debe justificar con explicaciones de economía política, por ejemplo, que la rendición de cuentas y el comportamiento de burócratas puede diferir entre sistemas centralizados y descentralizados.

En diversos estudios es posible identificar una variedad de modelos para evaluar la relación entre descentralización y corrupción. En términos generales, estos modelos enfatizan varios factores básicos: (a) competencia interjurisdiccional; (b) seguimiento y rendición de cuentas directa; (c) dispersión de los poderes de decisión; (d) competencia y “calidad” burocrática.

El primero de ellos, inicialmente desarrollado por Brennan y Buchanan (1980), enfatiza la competencia entre los gobiernos locales para atraer residentes. Análogo al efecto de la competencia en los mercados de productos, la competencia política reduce la capacidad de los burócratas para extraer rentas a cambio de servicios. Shleifer y Vishny (1993) formulan un modelo en el que los actos de corrupción se presentan en diferentes condiciones de mercado. Encuentran que, si varias entidades gubernamentales brindan el mismo servicio público, los actos de corrupción ofrecidos para garantizar ese servicio se pueden reducir. Sin embargo, también es posible considerar que la creación de múltiples niveles de gobierno, en lugar de fortalecer, debilita la rendición de cuentas. Los votantes tienen una mayor dificultad para establecer a ciencia cierta quién es el culpable de los fracasos, o a quién debe asignar el crédito por los éxitos. Lo que sí parece cierto en toda circunstancia es que el tipo de estructura gubernamental puede ser un determinante de los niveles de corrupción.

Jin *et al.* (1999) resaltan que la competencia entre jurisdicciones disuade a las mismas de establecer políticas intervencionistas y distorsionadoras que podría ahuyentar valiosos factores de producción. Wei (2000) incluso sugiere crear “zonas libres de corrupción”, lo que obligaría a otras localidades a mejorar el actuar de sus propias administraciones. Para Fan, Lin y Treisman (2009), en países con una mayor cantidad de niveles administrativos o gubernamentales, los sobornos son más frecuentes y costosos, con un efecto más destacado para obtener licencias comerciales y en la recaudación de impuestos. En general, se concluye en contra de estructuras gubernamentales complejas, que promueven la búsqueda de rentas de forma descoordinada. Por el contrario, Dell’Anno y Teobaldelli (2015) demuestran teóricamente que la descentralización ejerce un impacto en la corrupción, ya que ofrece a las personas la opción de evitarla trasladándose a otras jurisdicciones. Aportan igualmente evidencia empírica consistente.

Respecto del seguimiento y rendición de cuentas, Tanzi (1994) definiendo a la corrupción como el incumplimiento de la “plena competencia”, al existir relaciones personales que modulan las decisiones económicas de agentes públicos, discute cómo un escenario institucional descentralizado puede promover o dificultar los actos de corrupción. Es posible que, en los Estados grandes y centralizados, el precario vínculo entre burócratas y ciudadanos aumente la probabilidad de que se lleven a cabo actividades corruptas, en ausencia de una efectiva rendición de cuentas. Sin embargo, también es cierto que los vínculos personales pueden ser más comunes en las jurisdicciones pequeñas, lo que facilita el actuar de personas corruptas. Además, en estas jurisdicciones, las tasas de soborno pueden ser más asequibles y existen menos medios para combatir la corrupción. Persson, Tebellini y Trebbi (2001), refuerzan

la idea de que las jurisdicciones más grandes, con menos barreras de entrada, están asociadas con una menor corrupción.

Por el contrario, Seabright (1996) desarrolla un modelo que demuestra analíticamente cómo la descentralización puede ser un medio que motiva a los gobiernos a actuar en interés de los ciudadanos, incluso sin diferencias significativas en las preferencias jurisdiccionales. Si bien la centralización permite la coordinación de políticas, tiene costos en términos de disminución de la rendición de cuentas, que se define como la probabilidad de que el bienestar de una determinada jurisdicción determine la reelección del gobierno. Ahora bien, esta mejora en la rendición de cuentas se debe ponderar con las externalidades que surjan entre localidades, y el nivel de homogeneidad en el bienestar de estas.

Persson y Tabellini (2000) consideran el impacto de descentralización en el marco de burócratas que intentan minimizar el esfuerzo y maximizar la probabilidad de reelección. Los agentes en una burocracia centralizada son responsables de una multitud de tareas que afectan a muchas localidades. Pero en una gestión descentralizada, cada político es responsable de una tarea específica que es particular a una sola jurisdicción. De este modo, los políticos son directamente responsables de sus acciones. En cambio, bajo la centralización, lo que importa es el rendimiento agregado, que atenúa el vínculo entre esfuerzo y recompensas. Visto así, la descentralización permite una rendición de cuentas más directa a la actuación de los políticos. Acerca la toma de decisiones a los directamente afectados. Además, si la descentralización se mantiene en el tiempo, la amplia gama de instrumentos con los que los ciudadanos pueden controlar a sus funcionarios se amplía (Blair, 2000).

Para Kotsogiannis y Schwager (2008), los programas de compensación fiscal presentan efectos positivos y negativos respecto de la rendición de cuentas. El efecto positivo surge porque la nivelación fiscal hace que los ciudadanos den más importancia a cualquier variación en la oferta de bienes públicos y por tanto castigan más severamente la toma de rentas. Esto induce a los políticos a contenerse y así mejora la rendición de cuentas. El efecto negativo surge porque la complejidad de tales programas reduce el contenido informativo en el suministro de los bienes públicos (¿quién provee y quién financia?). Esto introduce un incentivo fiscal perverso que reduce la rendición de cuentas. Por tanto, el impacto general de los programas de nivelación respecto de la rendición de cuentas depende de cómo se ponderen estos efectos. Para Ivanyina y Shah (2011) la descentralización, cuando se mide por el efectivo acercamiento del gobierno a la gente mediante el empoderamiento de los gobiernos locales, tiene un efecto negativo significativo en la incidencia de la corrupción, independientemente de la elección de los procedimientos de estimación o las medidas de la corrupción utilizadas. Demuestran empíricamente que una mayor rendición de cuentas es más importante para combatir la corrupción que la competencia entre jurisdicciones.

Existe otro tipo de tensiones entre centralizar y descentralizar, respecto de la posibilidad de concentrar o disipar las decisiones públicas. Los funcionarios de los gobiernos centrales son proveedores monopolísticos, lo que les permite de manera más

factible cobrar sobornos por los servicios que administran. En el otro extremo, los gobiernos locales responden directamente a las necesidades de sus ciudadanos, pero son más fácilmente capturados por élites locales (Bardhan y Mookherjee, 2006). Para Hindriks y Lockwood (2009), la centralización permite que políticos corruptos puedan agruparse con políticos no corruptos a un costo menor para ellos (pero a un costo mayor para los votantes), manteniendo una “coalición ganadora mínima”. También proporcionan un argumento a favor de la uniformidad de las políticas a nivel central, lo que permite a los votantes evitar la desviación selectiva de rentas, pero a costa de un mayor riesgo de apropiación por parte de políticos corruptos. Nelson (2012) encuentra que las estructuras de gobierno local menos fragmentadas (menor tamaño de un municipio, medido alternativamente en términos de área geográfica o población atendida), están asociadas con un comportamiento más honesto (menos corrupto) por parte de los funcionarios gubernamentales. Se sugiere de este modo cautela antes de adoptar estructuras de gobierno local más fragmentadas como estrategia para promover la buena gobernanza.

Los modelos teóricos recientes hacen predicciones opuestas acerca de la relación entre descentralización y corrupción: modelos que enfatizan la competencia interjurisdiccional o el control directo de los burócratas generalmente favorecen la descentralización, mientras que aquellos que se enfocan en la coordinación de búsqueda de rentas o competencia burocrática a menudo tienen una visión negativa de la descentralización.

También se resaltan los matices respecto de los tipos de descentralización que están relacionados en mayor medida con una menor corrupción. En particular, varios trabajos discuten la importancia de si la descentralización del gasto va acompañada de la descentralización del ingreso (Careaga y Weingast, 2000; Roden, 2000). La idea es la necesidad de vincular la generación de ingresos con los gastos locales, para que surjan los incentivos adecuados que controlan la corrupción. En este sentido, se señala que las transferencias fiscales pueden permitir que los funcionarios locales ignoren las consecuencias financieras de una mala administración. Es implícita la relación entre desequilibrio vertical y corrupción. Las transferencias atenúan el vínculo entre esfuerzo y rendimiento.

Estas ideas respecto del tipo de descentralización y su efecto en el nivel de corrupción, se ve reforzada en la contrastación empírica. Huther y Shah (1998) encuentran una relación significativa y positiva entre el porcentaje de gastos subnacionales y la ausencia de corrupción. Fisman y Gatti (2002) intentan establecer la relación entre descentralización y la extracción de rentas por parte de entidades privadas, midiendo la descentralización por medio de diferentes índices. Encuentran que la descentralización fiscal por la vía del gasto público está fuerte y significativamente asociada con una menor corrupción; estos resultados persisten cuando la descentralización está instrumentada por el origen del sistema legal de un país. Bardhan y Mookherjee (2006) establecen que el punto clave es el método elegido para financiar a los gobiernos locales. Los resultados empíricos sugieren que la descentralización del gasto que no va acompañada

de la descentralización de los ingresos limita el efecto positivo de la descentralización. Por ejemplo, la voluntariedad de mecanismos como el pago de tarifas por el uso de servicios, en contraste con el carácter coercitivo de los impuestos locales, limita el alcance de las redistribuciones regresivas que las élites pueden emplear a su favor.

De este modo, parece fundamental el tipo de descentralización. Si la generación de ingresos y el gasto, o solo el gasto, está descentralizado, influirá en el grado de corrupción. Así, mientras existe la creencia general de que la descentralización y la corrupción están estrechamente relacionados, las teorías difieren en sus predicciones de cuál debe ser la relación neta entre ellos. Por tanto, sería útil evaluar el vínculo empírico entre la descentralización y la corrupción, en un ejercicio que intente verificar las distintas dimensiones de la descentralización. Por ejemplo, Treisman (2000) encuentra que los países federalistas tienen mayores índices de corrupción. Sin embargo, la medida de descentralización que usa es una simple variable proxy respecto de si un país es federal o no, lo que está lejos de reflejar con precisión el verdadero alcance de la descentralización de poderes y recursos en un país específico.

Asimismo, hay muchos factores que obviamente estarían correlacionados con ambas variables, en particular, el ingreso con la calidad de la gobernabilidad, sin importar cómo se mida, y también está correlacionado con la descentralización (es bien sabido que el desarrollo va generalmente acompañado de descentralización).

Altunbaş y Thornton (2012) encuentran para una amplia muestra de países desarrollados como en desarrollo, que como si una mayor parte de los ingresos y gastos fiscales se ubican a nivel de gobiernos subnacionales, los países parecen ser menos corruptos. Dicho impacto positivo parece mitigarse en presencia de una fuerte descentralización administrativa vertical. Los autores también indican que la descentralización fiscal parece reducir la corrupción incluso en países en los que existe un alto grado de representación política.

En este marco, el objetivo es verificar los efectos esperados de los procesos de descentralización fiscal en los niveles de corrupción de una muestra amplia de países del mundo. Se espera dar cuenta de la creciente experiencia descentralizadora en diversos países, explorando sus distintas dimensiones a partir de utilizar múltiples indicadores de descentralización. Para el efecto, es posible aprovecharse de los nuevos indicadores de descentralización fiscal que ha puesto a disposición el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020). Con estos datos se desarrolla y justifica un modelo que relaciona diversos indicadores de descentralización, con el producto interno bruto (PIB) total anual por habitante y la variable control de la corrupción, de la base de datos de gobernanza del Banco Mundial, que capta las percepciones de la medida en que el poder público se ejerce para beneficio privado, incluidas las pequeñas y grandes formas de corrupción, así como la “captura” del Estado por parte de élites e intereses privados. Aprovechando la estructura de panel, se estimarán por mínimos cuadrados generales para datos de panel. Estos modelos pueden ser de efectos fijos y de efectos variables, selección que se realizará a partir de la prueba de Hausman.

## METODOLOGIA

Se pretende responder a la pregunta respecto de la relación entre diversos indicadores de descentralización y el nivel de corrupción. Así, se plantea la ecuación:

$$Corr_{it} = \beta_x PIBpc_{it} + \beta_m M_{it} + u_i + v_{it} \quad (1)$$

Donde:

*Corr* es la variable de corrupción. Tomamos la variable “control de la corrupción”, de la base de datos de gobernanza del Banco Mundial, que capta las percepciones de la medida en que el poder público se ejerce para beneficio privado, incluidas las pequeñas y grandes formas de corrupción, así como la “captura” del Estado por parte de élites e intereses privados.

PIBpc es el Producto interior bruto (PIBpC) total anual por habitante a precios constantes en dólares. Se utilizará la base de datos CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta variable será la que determine las características estructurales de la economía ( $\theta$  de la ecuación [1]). Asimismo, el ingreso por habitante es el mejor proxy de las características institucionales que guardan relación directa con la descentralización, toda vez que informa acerca de situaciones como la demanda de bienes públicos locales, o la necesidad de protección social o frente a la arbitrariedad del gobierno (Letelier, 2005).

*M* son varias medidas de descentralización fiscal que se irán incluyendo (una por modelo). Por lo general, se establecen a partir de una relación de ingresos fiscales, calculándose como la proporción de un nivel determinado de ingresos fiscales del gobierno respecto de los ingresos fiscales del gobierno general. De este modo las variables de descentralización a usar son:

**Descentralización del ingreso (DescIng):** (el porcentaje de ingresos propios de los gobiernos locales, sobre la totalidad de los ingresos del gobierno general). Los ingresos propios excluyen la porción de ingresos recibidos de otros niveles de gobierno o de gobiernos no residentes y organizaciones internacionales.

**Descentralización de ingresos tributarios (taxrevdec):** (el porcentaje de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales sobre los ingresos tributarios del gobierno general).

**Descentralización del gasto (fdexp):** (el porcentaje del gasto propio sobre el gasto total del gobierno general). Esta medida captura la participación de los gastos (es decir, la suma de los gastos y la inversión neta en activos no financieros) de los niveles de gobierno local, como proporción del gasto del gobierno general. La medida excluye la parte del gasto que se transfiere a otros niveles de gobierno, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales.

**Dependencia de transferencias 1 (fdtransfer~1):** (Método 1- razón de transferencias netas sobre el gasto propio del gobierno subnacional). La dependencia de las

transferencias capta la medida en que un determinado nivel de gobierno depende de las transferencias (sobre una base neta) de otros niveles de gobierno. Es igual a las transferencias netas dividido sobre el gasto propio de los gobiernos subnacionales.

**Dependencia de transferencias 2** ( $fdtransfer\sim 2$ ): (Método 2- razón de transferencias netas sobre ingresos propios del gobierno subnacional). Es igual a las transferencias netas dividido sobre el ingreso propio de los gobiernos subnacionales.

**Desequilibrio fiscal vertical** ( $fdvertfimal$ ): (1- relación de ingresos propios a gastos propios del gobierno subnacional). El desequilibrio vertical captura la diferencia entre el gasto y los ingresos propios en un nivel de gobierno determinado. Los ingresos (gastos) propios excluyen cualquier transferencia recibida (pagada) por ese nivel de gobierno de (a) otros niveles de gobierno, de (a) gobiernos extranjeros y de (a) las organizaciones internacionales. El desequilibrio fiscal vertical considera el desajuste entre la (des)centralización de ingresos y gastos.

$u_i$ : efectos individuales (heterogeneidad inobservada permanente en el tiempo).

$v_{it}$ : error idiosincrásico.

$i$ : la  $i$ -ésima unidad transversal (países).

$t$ : el tiempo  $t$  (año).

Respecto de la muestra, se seleccionaron aquellos países que tienen datos de descentralización fiscal disponibles en la base de datos del FMI. Estos son: Afganistán, República Islámica de Albania, Armenia, República de Australia, Austria, Azerbaiyán, República de Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Honduras, Hungría, Islandia, Indonesia, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Kazajstán, Kenia, Kiribati, República de Corea, República Kirguiza, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Mauricio, México, Moldavia, Mongolia, Birmania, Países Bajos, Nueva Zelanda, Macedonia del Norte, Noruega, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, Uzbekistán. El período de estudio abarca de 1996 a 2019.

Se aplicarán mínimos cuadrados generalizados lineales con datos de panel, aprovechando la estructura de corte transversal de varios años consecutivos que adoptan las variables y asumiendo que las mismas no son independientes, sino que los que corresponden a cada país están anidados entre sí. Estos modelos pueden ser de efectos fijos y de efectos aleatorios, selección que se realizará a partir de la prueba de Hausman. La hipótesis nula indicará que una mayor DF (sin importar el indicador que se esté considerando) beneficia al control de la corrupción. Se espera por tanto que sus coeficientes, además de robustos, sean positivos y significativos.

**RESULTADOS****TABLA 1**

ESTADISTICAS DESCRIPTIVAS.  
CORRUPCION, DESCENTRALIZACION Y PIB PER CAPITA, 1996-2019

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
fdrev	979	,1748539	,149815	,003	,891
taxrevdec	1,312	,1739649	,164148	0	,997
fdexp	1,204	,2780033	,1626777	,002	,816
fdtransfer~1	1,252	,4582564	,2467193	-,66	1,364
fdtransfer~2	1,258	1,539488	2,420905	-,375	23,709
fdvertfimal	1,252	,4520375	,2430463	-,759	,959
PIBpc	1,752	19261,45	21449,45	231,87	113574,2
corrupcion	1,532	,3645431	1,112704	-1,67	2,47

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los puntajes de la variable de corrupción oscilan de -2,5 a 2,5, donde un mayor puntaje corresponde a una percepción de una menor corrupción.

**TABLA 2**

RESULTADOS SOCIALES, DESCENTRALIZACION FISCAL (GASTO SUBNACIONAL)  
Y DETERMINANTES INSTITUCIONALES

	Modelo 1.	Modelo 2.	Modelo 3.	Modelo 4.	Modelo 5.	Modelo 6.
Variable dependiente	Corrupción					
Variables independientes	Coeficiente (p-valor)					
PIBpc	-4,36 (0,066)	7,77 (0,000)	7,24 (0,000)	6,87 (0,000)	7,14 (0,000)	6,83 (0,000)
fdrev	-0,734 (0,001)	-	-	-	-	-
taxrevdec	-	-0,284 (0,080)	-	-	-	-
fdexp	-	-	0,559 (0,000)	-	-	-
fdtransfer~1	-	-	-	0,141 (0,002)	-	-
fdtransfer~2	-	-	-	-	-0,008 (0,140)	-
fdvertfimal	-	-	-	-	-	0,1435 (0,003)
Constante	0,739 (0,000)	0,287 (0,000)	0,130 (0,145)	0,206 (0,013)	0,277 (0,001)	0,207 (0,012)

	Modelo 1.	Modelo 2.	Modelo 3.	Modelo 4.	Modelo 5.	Modelo 6.
Variable dependiente	Corrupción					
Variables independientes	Coeficiente (p-valor)					
N (Observaciones)	902	1,184	1,100	1148	1153	1148
N (Grupos)	61	73	70	71	71	71
R2 Ajustado	0,0148	0,0003	0,0002	0,685	0,7195	0,0015
Interior	0,4312	0,6545	0,6488	0,6320	0,6751	0,6907
Entre grupos						
F / Chi2 – Wald / Chi2	6,31 (0,0019)	28,16 (0,000)	36,55 (0,000)	30,78 (0,000)	24,07 (0,000)	29,93 (0,000)

Fuente: Elaboración propia. Significativo a un nivel de confianza del 99% (\*\*\*); 95% (\*\*); 90% (\*).

En el modelo 1, el coeficiente de la variable descentralización del ingreso es significativo, pero con un signo negativo no esperado. Esto implicaría que a mayor porcentaje de ingreso propio que tienen los gobiernos subnacionales sobre los ingresos públicos totales, se promueve una mayor corrupción. Este resultado parece confirmarse cuando se incluye la variable de ingreso tributario subcentral (modelo 2). Aunque el coeficiente disminuye y se pierde algo de significatividad, la idea sigue siendo la misma: a mayor descentralización del ingreso, se promueve una mayor corrupción. Sin embargo y paradójicamente, la situación parece cambiar radicalmente cuando no se considera el ingreso, sino el gasto subnacional. En este caso la variable es significativa y tiene el esperado signo positivo. Esto indicaría que, a mayor descentralización del gasto, se disminuye la percepción de corrupción.

La idea de diferencias entre gastos e ingresos vuelve a reiterarse cuando se incluye la variable de dependencia de transferencias, por el método 1 (razón de transferencias netas sobre el gasto propio del gobierno subnacional) (modelo 4). A mayor dependencia de las transferencias, parece combatirse de mayor manera la corrupción. Caso contrario cuando el método de transferencias es sobre el ingreso subnacional. En este caso el coeficiente tiene un valor mínimo y pierde significatividad (modelo 5). Por último, cuando se incorpora en el modelo la variable desequilibrio fiscal vertical (1- relación de ingresos propios a gastos propios del gobierno subnacional), es decir, cuando se intenta capturar la diferencia entre el gasto y los ingresos propios en un nivel de gobierno determinado, el valor positivo del coeficiente parece indicar que a mayor desbalance entre ingresos y gastos subnacionales (a favor de los gastos), hay una menor promoción de la corrupción.

De estos resultados destaca especialmente como no todo tipo de descentralización está vinculado con un efecto en contra de la corrupción. Parece fundamental el método que se haya elegido para financiar a los gobiernos subnacionales. En la línea de lo postulado por Huther y Shah (1998), o Fisman y Gatti (2002), se indica que es la descentralización fiscal por la vía del gasto la que se asocia significativamente con una

menor corrupción. En contraste, la descentralización por la vía del ingreso aparece significativamente como promotora de mayores niveles de corrupción.

Dicho resultado puede ser en cierto sentido contraintuitivo, toda vez que los estímulos para disminuir la corrupción en el nivel subnacional parecen más asociados a la descentralización por la vía del ingreso que del gasto. Se entiende la necesidad de vincular la generación de ingresos con los gastos locales, para que surjan los incentivos adecuados que controlan la corrupción, en donde las transferencias fiscales, en lugar de fortalecer, disipan el vínculo entre esfuerzo y rendimiento. Se presupone una relación positiva y significativa entre desequilibrio vertical y corrupción. Sin embargo, nuestros resultados indican lo contrario.

Pareciera que una descentralización del gasto sustentada en un sistema de transferencias está más relacionada con una menor corrupción, que una descentralización que se realiza por medio de la ampliación de los recursos propios. Es posible plantear algunas hipótesis respecto del porqué de estos resultados. En primer lugar, podría creerse que los gobiernos centrales, como proveedores monopólicos que no responden directamente a las necesidades de sus ciudadanos, se muestran como más corruptos en la ejecución del gasto público, lo que aconsejaría la descentralización de este. También es posible que la captura de los gobiernos subnacionales por parte de élites locales se dé más fácilmente si estos gobiernos administran recursos propios, que si deben hacerlos con recursos condicionados y de mayor control provenientes de sistemas reglamentados de transferencias.

Es importante destacar cómo, a diferencia de los recursos propios, las transferencias fiscales intergubernamentales pueden constituir un importante instrumento de gestión pública, que vincula los recursos recibidos al logro de objetivos concretos y medibles de disminución de ineficiencia asignativa o de equidad social y territorial. En este marco, la captura de rentas por parte de agentes privados se hace más difícil.

## CONCLUSIONES

Como se ha manifestado, hay numerosas e importantes razones teóricas y de sentido común para esperar una relación positiva entre descentralización y el control de la descentralización. Ahora bien, tal como señalan varios autores de manera más reciente, estos resultados positivos están muy ligados al tipo de descentralización que se desarrolle, y a un entorno adecuado. Con este marco, el presente trabajo explora los vínculos entre la descentralización fiscal (medido desde distintas dimensiones) y el control de la corrupción. Como variable estructural se adoptó el PIB per cápita. Se estimó un modelo que integra todas estas variables, a partir de datos provenientes de 73 países desde 1996 hasta el 2019, por medio de mínimos cuadrados generales de efectos fijos o variables. En general, el ajuste de los modelos es suficiente.

Es apreciable cómo el impacto de la descentralización no siempre es significativo, o en algunas ocasiones adopta el signo contrario al esperado, por tanto, no se brinda

apoyo a las teorías de descentralización que enfatizan sus beneficios. Sin embargo, la evidencia plantea varias preguntas interesantes que requieren una mayor investigación, incluyendo si tipos particulares de descentralización son más efectivos en combatir la corrupción, y si existen servicios gubernamentales específicos donde la provisión descentralizada tiene un impacto particularmente fuerte en la extracción de rentas.

En nuestro caso, se encuentra evidencia que soporta que una descentralización por la vía del gasto sustentada en transferencias parece tener efectos más positivos respecto de una menor corrupción, que una descentralización por la vía de los ingresos. Se conjetura que una rendición de cuentas a nivel subnacional está presente, aún si la misma no está vinculada a la generación de ingresos propios. También que los sistemas de transferencias intergubernamentales (a partir de los cuales se han desarrollado la mayoría de los procesos descentralizadores en el mundo), implican un nivel de control y reglamentación sobre los recursos transferidos, lo que impide la captura de rentas privadas.

## REFERENCIAS

- AHMAD, J.; S. DEVARAJAN; S. KHEMANI y S. SHAH (2006). "Decentralization and Service Delivery", En Ahmad E. y G. Brossio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing.
- AIDT, T. S. y J. DUTTA (2017). "Fiscal federalism and electoral accountability", *Journal of Public Economic Theory* 19 (1), pp. 38-58. <https://doi.org/10.1111/jpet.12179>
- AKPAN, E. O. (2011). "Fiscal Decentralization and Social Outcomes in Nigeria European", *Journal of Business and Management* 3 (4), pp. 167-183.
- ALTUNBAŞ, Y. y J. THORNTON (2012). "Fiscal decentralization and governance", *Public Finance Review* 40 (1), pp. 66-85. <https://doi.org/10.1177/1091142111424276>
- ARIKAN, G. G. (2004). "Fiscal decentralization: A remedy for corruption?", *International Tax and Public Finance* 11(2), pp. 175-195.
- BAHL, R. W. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. Working Paper No. 10, Atlanta, Georgia: International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University.
- BARDHAN, P. y D. MOOKHERJEE (2006). "Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries", *The Economic Journal* 116 (508), pp. 101-127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x>
- BLAIR, H. (2000). "Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries", *World development* 28 (1), pp. 21-39. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00109-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00109-6)
- DELL'ANNO, R. y D. TEOBALDELLI (2015). "Keeping both corruption and the shadow economy in check: the role of decentralization", *International Tax and Public Finance* 22 (1), pp. 1-40. <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9298-4>
- ENIKOLOPOV, R. y E. ZHURAVSKAYA (2003). "Decentralization and Political Institutions", London: Center for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Papers 3857.
- FAN, C. S.; C. LIN y D. TREISMAN (2009). "Political decentralization and corruption: Evidence from around the world", *Journal of Public Economics*, 93 (1-2), pp. 14-34. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>
- FISMAN, R. y R. GATTI (2002). "Decentralization and corruption: evidence across countries", *Journal of public economics*, 83 (3), pp. 325-345. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4)
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2020). Fiscal Decentralization Database. <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEBB684F>

- HINDRIKS, J. y B. LOCKWOOD (2009). "Decentralization and electoral accountability: incentives, separation and voter welfare", *European Journal of Political Economy*, 25 (3), pp. 385-397. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.01.004>
- IVANYNA, M. y A. SHAH (2011). "Decentralization and corruption: new cross-country evidence", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (2), pp. 344-362. <https://doi.org/10.1068/c1081r>
- KOTSOGIANNIS, C. y R. SCHWAGER. (2008). "Accountability and fiscal equalization", *Journal of Public Economics*, 92 (12), pp. 2336-2349. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.12.013>
- LITVACK, J.; J. AHMAD y R. BIRD (1998). "Rethinking decentralization in developing countries". The World Bank.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y R. MCNAB (2006). "Governance and decentralization". In E. Gomez, G. Peterson and P. Smoke (eds.), *Decentralization in Asia and Latin America: Towards a Comparative Interdisciplinary Perspective*. London: Edward Elgar.
- NELSON, M. A. (2012). "Corruption and the Size of Local Governments: Are They Related?" (No. paper1210). International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- OATES, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal, Colección nuevo urbanismo. No. 25*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. Versión en inglés, Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. New Cork.
- PERSSON, T.; G. TABELLINI y F. TREBBI. (2001). "Electoral Rules and Corruption". Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research Working Paper No. 416.
- PRUD'HOMME, R. (1995). "On the Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, 10 (2), pp. 201-220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- ROBALINO D. A.; O. F. PICAZO y A. VOETBERG. (2001). "Does fiscal decentralization improve health outcomes? Evidence from a cross-country analysis", *Policy Research Working Paper 2565*, World Bank, Washington DC.
- RODDEN, J. (2003). "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization* 57 (4), pp. 695-729.
- RODRÍGUEZ-POSE A. y BWIRE A. P. (2005). La ineficiencia económica en los procesos de descentralización. *Ekonomiaz: Revista Vasca de economía*, 58.
- SHARMA, C. K. (2006). "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcome", *Indian Journal of Political Science*, 67 (1), pp. 49-64.
- SHLEIFER, A. y R. W. VISHNY (1993). "Corruption", *The quarterly journal of economics* 108 (3), pp. 599-617.
- TANZI, V. (1994). *Corruption Governmental Activities, and Markets*. IMF Working Paper.