

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE
DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES**

DIVISIÓN DE GESTIÓN FISCAL

JULIO 2018

Este documento fue preparado por la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). El equipo que preparó el documento estuvo integrado por: Vicente Fretes Cibils (IFD/FMM), Jefe de División; Axel Radics (FMM/CUR); Huáscar Eguino (IFD/FMM); Martín Ardanaz (FMM/CNI); Andrés Muñoz (FMM/CBR); Carlos Pineda Mannheim (CAN/CAN); Luz Ángela García (KIC/KLD); Montserrat Corbella (KIC/KLD); Susana Román (IFD/FMM); e Ida M. Fernández (IFD/FMM). Se agradecen las contribuciones al documento del equipo de IFD/FMM, IFD/ICS, IFD/CMF y IFD/CTI. Por último, los autores agradecen los comentarios recibidos de las siguientes entidades y divisiones del Banco: IDB-Invest, CSD/HUD y CSD/CCS.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se pone a disposición del público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo para su información.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. EL DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS REGULACIONES VIGENTES Y DE LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL 2010-2020	3
A. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales como parte de las Regulaciones Existentes	3
B. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales y la Estrategia Institucional del BID	3
II. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BANCO	4
A. El Contexto y la Evidencia.....	4
B. La Estructura de las Relaciones Intergubernamentales	9
C. Las Capacidades de Gestión de los GSN.....	13
D. Los Mecanismos para Facilitar la Transparencia y Rendición de Cuentas	17
III. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA REGIÓN	18
A. Evolución del Proceso de Descentralización en ALC	18
B. Avances y Desafíos Recientes.....	23
IV. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL BANCO EN EL SECTOR	35
A. Informes de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).....	35
B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)	37
C. Lecciones Aprendidas de la Experiencia de las Operaciones del Banco	37
D. Ventajas Comparativas del Banco en el Sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales	43
V. META, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR	47
A. Meta y principios del trabajo en el Sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales	47
B. Dimensiones de Éxito, Líneas de Acción y Actividades	48

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
COPLAC	Comunidad de Profesionales de ALC en GpRD
CPE	Evaluación de Programa de País
CT	Cooperación Técnica
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DNP	Dirección Nacional de Planificación
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
FORTEM	Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios
GFP	Gestión Financiera Pública
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
GSN	Gobiernos Subnacionales
ICES	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
ICMS	Impuesto al Consumo de Mercancías y Servicios
IVA	Impuesto al Valor Agregado
NFP	Nota Fiscal Paulista
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPC	Comité de Políticas Operativas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamos Basados en Política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PROCONFIS	Programa de Consolidación del Equilibrio Fiscal para el Desarrollo
PROFISCO	Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil
PSF	Programa Salud de la Familia
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Informe de Seguimiento de Progreso
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SFD	Documento de Marco Sectorial
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnologías de información y comunicación

RESUMEN EJECUTIVO

Esta versión actualizada del Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales responde al mandato del Documento GN-2670-1 (párrafo 1.20), según el cual los Documentos de Marco Sectorial (SFD, por sus siglas en inglés) deben actualizarse cada tres años. En consecuencia, refleja temas y perspectivas novedosos extraídos de la investigación y de la práctica de formulación y ejecución de proyectos de desarrollo en el sector, reemplazando al SFD aprobado en junio de 2015 (GN-2813-3).

Este SFD destaca el avance de la descentralización y las responsabilidades de los Gobiernos Subnacionales (GSN) en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Así, la participación promedio de los GSN en el gasto público consolidado se duplicó en las últimas tres décadas, llegando a 25% en 2015. Esta cifra esconde alta heterogeneidad entre los países en función de sus evoluciones históricas y del tamaño económico, poblacional y geográfico. Las motivaciones detrás de la descentralización incluyen la apertura democrática, las crisis económicas y la búsqueda de eficiencia del sector público, entre otros. La región cuenta con alrededor de 17.500 GSN, de los cuales 400 corresponden al nivel intermedio de gobierno, siendo el resto municipios. Dichos GSN tienen una creciente importancia en la provisión de bienes, servicios e infraestructura cruciales para el desarrollo económico y social. En los países más grandes de la región, los GSN tienen a su cargo la provisión de servicios de educación y salud, con fuerte incidencia en el tamaño del sector público subnacional.

Reconociendo la naturaleza multisectorial del proceso de descentralización –en parte manifestada en las responsabilidades y funciones que los GSN tienen a su cargo– el presente SFD no incluye una discusión específica de cada una de las dimensiones sectoriales de política pública afectadas por este proceso, que son abordadas en los SFD correspondientes a los diferentes sectores. En cambio, concentra la atención en aquellos aspectos transversales que sirven como condición necesaria para que los GSN desempeñen de manera efectiva y eficiente las funciones específicas a su cargo: (i) la estructura de incentivos que caracteriza las relaciones intergubernamentales; y (ii) el desarrollo de capacidades institucionales a nivel subnacional.

Este documento consta de cinco secciones. La Sección I define la temática y el alcance de este SFD, así como su alineación con las principales políticas del Banco. La Sección II define la descentralización como un proceso de reforma institucional, compuesto por un conjunto de políticas que transfieren responsabilidades, recursos y/o autoridad desde el gobierno central hacia los GSN. Al acercar el gobierno al ciudadano, la descentralización busca facilitar una asignación más eficiente de los recursos y promover mejoras en la rendición de cuentas. También contribuye a que los GSN experimenten e innoven con nuevas formas de gestión pública, incluyendo en años recientes el creciente uso de las tecnologías de la información y comunicación y la adopción de nuevas herramientas digitales. La sección presenta un compendio de la evidencia disponible sobre el impacto de la descentralización. Reconoce que el diseño, secuencia e implementación del proceso están sujetos a circunstancias históricas y factores de economía política; no obstante, documenta una serie de principios cuya adherencia por parte de los países contribuye a alcanzar los objetivos de la descentralización y mitigar sus riesgos. Estos incluyen: (i) la definición clara de responsabilidades de gasto y provisión de servicios por nivel de gobierno; (ii) la asignación de fuentes de ingreso propias a los GSN; (iii) la coordinación de sistemas de transferencias que cubran el costo de provisión de los

servicios asignados y compensen a los GSN menos desarrollados; (iv) la implementación efectiva de un marco de responsabilidad fiscal subnacional; (v) el desarrollo de capacidades de gestión y la adopción de nuevas tecnologías para que los GSN puedan cumplir con sus responsabilidades; y (vi) el establecimiento de mecanismos que faciliten la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional.

La Sección III presenta los principales retos del sector en la región, siguiendo los mismos aspectos analizados en la Sección II. Como avances del último trienio, el SFD describe la profundización de la descentralización en Chile y Panamá. Destaca el fin del boom de transferencias a los GSN vinculadas a industrias extractivas, particularmente en países Andinos; junto a los avances en materia de sostenibilidad fiscal subnacional, tanto en México como en Argentina. En perspectiva histórica, el SFD destaca la mejora de la sostenibilidad fiscal de los GSN, particularmente en Argentina, Brasil, Colombia y México. Por otro lado, un desafío tradicional del sector es una estructura de financiamiento de los GSN con alta dependencia de transferencias, que contrasta con otras regiones del mundo. Esta alta dependencia de transferencias reduce los incentivos de los GSN de gestionar con eficiencia y realizar la rendición de cuentas, y es reflejo de debilidades en la relación entre los niveles de gobierno. A su vez, el desempeño de los GSN también se ve afectado por un contexto de bajas capacidades institucionales, escasa transparencia y débil capacidad de monitoreo de la gestión subnacional. Así, el principal desafío para el Sector Descentralización y Gobiernos Subnacionales, es propiciar la generación de condiciones en materia de capacidades institucionales y estructura de incentivos para una gestión subnacional más eficiente y efectiva, que contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Para esto, es necesario apoyar las intervenciones y los cambios que aborden de forma sistemática las debilidades institucionales del Sector, expresadas en los siguientes cuatro grandes problemas: (i) arreglos intergubernamentales débiles; (ii) GSN con deficiente gestión del gasto y prestación de servicios; (iii) GSN con baja generación de ingresos propios y acceso a financiamiento; y (iv) GSN con escasa transparencia y rendición de cuentas de su gestión.

La Sección IV presenta la experiencia del Banco en el Sector, con base en un análisis histórico desde 1990, con foco en los avances durante el último trienio. Describe el conjunto de operaciones de préstamo, cooperaciones técnicas, productos de conocimiento y actividades de difusión de los últimos años. Esta sección se nutre también de la contribución de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas del Banco en el Sector, con comentarios sobre las ventajas comparativas del Banco como proveedor de financiamiento y asistencia técnica en descentralización y gobiernos subnacionales.

Por último, la Sección V describe las metas, principios, dimensiones del éxito y líneas de acción que guiarán las actividades operativas y de investigación del Banco en el Sector. Este SFD propone como meta para el Banco propiciar el desarrollo de las capacidades institucionales y la estructura de incentivos adecuados para una gestión subnacional más efectiva y eficiente en ALC, que contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Prioriza los siguientes principios del trabajo en el Sector: (i) desarrollo de capacidades institucionales con énfasis en un mayor uso de herramientas digitales; (ii) consideración de los incentivos de los actores; (iii) reconocimiento de la interdependencia de los desafíos del Sector; y (iv) adaptación a la heterogeneidad de los países y al interior de los mismos. Las cuatro dimensiones del éxito definidas, así como las líneas de acción y la propuesta de actividades operativas y de conocimiento y difusión, responden a los retos del Sector y están enmarcadas en estos principios.

I. EL DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS REGULACIONES VIGENTES Y DE LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL 2010-2020

A. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales como parte de las Regulaciones Existentes

- 1.1 El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales expone las metas del Banco en el sector descentralización y gobiernos subnacionales (en adelante, el Sector) y orienta su trabajo operativo, de diálogo y de generación de conocimiento con los países y sus gobiernos. El presente Documento de Marco Sectorial (SFD, por sus siglas en inglés) reemplaza la versión anterior (GN-2813-3) aprobada por el Comité de Políticas Operativas (OPC, según sus siglas en inglés) el 16 de junio de 2015, en concordancia con lo establecido en el documento “Estrategias, Políticas, Marcos Sectoriales y Lineamientos en el BID” (GN-2670-1), que establece los elementos que contienen los SFD y que éstos se actualizan cada tres años de forma continua.
- 1.2 El SFD de Descentralización y Gobiernos Subnacionales forma parte de los veinte SFD elaborados en el marco del Documento GN-2670-1, los cuales aportan una visión integral a los retos del desarrollo en la región. El presente SFD reconoce la naturaleza multisectorial del proceso de descentralización, en parte manifestada en las distintas responsabilidades y funciones que tienen a su cargo los diferentes Gobiernos Subnacionales (GSN). Por esta razón, este SFD no incluye una discusión específica de cada una de las dimensiones sectoriales de política pública afectadas por este proceso. En la perspectiva del Banco, dichos ámbitos son abordados en los SFD correspondientes a los diferentes sectores, incluyendo: vivienda y desarrollo urbano; gestión fiscal; justicia y seguridad ciudadana; salud y nutrición; educación y desarrollo infantil temprano; género y diversidad; transporte; turismo; agricultura y gestión de recursos naturales; agua y saneamiento; integración y comercio; y medio ambiente y biodiversidad.
- 1.3 En cambio, el presente SFD concentra la atención en aquellos aspectos transversales que sirven como condición necesaria para que los GSN desempeñen de manera efectiva y eficiente las funciones específicas a su cargo, reconociendo que la descentralización no es un fin en sí mismo. En particular, este SFD hará hincapié en dos aspectos, considerando la interdependencia entre ambos: (i) la estructura de incentivos que caracteriza las relaciones intergubernamentales; y (ii) el desarrollo de capacidades institucionales a nivel subnacional. En el contexto de este Documento de Marco Sectorial, el Banco buscará adaptar las intervenciones a las necesidades específicas y a las demandas de cada país, así como a las particularidades de cada caso, teniendo en cuenta la heterogeneidad existente en la región.

B. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales y la Estrategia Institucional del BID

- 1.4 El presente SFD es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas (AB-3008), la cual reconoce el fortalecimiento de la capacidad institucional

- y el estado de derecho como aspecto transversal que obstaculiza el desarrollo de la región. Este SFD también está enmarcado en las cinco estrategias sectoriales del Banco, en particular se relaciona con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2).
- 1.5 El SFD de Descentralización y Gobiernos Subnacionales establece que la actuación del Banco buscará propiciar el desarrollo de las capacidades institucionales y la estructura de incentivos propicios para una gestión subnacional más efectiva y eficiente en América Latina y el Caribe (ALC), que contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Para esto, este SFD persigue dos objetivos principales: (i) apoyar las intervenciones y los cambios institucionales en los 26 países miembros prestatarios del Banco para abordar: (a) las debilidades en los arreglos intergubernamentales; (b) las deficiencias en la gestión del gasto y prestación de servicios de los GSN; (c) los desafíos para la generación de ingresos propios y acceso a financiamiento de los GSN; y (d) las debilidades en los mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los GSN; y (ii) consolidar y profundizar la agenda de conocimiento del Sector.
 - 1.6 El resto del documento se organiza como sigue: la Sección II expone, selectivamente, la evidencia empírica internacional en programas del Sector, la Sección III presenta los principales desafíos del Sector en ALC, la Sección IV contiene las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el Sector, y finalmente, la Sección V incluye las metas, principios, dimensiones de éxito, líneas de acción y actividades concretas que el Banco priorizará en el Sector Descentralización y GSN.

II. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BANCO

A. El Contexto y la Evidencia

- 2.1 La descentralización es un proceso de reforma institucional compuesto por un conjunto de políticas que transfieren responsabilidades, recursos y/o autoridad desde el gobierno central hacia los GSN. Dependiendo del objeto de la descentralización, el proceso puede tomar dos formas principales: (i) la descentralización política, que incluye aquellas reformas orientadas a abrir o activar espacios para la representación y la elección popular de autoridades a nivel subnacional; y (ii) la descentralización fiscal, que abarca el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto público y provisión de servicios a los niveles subnacionales de gobierno, junto a sus fuentes de financiamiento a través de ingresos propios, transferencias y endeudamiento. A su vez, el alcance de la descentralización varía en función del nivel de autonomía con la que cuentan los GSN¹. En su versión más limitada, la descentralización toma la forma de desconcentración cuando se lleva adelante una transferencia de

¹ La literatura distingue tres formas de descentralización administrativa: la desconcentración, la delegación y la devolución que son diferentes modalidades de transferir responsabilidades del gobierno central a los GSN (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983). Para los efectos de este documento, estas modalidades de descentralización son tratadas dentro del enfoque más amplio de la descentralización fiscal.

responsabilidades hacia unidades administrativas del mismo gobierno central, pero que están espacialmente más cercanas a la población donde se provee el servicio. En el otro extremo, la versión más ambiciosa de descentralización incluye la devolución de responsabilidades y funciones hacia GSN políticamente autónomos (Baskaran, 2009; Cheema y Rondinelli, 1983).

- 2.2 Durante los últimos treinta años, la descentralización ha sido usualmente auspiciada en países en desarrollo como un mecanismo que, al acercar el gobierno al ciudadano, facilita una asignación más eficiente de los recursos públicos y promueve mejoras en la rendición de cuentas (Banco Mundial (BM), 2004). También, la descentralización ha sido promovida como un laboratorio de desarrollo y experimentación con nuevas formas de política pública por parte de los GSN (Oates, 2008), que incluyen en años recientes el creciente uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Sin embargo, la motivación por parte de los estados a descentralizar obedece a múltiples factores: cambios en el régimen político, la necesidad de evitar y/o reducir conflictos internos, y más generalmente, la estructura de incentivos políticos que afecta a los principales actores de la descentralización (Eaton, Kaiser y Smoke, 2010).
- 2.3 Este reconocimiento implica que no existe una única manera de realizar la descentralización, y que el diseño, secuencia e implementación del proceso están sujetos a las condiciones prevalecientes en los países, incluyendo circunstancias históricas y factores de economía política. No obstante, la experiencia internacional señala una serie de principios o condiciones que son foco de este SFD, cuya adherencia por parte de los países contribuye a alcanzar los objetivos de la descentralización y mitigar sus riesgos. Estos incluyen: la definición clara de responsabilidades de gasto por nivel de gobierno (Bahl y Martínez-Vázquez, 2006); la asignación de fuentes de ingreso propias a los GSN (Bird, 2011); la coordinación de sistemas de transferencias que cubran el costo de provisión de los servicios asignados y compensen a los GSN menos desarrollados (Shah, 2007); la implementación efectiva de un marco de responsabilidad fiscal subnacional (Rodden, 2006); el desarrollo de capacidades de gestión de los GSN acordes con sus responsabilidades (BID, 2010b); y el establecimiento de mecanismos que faciliten la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional (Faguet, 2012).
- 2.4 Con respecto a la evidencia sobre el impacto de la descentralización, ésta es limitada. Por un lado, el propio proceso afecta de manera generalizada a todo el territorio, dificultando la identificación de grupos de comparación apropiados a nivel de GSN para construir un contra factual; y por otro, suele formar parte de un programa amplio de reformas, incluyendo procesos de democratización y/o reformas de mercado². A pesar de estas restricciones, una literatura incipiente orientada a evaluar los procesos de descentralización y sus impactos a nivel subnacional revela resultados mixtos, tanto en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con marcos normativos más desarrollados (OCDE, Ahmad, Brosio y Tanzi, 2008), como en países en desarrollo (Mansuri y Rao, 2013; Smoke, 2013; Channa y Faguet, 2012; Ahmad y Brosio, 2009). A continuación, proveemos un breve resumen de dicha literatura.

² Adicionalmente, y como se desarrolla más adelante, en muchos países la ambigüedad sobre qué nivel de gobierno está a cargo de la provisión de ciertos servicios impide atribuir con claridad dicha responsabilidad.

Aun cuando la revisión no pretende ser exhaustiva, es ilustrativa acerca de los principales resultados de los procesos de descentralización sobre la provisión de bienes y servicios públicos, tanto dentro como fuera de la región³.

- 2.5 En primer lugar, en algunos países el proceso de descentralización está asociado con una asignación de gasto público más próximo a las necesidades y preferencias locales, una reorientación geográfica del gasto hacia municipios relativamente pobres, así como también un cambio en la composición de la inversión pública hacia mayores inversiones en capital humano (salud y educación). Por ejemplo, antes del proceso de descentralización en Bolivia, los tres distritos más grandes y ricos recibían más del 85% de la coparticipación de ingresos, mientras que los restantes recibían menos del 15%. Después de la descentralización, estas tendencias se revirtieron a 27% y 73%, respectivamente (Faguet, 2012). A su vez, como resultado de la descentralización, la inversión en educación resultó más alta en regiones con menores tasas iniciales de alfabetismo, y el gasto en agua y saneamiento creció más rápido en municipios con mayores déficits de infraestructura⁴. Sin embargo, en otros países, la descentralización afectó de manera limitada el grado en que los servicios públicos reflejaban las demandas de la población local (Skoufias, Narayan, Dasgupta y Kaiser, 2011; Akin, Hutchinson y Strumpf, 2005), y el reciente boom de transferencias vinculadas a recursos naturales generó marcadas inequidades en la distribución territorial de los recursos, especialmente en países andinos (GdP, 2011; BM, 2009c).
- 2.6 En segundo lugar, la evidencia indica que la descentralización puede mejorar los resultados de las políticas a través de la capacidad de las comunidades locales, y los GSN de explotar sus ventajas de información vis a vis otros niveles superiores de gobierno (Mansuri y Rao, 2013). Un área donde esta ventaja se ha manifestado es en la selección de estrategias o mecanismos para mejorar la focalización e impacto distributivo de ciertos programas sociales, especialmente en contextos donde es desafiante la identificación de hogares elegibles, y donde las estrategias descentralizadas permiten un mejor uso de la información acerca del contexto local (Alatas, Banerjee, Chandrasekhar, Hanna y Olken, 2013; Galasso y Ravallion, 2005; Alderman, 2002). No obstante, el beneficio de la mejor información puede disiparse si el proceso de toma de decisiones a nivel local está capturado (Bardhan y Mookherjee, 2000, 2005, 2006), si la autoridad delegada se utiliza de manera oportunista (Camacho y Conoyer, 2011) o si el nivel de capacidad a nivel local es limitado. En términos de captura, evaluaciones de los fondos de inversión social, tanto dentro como fuera de ALC, en los que participan las comunidades en los procesos de selección, muestran que el nivel de desigualdad a nivel local afecta negativamente la probabilidad de seleccionar proyectos de inversión pro pobres (Bardhan, Mookherjee y Torrado, 2010; Araujo, Ferreira, Lanjouw y Ozler, 2008), y que dicho proceso está a veces dominado por

³ Para una revisión exhaustiva, ver Martínez-Vázquez et al. (2016), Smoke (2013), Faguet (2012) y Treisman (2007).

⁴ En el caso de Colombia, el proceso de descentralización se asocia con mayores tasas de cobertura escolar y el acceso de los pobres a los servicios públicos de salud (Faguet y Sánchez, 2014).

individuos con mayores niveles de educación y redes de contacto que tienden a reducir el impacto distributivo de estos instrumentos (Rao e Ibáñez, 2005)⁵.

- 2.7 En tercer lugar, con respecto a la evidencia sectorial de la descentralización⁶, en el caso de los servicios de salud, ha permitido a varios países experimentar y generar buenas prácticas a través de diversos modelos de atención. Por ejemplo, la experiencia pionera de Costa Rica (Rosero-Bixby, 1990) y Jamaica (Riley, 2005) con los agentes comunitarios como nexo entre la población y los servicios de salud, señala la importancia de su rol para el cambio de conductas, y la promoción de la utilización de servicios de salud que han contribuido a aumentos de la esperanza media de vida. A su vez, las evaluaciones de un programa descentralizado a nivel de gobiernos locales en Brasil—Programa Salud de la Familia (PSF)—muestran impactos positivos sobre cambios en comportamiento y resultados (Macinko, Guanais y Marinho de Souza, 2006; Rocha y Soares, 2010): los municipios con exposición al PSF por un periodo de tres años redujeron la tasa de mortalidad infantil en 1,5 infantes (cada 1.000 nacidos vivos) en comparación con los municipios que no adoptaron el programa, siendo las reducciones mayores en las regiones más rezagadas (Norte y Nordeste).
- 2.8 Con respecto a educación, aun cuando la evidencia sobre descentralización escolar muestra efectos positivos sobre los niveles de cobertura y algún impacto sobre la retención y graduación, la evidencia sobre mejoras en la calidad educativa (medida por los resultados de aprendizaje) y equidad es limitada. Por ejemplo, si bien los resultados de los exámenes de Matemáticas y Español aumentaron en un 3,5% y 5,4%, respectivamente, después de cinco años de administración descentralizada en Argentina, estas mejoras se dieron en escuelas pertenecientes a municipalidades no pobres (Galiani, Gertler y Shargrodsky, 2008), lo que implica considerar las consecuencias distributivas de la descentralización⁷, y la necesidad de desarrollar políticas complementarias que fortalezcan la habilidad de estas comunidades para poder sacar provecho del proceso. En esa dirección, la evaluación de un programa de descentralización escolar en comunidades marginadas en México—Apoyo a la Gestión Escolar—muestra evidencia de reducciones en la proporción de estudiantes reprobados y repetidores de entre 4% y 5% a partir del fortalecimiento de las asociaciones de padres (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2012)⁸. Sin embargo, experimentos similares en otros contextos encuentran impactos mixtos en aprendizaje (Duflo, Dupas y Kremer, 2014; Glewee y Maiga, 2011).
- 2.9 Existe menos evidencia en materia de descentralización de la provisión de infraestructura y servicios básicos. No obstante, con respecto a transporte, en Perú, la gradualidad en la transferencia de la gestión de servicios de caminos rurales a los municipios, comenzando por los estudios de preinversión, para luego

⁵ Existen evaluaciones de los fondos de inversión social en varios países de la región: Bolivia (Newman et al., 2002), Ecuador (Araujo et al., 2008), Guatemala (Ibarrarán, Sarzosa y Soares, 2008), Perú (Paxson y Shady, 2002; Shady, 2000), Nicaragua (Pradhan y Rawlings, 2002) y Jamaica (Rao e Ibáñez, 2005), entre otros.

⁶ El análisis sectorial de la descentralización es profundizado en los SFD correspondientes a cada uno de los sectores que asignan responsabilidades relevantes a los GSN.

⁷ Sobre la relación entre desigualdad y descentralización, véase Goerling y Seiferling (2014).

⁸ Las experiencias de la región con descentralización escolar (gestión basada en la escuela) que cuentan con evaluaciones incluyen Chile (Vegas, 2002; Letelier, 2017), El Salvador (Sawada y Ragatz, 2005), Nicaragua (King y Ozler, 2005), México (Skoufias y Shapiro, 2006), entre otros. Para una revisión general, véase Gunnarsson, Orazem, Sanchez y Verdisco (2009).

transferir la propia ejecución de los proyectos a medida que se consolidaban las capacidades e instituciones responsables a nivel subnacional, contribuyó a incrementar la efectividad y sostenibilidad de la descentralización de esta función (BID, 2014a)⁹. Con respecto a los efectos de la descentralización de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento al nivel municipal, en ciertos casos generó excesiva fragmentación, ocasionando problemas de escala en las entidades prestadoras para recuperar costos y proveer servicios de calidad; en este sentido, la aglomeración o consolidación de prestadores pequeños y medianos puede contribuir a generar economías de escala, con el potencial de ahorrar costos y mejorar la calidad del servicio (BID, 2014b; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011a)¹⁰.

- 2.10 Por último, los GSN han venido avanzando en la adopción de nuevas tecnológicas digitales dirigidas a mejorar la gestión de ingresos y la provisión de servicios a nivel local. Por ejemplo, en el Estado de São Paulo en Brasil, a través del programa Nota Fiscal Paulista (NFP), las empresas envían electrónicamente las facturas emitidas a la administración tributaria mensualmente, y el consumidor final cuenta con incentivos para solicitar facturación vía un sistema de premios, gestionado vía internet. Después de cuatro años de implementación del programa NFP, los ingresos reportados por las empresas aumentaron 22%, contribuyendo así a reducir los niveles de evasión del principal impuesto estadual (Naritomi, 2015). Entre las innovaciones para mejorar la prestación de servicios locales, en la Provincia de Punjab (Pakistán) se implementó un programa para mejorar el monitoreo de los servicios de salud en zonas rurales, a través de una aplicación móvil que reporta en tiempo real el número de inspecciones y el presentismo médico en los centros de atención, y un portal web (*online dashboard*) que facilita esta información a las autoridades de salud provinciales. La evaluación del programa muestra que la aplicación casi duplicó el número de inspecciones, y se redujo significativamente el ausentismo médico en aquellas unidades con menores niveles iniciales de asistencia (Callen et al., 2017). La evaluación de una tecnología biométrica para identificar asistencia del staff en un estado de la India muestra que la mejora en el monitoreo puede también afectar los resultados de salud: los distritos utilizando la tecnología redujeron el número de niños con bajo peso al nacer (Dhaliwal y Hanna, 2017). Un hallazgo clave de ambas evaluaciones es que las soluciones tecnológicas por sí mismas no mejoran los resultados, sino que éstos dependen más bien de los incentivos subyacentes de los actores clave para utilizar las tecnologías de monitoreo de manera adecuada, y que los resultados varían dependiendo de las condiciones de entorno.
- 2.11 En resumen, la evidencia internacional reciente indica que los resultados de la descentralización son heterogéneos, tanto entre países, como al interior de estos. Esto sugiere prestar atención tanto a los detalles de implementación, como al alcance, secuencia y velocidad de las reformas, junto a aspectos de diseño

⁹ El Documento de Marco Sectorial de Transporte (BID, 2016a) cita evaluaciones que concluyen que la descentralización gubernamental y los cambios de propiedad sobre las instalaciones de infraestructura (de una pública a una con Asociaciones Público-Privadas y con un desarrollo más descentralizado) han incidido favorablemente y de forma generalizada en la productividad total de los factores de las economías a nivel global.

¹⁰ El Documento de Marco Sectorial de Agua y Saneamiento (BID, 2017a, párrafo 2.17) destaca experiencias exitosas en Inglaterra, Holanda y Chile a nivel de empresas regionales, junto a Planes Departamentales de Agua y Saneamiento en Colombia.

institucional, que permiten identificar condiciones bajo las cuales el proceso puede contribuir a alcanzar el objetivo de una mejor asignación del gasto y una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades subnacionales. Por supuesto, existen variables de contexto, tales como niveles de pobreza, desigualdad y educación de la población, que afectan estos resultados, junto a restricciones de economía política vinculadas con las diversas motivaciones de los actores de la descentralización (GSN y sus asociaciones, gobierno central, congreso, sociedad civil, entre otros) (Tommasi, 2014; Dirección Nacional de Planificación—DNP, 2017) y la madurez política y la capacidad institucional existentes (Smoke, Gomez y Peterson, 2006). Teniendo en consideración dichas variables y restricciones, este SFD está enfocado en aquellos elementos que pueden contribuir a mejorar el desempeño de los GSN, vinculados con el sistema de incentivos de los actores clave del Sector y el desarrollo de capacidades institucionales. Estos elementos son la estructura de las relaciones intergubernamentales, las capacidades de gestión de los GSN, y los mecanismos para facilitar la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional.

B. La Estructura de las Relaciones Intergubernamentales

- 2.12 Tanto la teoría como la práctica de la descentralización fiscal sugieren algunos principios generales a observar para potenciar los beneficios y minimizar sus costos. En primer lugar, la experiencia internacional indica que las responsabilidades de gasto deben estar claramente definidas entre los distintos niveles de gobierno (Fedelino y TerMinassian, 2010)¹¹. La definición sobre quién hace qué debe basarse en la buena práctica internacional, buscando aplicar el principio de subsidiaridad por el cual los países asignan la responsabilidad de gasto al nivel de gobierno más descentralizado con capacidad para cumplirla. Debe tenerse en cuenta también la posible existencia de economías de escala y de externalidades interjurisdiccionales que hagan preferible una provisión más centralizada (Oates, 1999; Bahl y Martínez-Vázquez, 2006).
- 2.13 Sin embargo, en la práctica suelen ser consideraciones distintas a la asignación óptima de funciones las que determinan la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno. Como resultado, muchas de las funciones de gasto son concurrentes, permitiendo algún grado de superposición entre los distintos niveles de gobierno (Bahl y Martínez Vázquez, 2006). Cuando esta superposición es excesiva no es claro qué nivel de gobierno regula, financia e implementa cada función. Esta superposición se encuentra acompañada de esfuerzos por limitar el grado de autoridad sobre las responsabilidades de gasto de los GSN, generándose una dinámica perversa conocida como descentralización parcial¹² con potenciales implicancias negativas sobre la eficiencia en la prestación de servicios y la rendición de cuentas (Devarajan, Khemani y Shah, 2009; Khemani, 2010). En concreto, pueden generarse situaciones en las que los ciudadanos no saben a quién exigir mejoras en los servicios, y los funcionarios públicos operan sin claridad sobre el alcance de sus responsabilidades.

¹¹ Esto implica en concreto la definición de tres aspectos: qué nivel de gobierno formula el plan de gasto, quién lo financia, y quién lo ejecuta finalmente (Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997).

¹² La descentralización parcial está definida como reformas de descentralización que no permiten a los ciudadanos exigir rendición de cuentas a sus gobernantes subnacionales por sus decisiones presupuestarias y sus resultados (Devarajan et al., 2009).

- 2.14 Un segundo principio es que los GSN deben estar provistos de bases de ingreso propio adecuadas, conmensurables con las responsabilidades de gasto asignadas (Bird, 2011). Existe evidencia sobre los beneficios de otorgar mayor grado de autonomía a los GSN para determinar los niveles y composición de sus ingresos, entre ellos, previsibilidad presupuestaria y mayor rendición de cuentas por la alta correspondencia entre financiamiento y provisión subnacional de bienes y servicios públicos (Faguet y Sánchez, 2014; Weingast y Poeschl, 2013). En efecto, cuando los ciudadanos cargan con el esfuerzo de financiar a sus GSN, tienen mayores incentivos para exigir que sus impuestos estén bien invertidos (Paler, 2013). La experiencia histórica de los países desarrollados con la descentralización fiscal muestra el elevado alineamiento entre el financiamiento propio y la provisión de servicios subnacionales, producto de la delegación de potestades tributarias a los GSN (Gadenne y Singhal, 2014; Glaeser, 2013).
- 2.15 Sin embargo, la asignación de potestades tributarias entre niveles de gobierno es un proceso complejo, especialmente en países en desarrollo, dado que su potencial tributario es limitado y las desigualdades regionales son altas. Así, los principales impuestos con que cuentan los países, que tienen bases amplias y elásticas como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto a las ganancias, suelen asignarse al nivel nacional, tanto por economías de escala en su administración, como por su fuerte recaudación, lo cual entraña un alto potencial redistributivo y de estabilización macroeconómica. Por su parte, los impuestos que generalmente quedan a disposición de los GSN, aunque importantes, tienen menor capacidad recaudatoria: entre ellos destaca el impuesto inmobiliario, que es el tributo local por excelencia, ya que su base es inmóvil, su rendimiento es estable y es altamente visible¹³. Los impuestos por beneficios –tales como tarifas y cargos de usuario– tienen claros atributos locales, aunque normalmente solo cubren el costo de provisión del servicio en cuestión. La recuperación de plusvalías por obras o cambios en el uso del suelo es otra potencial fuente de recursos, aunque su objetivo apunta a recuperar la inversión o limitar el gasto público (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2016; Smolka, 2013).
- 2.16 Un aspecto fundamental, más allá del tipo de impuesto descentralizado, es el grado de autonomía que se otorga a los GSN para su explotación. Dadas las motivaciones que subyacen a la descentralización de ingresos y las dinámicas de economía política existentes en las relaciones intergubernamentales, suele variar la autonomía que poseen los GSN en la fijación de políticas y en la administración de sus impuestos, en términos de las potestades para fijar las alícuotas o tarifas, definir la base imponible, y/o ejercer las funciones de cobranza y recaudación (Bird, 2015; Martínez-Vázquez, 2010). No obstante, la experiencia internacional indica que incluso en países en desarrollo existe espacio para asignar impuestos a los GSN, procurando alinear financiamiento propio y provisión de servicios subnacionales (Bahl y Bird, 2008). Tributos como el impuesto a las ventas finales y al consumo de bienes específicos son buenos candidatos para ser descentralizados, ya que su administración es relativamente sencilla. Con respecto al IVA y al impuesto a las ganancias personales, para resolver las dificultades administrativas y de coordinación, producto de la aplicación de tasas

¹³ Ver Slack y Bird (2014) con respecto a las buenas prácticas de la OCDE en el impuesto a la propiedad.

diferenciales¹⁴, países como Canadá aplican sobretasas subnacionales a impuestos nacionales, facilitando su administración que puede continuar a cargo del gobierno central, dotando a los GSN de importantes ingresos propios (Fedelino y TerMinassian, 2010; Fenchietto y Pessino, 2000; Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015).

- 2.17 Un tercer principio son los sistemas de transferencias intergubernamentales bien diseñados. Estos deben: (i) corregir desequilibrios verticales (diferencia entre gastos e ingresos propios de los GSN) y horizontales (diferencia en capacidad fiscal y necesidades de gasto entre los GSN)¹⁵; (ii) proveer incentivos a la provisión eficiente de servicios; (iii) minimizar el nivel de discrecionalidad; y (iv) al mismo tiempo, adaptarse a cambios de circunstancias (Shah, 2007; Bird y Smart, 2002). Dadas las disparidades fiscales entre los GSN, varios países han introducido transferencias de igualación, buscando compensar a las entidades menos desarrolladas con el propósito de que todos los GSN tengan la oportunidad de brindar una dotación estándar de bienes y servicios públicos, asumiendo un esfuerzo fiscal similar (Boex y Martínez-Vázquez, 2007). En la actualidad, varios de los países más descentralizados de la OCDE incluyen sistemas de transferencias específicamente diseñados para reducir disparidades fiscales regionales: la evidencia muestra que dichas disparidades se reducen sustantivamente, y en algunos casos, prácticamente se eliminan (OCDE, 2014, Muñoz, Pineda y Radics, 2017)¹⁶. Por otro lado, a nivel de los países de la Unión Europea, se encuentra que los fondos estructurales o de convergencia, que constituyen transferencias de capital orientadas a reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados miembros, contribuyen a acelerar las tasas de crecimiento de las regiones más rezagadas, facilitando la convergencia económica (Becker, Egger y von Ehrlich, 2010)¹⁷. La coordinación que propician las transferencias de igualación y las de convergencia puede servir para consolidar instituciones responsables de definir y actualizar las fórmulas de asignación de los recursos¹⁸. Más allá del rol clave que dichas instituciones cumplen en la gestión del sistema de transferencias, éstas contribuyen a procurar mejoras en las distintas dimensiones de los arreglos intergubernamentales (Ter-Minassian y De Mello, 2016; Srinivassan y Wallack, 2006; Watts, 1999)¹⁹.

¹⁴ Como se analiza en la próxima sección, esta problemática afecta a los estados brasileños que fijan tasas diferenciales del Impuesto al Consumo de Mercancías y Servicios (ICMS) de acuerdo al origen y destino de las compras, lo que estimula la elusión y las guerras tributarias.

¹⁵ La capacidad fiscal de los GSN es su potencial de generar recursos propios, vinculado con su desarrollo socio-económico. Las necesidades de gasto de los GSN están definidas por los costos de provisión de servicios, en función de características geográficas, demográficas y socioeconómicas, entre otras, de los mismos (ver OCDE, 2014).

¹⁶ Cabe mencionar la experiencia de Canadá, donde el gobierno central realiza transferencias de igualación a aquellas provincias con capacidad fiscal menor al promedio; y Australia, que además de compensar por capacidad fiscal, incorpora en la fórmula de igualación las necesidades de gasto de sus estados en función de su perfil socio-económico, y los costos diferenciales de proveer bienes y servicios públicos (Boex y Martínez-Vázquez, 2007).

¹⁷ Para una motivación conceptual de los fondos de convergencia ver Cai y Treisman (2005).

¹⁸ Destaca la experiencia de Australia con su Commonwealth Grants Commission, responsable de la gestión de las transferencias de igualación de dicho país. Cabe mencionar, en países en desarrollo, las experiencias de India y Sudáfrica.

¹⁹ En la literatura sobre diseño de sistemas de transferencias, queda espacio para profundizar sobre aspectos específicos, incluyendo el cálculo de las necesidades de gasto (en el marco de las transferencias de igualación); la efectividad de los fondos de convergencia; y alternativas para reducir la prociclicidad del flujo de transferencias, entre otros.

- 2.18 Al respecto, la evidencia internacional señala los diversos problemas de incentivos que generan ciertos sistemas de transferencias o mecanismos de coparticipación de ingresos comunes en países en desarrollo. Con frecuencia el diseño de estos sistemas no está alineado con la buena práctica por la cual el financiamiento sigue a la función (Bahl, 1999), lo que lleva a que las transferencias se definan sin adecuada consideración a las necesidades de gasto de los GSN. Así, en ciertos casos las responsabilidades de gasto transferidas terminan desfinanciadas, lo que genera presión al gobierno central para cubrir el déficit resultante (Bahl y Martínez-Vázquez, 2006). Por el contrario, muchos países, particularmente en ALC, comienzan sus reformas de descentralización incrementando las transferencias, sin definir con claridad a qué funciones de gasto asignar dichos recursos adicionales; a su vez, esta mayor dependencia de transferencias puede reducir la rendición de cuentas y la calidad del gasto (Weingast, 2009).
- 2.19 Por su parte, son conocidas las distorsiones que generan las transferencias discrecionales, cuyo volumen y asignación no suelen determinarse sobre la base de criterios de eficiencia y/o equidad (Muñoz, Pineda y Radics, 2017; Brollo y Nannicini, 2012; Arulampalam, Dasgupta, Dhillon y Dutta, 2009; Ansolabehere y Snyder Jr., 2006). Este tipo de transferencias ha sido utilizado en ciertos países para cubrir déficits fiscales subnacionales, afectando la estabilidad macroeconómica; estimulan también la búsqueda de rentas (*rent seeking*) por parte de los GSN, reduciendo sus incentivos para generar ingresos propios; son además inestables e impredecibles, lo que dificulta la planificación subnacional (BID, 2000).
- 2.20 Finalmente, para promover la sostenibilidad fiscal, debe existir un compromiso creíble que los GSN que incumplan con sus obligaciones fiscales no serán rescatados por niveles superiores de gobierno (FMI, 2009; Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). Este principio ha recibido considerable atención durante las últimas décadas a raíz de crisis fiscales precipitadas en ciertos países, en particular en ALC, en parte por riesgos fiscales subnacionales (Dickovick, 2014). Dichas crisis motivaron desarrollos conceptuales que ilustran sobre el riesgo de que la estructura de incentivos de la descentralización estimule comportamientos de los actores clave que afecten la estabilidad macroeconómica²⁰. Parte de dicha estructura se orienta a establecer una restricción presupuestaria efectiva que promueva la sostenibilidad fiscal de mediano plazo de los GSN, pero que al mismo tiempo otorgue flexibilidad a los mismos para hacer frente a choques imprevistos. En esta última dimensión, la evidencia internacional muestra que los gobiernos subnacionales tienen dificultades para implementar políticas contracíclicas, tanto en países desarrollados como en desarrollo (Sow y Razafimahefa, 2017; Rodden y Wibbels, 2010). Para evitar cambios bruscos en la política fiscal en tiempos de recesión, ciertos estados de Estados Unidos, por ejemplo, han recurrido a la utilización de fondos de estabilización presupuestaria (*rainy day funds*), cuya efectividad depende de su diseño específico, tales como el establecimiento de reglas claras para su acumulación y utilización (Balassone et al., 2007); asimismo,

²⁰ A esta rama de desarrollos conceptuales se la conoce como segunda generación de federalismo fiscal, en contraposición a la primera generación, que enfatiza las potenciales ganancias de bienestar de la descentralización a raíz de una asignación más eficiente de recursos por la proximidad del gobierno con el ciudadano (ver Oates, 2008).

se han adoptado cláusulas de escape en las reglas fiscales y las leyes de responsabilidad fiscal (Liu y Webb, 2011).

- 2.21 Otro rasgo clave de la estructura de incentivos es el nivel de dependencia de los GSN sobre las transferencias intergubernamentales. En efecto, cuando los GSN son financiados mayormente por impuestos pagados por el resto del país, tienen menos incentivos a internalizar el costo de sus decisiones fiscales, lo que puede llevarlos a expandir su gasto más allá de su restricción presupuestaria, con la expectativa de recibir recursos adicionales del pozo común (*common pool*). En la experiencia internacional, esta alta dependencia de transferencias puede contribuir a déficits fiscales subnacionales y/o a expandir el tamaño del sector público, cuando está acompañada de autonomía de endeudamiento de los GSN; bajo monitoreo del gobierno central; escasa transparencia; falta de claridad en las responsabilidades de gasto; existencia de transferencias discrecionales; y una historia de rescates financieros del gobierno central a los GSN (Asatryan et al., 2015; Vigneault, 2005; Rodden, 2002 y 2003; Bordignon, 2000; BID, 2000; Stein, 1998; BM, 1999).
- 2.22 Varios instrumentos y aspectos de diseño pueden contribuir a mitigar este riesgo, siempre y cuando haya complementariedad en su implementación y sean compatibles con la estructura de incentivos más general: reducir la alta dependencia de transferencias, aumentando la capacidad de los GSN de generar recursos propios; mejorar la transparencia fiscal subnacional; definir con claridad las funciones de gasto por nivel de gobierno; minimizar las transferencias discrecionales; evitar rescates financieros; y establecer controles al endeudamiento subnacional mediante reglas fiscales subnacionales²¹, acompañadas de mecanismos de cumplimiento creíbles (Kotia y Lledo, 2016; Aldasoro y Seiferling, 2014; Grembi, Nannicini y Troiano, 2014; Rodden, 2006)²².

C. Las Capacidades de Gestión de los GSN

- 2.23 La presencia de GSN dotados de capacidad para desempeñar en forma adecuada las responsabilidades asignadas constituye una condición importante para que el proceso de descentralización alcance sus metas (BID, 2010b). Estas capacidades de gestión afectan las dimensiones de responsabilidades a su cargo en materia de ingresos, prestación de servicios y gasto público, y endeudamiento.
- 2.24 **Gestión de los ingresos.** La evidencia señala la importancia de procurar que los GSN sean responsables de financiar con ingresos propios el incremento en sus gastos. Por ejemplo, la evaluación de un programa de fortalecimiento de la administración tributaria local en Brasil muestra que los aumentos en la recaudación resultantes afectan positivamente la cantidad y calidad de la inversión en infraestructura educativa (Gadenne, 2017). En la misma dirección, el esfuerzo tributario local en Colombia está asociado con mejoras en cobertura y calidad en la provisión de bienes públicos en sectores diversos tales como salud, educación y agua y saneamiento (Martínez, 2017; Sánchez y Pachón, 2012; Faguet y Sánchez, 2008). En ambos países no se encuentran impactos de magnitud similar

²¹ Preferiblemente con metas o restricciones cuantitativas explícitas, tales como límites de deuda como proporción de los ingresos propios, límites de déficit operacional, etc.

²² Para una taxonomía de las reglas fiscales subnacionales en la OECD, véase Fredirksen (2013) y Sutherland et al. (2005).

para fuentes de financiamiento alternativas, como pueden ser los ingresos por transferencias, incluyendo aquellas provenientes de la explotación de recursos no renovables. De hecho, la evidencia señala los impactos negativos de un incremento exógeno en estas últimas, sobre diversos resultados, entre ellos, la probidad de las autoridades subnacionales (Martínez, 2017; Brollo, Nannicini, Perotti y Tabellini, 2013), la calidad de las instituciones (Gervasoni, 2010), la provisión de bienes públicos locales (Ardanaz y Maldonado 2016; Caselli y Micheals, 2013) y la eficiencia técnica del gasto público (Ardanaz, 2014; Ardanaz y Tolsa Caballero, 2015; DNP, 2012).

- 2.25 Entre los factores que desalientan el esfuerzo fiscal propio de los GSN, destaca en ciertos países la discrecionalidad en la distribución de transferencias, al resultar más sencillo para las autoridades subnacionales obtener recursos del gobierno central a partir de negociaciones políticas en lugar de incrementar la presión tributaria a los contribuyentes locales (Artana et al., 2015; Pineda, 2014). Para reducir la influencia política sobre el esfuerzo recaudatorio y contribuir a un manejo gerencial más orientado al cliente, existen experiencias de entidades semi-autónomas de administración tributaria a nivel subnacional. Al respecto, en Perú, los Servicios de Administración Tributaria (SAT) implementados en nueve municipios del país, han presentado mejores resultados en el desempeño recaudatorio respecto a municipios similares sin SAT (BID, 2013a; von Haldenwang, 2010). En Honduras, la Alcaldía del Distrito Central (Tegucigalpa) optó por una tercerización de la gestión de cobranza de los tributos, reportando que logró duplicar la recaudación entre 2007 y 2012 (Pérez Rincón, 2014)²³. En el caso de Uruguay, los departamentos del país acordaron la centralización del cobro del impuesto vehicular a través de un fideicomiso, resolviendo la competencia existente por las bases tributarias, reduciendo la influencia política y generando eficiencia administrativa, lo que contribuyó a un incremento en la recaudación del impuesto de 50% en términos reales a los cinco años de implementado el mecanismo²⁴. Con respecto al impuesto inmobiliario, factores clave que afectan su recaudación, principalmente arraigados en dinámicas de economía política local, incluyen la prevalencia de exenciones e incentivos tributarios junto a la calidad del catastro y del sistema de actualización de valuaciones; estos factores suelen responder a su vez a la economía política de la tributación subnacional (Slack y Bird, 2014; Ahmad, Brosio y Poschl, 2014; Bonet, Muñoz y Pineda, 2014; Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015). Por último, la incidencia sobre las percepciones de los contribuyentes puede contribuir a mejorar el desempeño recaudatorio local: evaluaciones experimentales en municipios de Argentina y Perú muestran que la introducción de mensajes en las boletas del principal impuesto municipal es un instrumento eficaz para influir en el comportamiento de los contribuyentes y mejorar el cumplimiento tributario (Castro y Scartascini, 2015; Del Carpio, 2013)²⁵. A su vez, el uso de premios como mecanismo para incentivar

²³ Experiencias como el establecimiento de SAT o la tercerización del cobro de tributos, requieren una evaluación exhaustiva en cada caso para procurar la autonomía, eficacia y sostenibilidad de la administración tributaria.

²⁴ Ver experiencia del Sistema Único de Cobro del Impuesto Vehicular ([SUCIVE](#)).

²⁵ En Argentina, el mensaje más eficaz fue el que enumeraba las multas aplicables y las potenciales medidas administrativas y judiciales que la municipalidad podría adoptar en caso de incumplimiento: dicho mensaje logró aumentar la tasa de cumplimiento tributario (calculada como la razón entre los pagos realizados por los contribuyentes y el monto facturado) en 7% (Castro y Scartascini, 2015). En Perú, el cumplimiento tributario aumentó 20% con la divulgación de información sobre niveles de cumplimiento previo (Del Carpio, 2013).

a los ciudadanos a que paguen sus impuestos genera impactos positivos y persistentes a nivel local (Carrillo, Castro y Scartascini 2017; Gonzalez Navarro y Quintana Domeque, 2015; Naritomi, 2015).

- 2.26 **Gestión del gasto y los servicios públicos.** La implementación de sistemas de Gestión Financiera Pública (GFP) puede mejorar la eficiencia operativa y transparencia de los GSN (Fedelino y Smoke, 2013)²⁶. Por ejemplo, para el caso de las compras públicas, la implementación de la Bolsa Electrónica de Compras en el Estado de Sao Paulo, Brasil, permite concentrar la información de proveedores públicos y precios de adquisiciones, contribuyendo en 2013 a reducciones de 26% en los valores negociados de las compras respecto a lo originalmente previsto (Alves Ferreira, 2013); otros estados en Brasil (incluyendo Amazonas, Rio Grande do Sul, Bahía y Pernambuco) están utilizando los precios de referencia que surgen de las transacciones registradas en la recaudación del ICMS²⁷ como fuente de información para las adquisiciones públicas. En materia de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), en Perú, su implementación desde el año 2007 en todos los municipios, ha contribuido a corregir prácticas irregulares en el registro de la deuda pública, permitiendo la consulta en tiempo real de la ejecución presupuestaria detallada de cada entidad (Llompén, Morón y Seminario, 2010).
- 2.27 Junto a los sistemas de GFP, el desarrollo de los pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) y de las capacidades de gestión estratégica pueden servir para generar un mejor desempeño de los GSN (BID, 2011a)²⁸. En Brasil, el Estado de Minas Gerais ha avanzado en la implementación de la GpRD, aplicando instrumentos de contratación de metas con las instituciones responsables de los programas y proyectos. Esto es realizado con instancias formales de monitoreo y gobernanza para la resolución de problemas de gestión, que están contribuyendo a hacer más eficiente y efectiva la gestión estatal (Lobato, 2014). En el Estado de Ceará, el establecimiento de transferencias a los municipios, en función de su desempeño en la provisión de servicios de educación y salud, ha contribuido a mejorar los resultados en dichos sectores (Holanda, 2014). En el Estado de Pernambuco, la implementación de la gestión estratégica, a través del Centro de Gobierno, ha permitido la integración de funciones clave de gobierno fijando prioridades sectoriales, rutinas de monitoreo intensivo y mecanismos de resolución de obstáculos, que contribuyeron al logro de resultados como mejoras en educación básica, reducción del crimen y de la mortalidad infantil (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). Una experiencia similar a la de Pernambuco está siendo desarrollada en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que estableció una Unidad de Gestión del Cumplimiento para dar seguimiento a las políticas y resultados prioritarios del gobierno de la ciudad. En Perú, los Comités de Inversiones a nivel regional y local mejoraron la eficiencia en la ejecución de la inversión pública (GdeP, 2011b), en tanto la Unidad de Entrega

²⁶ La GFP se refiere a la gestión del presupuesto en sus distintas fases (formulación, aprobación, ejecución), con foco en los procesos y procedimientos que cubren todos los aspectos de gestión del gasto público (Cangiano, Curristine y Lazare, 2013). Incluye, entre otros, la contabilidad gubernamental, las cuentas únicas de tesorería, los procesos y procedimientos presupuestarios, los SIAF, los sistemas abiertos y electrónicos de compras, y los sistemas de gestión de activos, pagos de personal e inversión pública.

²⁷ El ICMS es el IVA estatal de Brasil.

²⁸ Estos pilares incluyen la planificación estratégica y operativa, gestión financiera, presupuesto orientado a resultados, gestión de programas y proyectos, y los sistemas de seguimiento y evaluación.

de la Presidencia del Consejo de Ministros está mejorando la coordinación entre el gobierno central y los GSN en programas orientados a reducir la desnutrición crónica infantil, entre otros.

- 2.28 Los GSN pueden contribuir a crear condiciones conducentes al desarrollo económico a través de la mejora de la gobernanza económica (Jin, Qian y Weingast, 2005; Zhuravskaya, 2000; Weingast, 1995 y 2009). Este concepto comprende una gama de interacciones entre el sector público y el privado, vinculadas con la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, y el ejercicio de la acción colectiva para la provisión de infraestructuras físicas y organizacionales apropiadas (Carcach, 2012; Dixit, 2009). A su vez, el desarrollo económico permite incrementar los recursos fiscales para mejorar la provisión de servicios públicos, generando un círculo virtuoso de interacción público-privada. Un área en la cual los GSN pueden facilitar el desarrollo empresarial es la simplificación administrativa (BM, 2015a). Al respecto, en México la creación en varios municipios de un Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) redujo el tiempo promedio del proceso de registro comercial de 30,1 a 1,4 días. Esto a su vez incrementó en 5% el número de nuevos negocios registrados y elevó en 2% el porcentaje de asalariados en las industrias elegibles (Bruhn, 2011).
- 2.29 Por último, los sistemas de gestión de recursos humanos que promuevan el mérito y la transparencia, junto a la mejora de las capacidades técnicas de los funcionarios, son factores importantes que contribuyen a la efectiva gestión subnacional. En particular, la modalidad que toman los programas de capacitación y asistencia técnica incide en los resultados alcanzados. Así, en una intervención en municipios en Rusia orientada a incrementar la eficiencia en la prestación de servicios locales, la modalidad de asistencia técnica prolongada, intensiva y residente contribuyó a incrementar más los niveles de satisfacción de los usuarios que las capacitaciones informativas de corto plazo. Estas mejoras se registraron en aquellos municipios que llevaban más tiempo prestando servicios de manera descentralizada y donde había mayor rendición de cuentas a la población (Beuermann y Amelina, 2014).
- 2.30 **Gestión del endeudamiento.** Son numerosos los GSN en países de la OCDE que acceden a financiamiento de bajo costo y a largo plazo para proyectos de inversión, a través de la emisión de bonos domésticos (Freire, 2014; Platz, 2009). Esto es posible en buena medida por contar con un marco de descentralización y financiamiento subnacional alineado con los principios de la sección anterior. En particular, la capacidad de generar ingresos propios y contar con una sólida administración financiera y de gestión de proyectos por parte de los GSN, en un entorno de estabilidad macro-fiscal y desarrollo de los mercados de capital subnacional, son factores que propician la solvencia crediticia de las entidades subnacionales y su acceso a buenas condiciones de financiamiento. Una lección clave de la experiencia de mercados de deuda subnacional robustos, como Estados Unidos, es la importancia de evitar rescates financieros a los GSN, lo que a su vez facilita el desarrollo de los mecanismos de quiebra que permitan a las entidades subnacionales insolventes reencauzar su relación con sus acreedores (Martell, 2017; Darche y Gallo, 2012). En países en desarrollo, en cambio, el BM estimó que de las 500 ciudades más grandes, apenas 4% son solventes en mercados internacionales y 20% en [mercados domésticos](#). Así, para incrementar

estos valores y que más GSN accedan a financiamiento de bajo costo y a largo plazo, resalta la importancia de apoyar a los GSN en mejorar los aspectos relacionados a su capacidad de generación de ingresos propios, su gestión financiera, su capacidad de diseñar e implementar buenos proyectos, contar con sistemas de manejo de deuda pública, que son todos factores que subyacen a las evaluaciones crediticias externas de solvencia y sostenibilidad. Esto último contribuye a su vez al fortalecimiento integral de las finanzas de los GSN. Adicionalmente, y como se desarrolló en los párrafos 2.20 a 2.22, frente a la historia de rescates financieros en varios de los países de la región, la implementación efectiva de un marco de responsabilidad fiscal subnacional, con un sistema de alertas que informe ex ante y de manera oportuna el surgimiento de riesgos fiscales, es un factor que contribuye a que los GSN accedan a financiamiento de manera sostenible.

D. Los Mecanismos para Facilitar la Transparencia y Rendición de Cuentas

2.31 Un marco institucional que promueva la transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno es condición necesaria para obtener mejores resultados de la descentralización. En la medida que los ciudadanos, o sus organizaciones, obtienen mayor información sobre el desempeño del gobierno subnacional, y a su vez, los políticos cuentan con incentivos para informarse acerca de las preferencias locales, y actuar en función de estas, se facilita la capacidad del votante de premiar y castigar a sus representantes (Cruz y Keefer, 2016). En el contexto de la descentralización en países en desarrollo, la provisión de información ha resultado útil para detectar problemas relacionados con el manejo oportunista de distintos tipos de transferencias intergubernamentales. Por ejemplo, un estudio encuentra que sólo 13% de las transferencias de capital en educación llegaron efectivamente a las escuelas, el resto fueron capturadas por autoridades locales (Reinikka y Svensson, 2004). En otros casos, por lo menos 20% de las transferencias en especie no llegaban a los hogares beneficiarios por problemas de captura local (Olken, 2006), y por motivos similares casi 60% de los subsidios a ciertos insumos (fertilizantes) fueron apropiados por las autoridades locales (Pan y Christiansen, 2012). En estos ejemplos los grupos vulnerables son los más afectados por falta de transparencia y rendición de cuentas, lo que resalta la importancia de proveer información para procurar mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

2.32 La evidencia muestra que mecanismos orientados a dar más transparencia proveyendo mayor información a la ciudadanía –y por lo tanto visibilidad a las acciones públicas– pueden promover la rendición de cuentas a nivel local²⁹. En particular, hay dos tipos de instrumentos: centralizados (*top down*) y descentralizados (*bottom up*)³⁰. Entre los primeros, cabe mencionar el programa de auditorías en Brasil a través del cual el gobierno federal (vía la Contraloría General de la Nación y el Tribunal de Cuentas de la Unión) monitorea el uso de las transferencias a nivel subnacional. Este programa redujo la probabilidad de reelección en más de 20% para aquellos alcaldes cuyos gobiernos fueron encontrados cometiendo irregularidades en el uso de fondos federales (Ferraz y

²⁹ Aún informados, los ciudadanos pueden verse limitados para movilizarse a favor de sus intereses colectivos por factores tales como la distancia, los niveles de pobreza y la presencia de crimen y violencia, entre otros. Para una discusión de los arreglos organizacionales que facilitan o inhiben la acción colectiva (Keefer, 2013).

³⁰ Ver Finan et al. (2017) y Khemani et al. (2016) para revisiones recientes de ambos mecanismos.

Finan, 2008; 2011)³¹. A su vez, un aumento en la probabilidad de ser auditado se asocia con un menor nivel de irregularidades ex post: la corrupción es alrededor de 10% menor en municipios que tuvieron una auditoría previa en relación a los que no la tuvieron (Avis et al. 2017; Lichstig y Zamboni, 2013; Allingham y Sandmo, 1972)³². Evidencia experimental similar sobre la eficacia del monitoreo se encuentra en otros países descentralizados, como Indonesia (Olken, 2007)³³.

- 2.33 Con respecto a dar mayor empoderamiento a las comunidades locales (instrumentos descentralizados—*bottom up*), los resultados son mixtos. Por ejemplo, la evaluación de una campaña de comunicación a la ciudadanía, sobre el monto de transferencias en educación, encontró una disminución en el manejo oportunista de fondos por parte de las autoridades locales, con resultados positivos sobre niveles de cobertura y, en menor medida, de calidad educativa (Reinika y Svensson, 2005; 2011). En salud, una intervención que distribuyó boletines con información cuantitativa sobre el desempeño de los entes proveedores de servicios y estimuló la participación en un plan de acción para atender los problemas locales, generó mayor utilización de servicios preventivos y reducciones en la mortalidad infantil en el largo plazo (Bjorkman y Svensson, 2009; Bjorkman et al., 2014). Sin embargo, los resultados en otros contextos y sectores indican que el involucramiento de la comunidad tuvo impacto limitado sobre el resultado buscado (Banerjee, Banerji, Duflo, Glennerster y Khemani, 2010; Casey et al., 2012), lo que implica la necesidad de generar mayor evidencia acerca de los mecanismos para promover la rendición de cuentas de las autoridades a los ciudadanos³⁴.

III. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA REGIÓN

A. Evolución del Proceso de Descentralización en ALC

- 3.1 Desde la década de 1980, el proceso de descentralización en los países de ALC ha cobrado dinamismo, asignando a los GSN una creciente importancia en la provisión de bienes y servicios públicos, cruciales para el desarrollo económico y social. En efecto, la participación de los GSN en el gasto público consolidado de los países de la región casi se duplicó entre 1985 y 2010, pasando de 13% a 25%, y se ha mantenido en ese nivel hasta la actualidad (2015) (ver Gráfico 1)³⁵. A su

³¹ En México, donde la reelección inmediata no está permitida, una evaluación de los efectos de la difusión de información sobre gastos irregulares encontró una disminución significativa en la participación electoral (Chong et al., 2014).

³² Para colocar dicho número en perspectiva, considere que la municipalidad promedio del estudio recibe 15 millones de Reales en transferencias, de las cuales el 30% suelen ser sujetas a irregularidades (Avis et al., 2017).

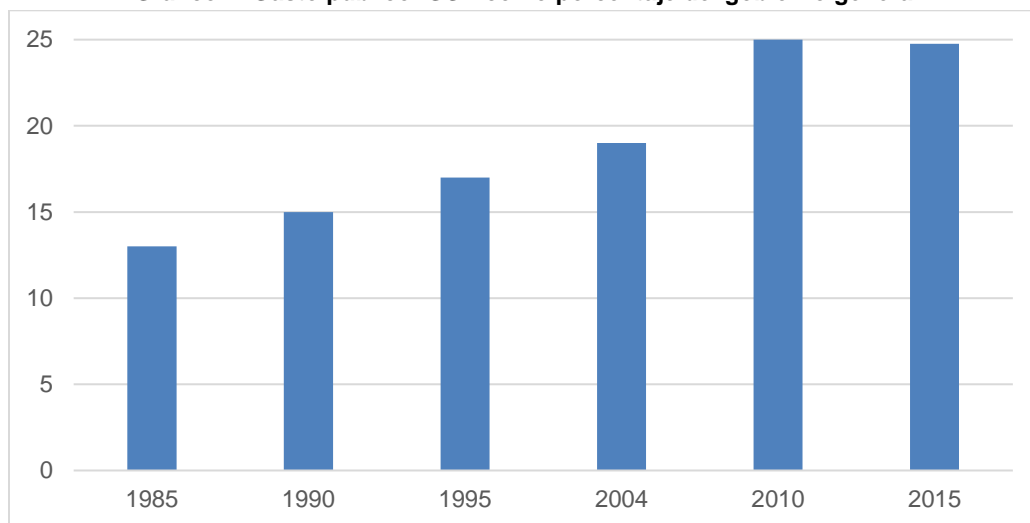
³³ Existe un creciente rol de las contralorías en la auditoría de desempeño en base a resultados, tanto a nivel nacional como subnacional. Ver Lonsdale, Wilkins y Ling (2011).

³⁴ Otro mecanismo con potenciales impactos positivos en la transparencia y rendición de cuentas es el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil. Tal es el caso de los programas “Cómo Vamos” establecidos en varias ciudades de Colombia para dar seguimiento a los planes de gobierno municipal. No obstante, aún no se cuenta con suficiente evidencia sobre los resultados atribuibles a estos programas.

³⁵ Como referencia, la participación de los GSN en el gasto público consolidado en los países de la OCDE es en promedio 33% (año 2014), aunque, como se desarrolla más adelante, con una estructura de financiamiento con mayor proporción de ingresos propios con respecto a ALC (OCDE, 2016). Como se desarrolla a lo largo del documento, es necesario que la creciente relevancia de los GSN se acompañe con la mejora de sus capacidades institucionales.

vez, esta evolución ha tenido su correlato en materia de descentralización política: desde 1997 todos los países de ALC eligen a sus alcaldes municipales en elecciones populares, mientras esto ocurría en solo seis países en 1980³⁶. Para gobiernos intermedios, el número de países con autoridades popularmente electas pasó de apenas uno en 1980 a nueve desde 2005 (Daughters y Harper, 2007)³⁷, a los que se sumará Chile a partir de 2020.

Gráfico 1. Gasto público: GSN como porcentaje del gobierno general



Fuente: Elaboración propia con base a BID (1997), Daughters y Harper (2007), encuesta a especialistas de IFD/FMM, GFS-IMF y Plataforma de información fiscal de GSN del BID.

3.2 Así, casi todos los países de ALC han realizado a lo largo de las últimas tres décadas esfuerzos por acercar el Estado al ciudadano, a través de una mayor descentralización hacia los GSN y/o desconcentración territorial del gobierno central. Las motivaciones detrás de la descentralización fiscal han sido diversas y en ciertos casos concurrentes. Incluyen la apertura democrática, que generó demandas de mayor autonomía política y fiscal a nivel subnacional (Arzaghi y Henderson, 2005); la crisis económica de la década de 1980, que llevó a ciertos países a transferir funciones de gasto a los GSN en un contexto de ajuste estructural (Rezende y Veloso, 2012); y las reformas institucionales de segunda generación, en particular desde mediados de la década de 1990, por la cual se transfirieron responsabilidades a los GSN buscando incrementar la eficiencia del sector público (Lora, 2007)³⁸. Un factor importante que contribuyó al crecimiento del gasto subnacional durante la década de 2000 fue el *boom* de las industrias extractivas, principalmente minería e hidrocarburos, que incrementó las transferencias a GSN relacionadas con ingresos fiscales provenientes de estas industrias, en especial en los países andinos (CEPAL, 2012), y que se caracterizan por un alto nivel de volatilidad, directamente asociada a cambios en los precios internacionales de los recursos naturales.

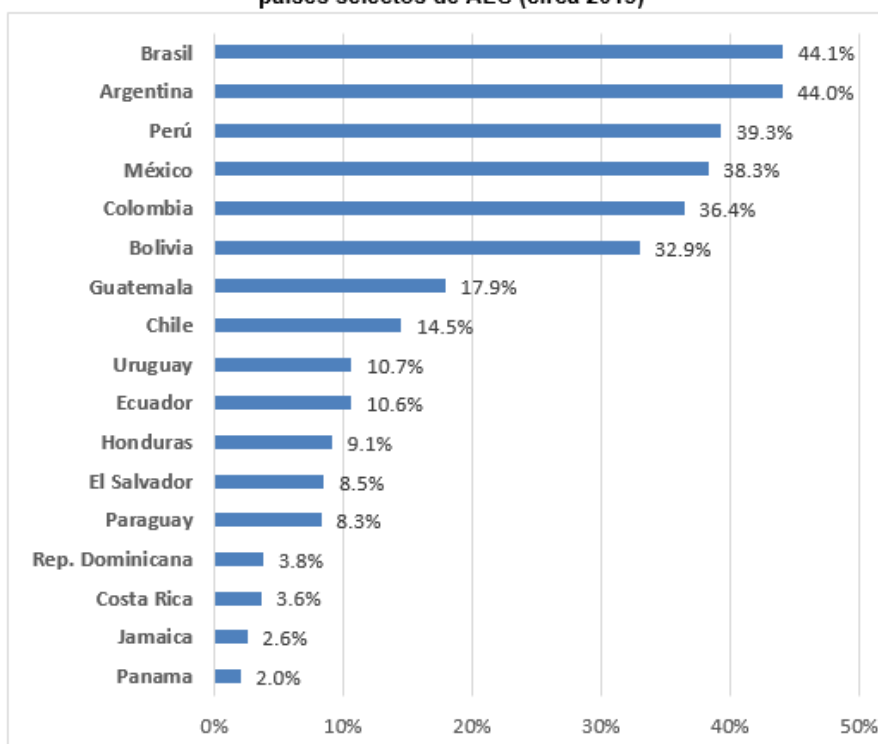
³⁶ En Barbados y Surinam no hay alcaldes municipales porque no existe dicho nivel de gobierno.

³⁷ Existen otros ocho países en ALC con gobiernos intermedios cuyas autoridades son nombradas por el gobierno central.

³⁸ Sobre los determinantes más estructurales de la descentralización fiscal (ej. geografía), véase Canavire et al. (2017).

3.3 El promedio del gasto de los GSN en ALC esconde alta heterogeneidad entre sus países, dependiendo esto de sus respectivas evoluciones históricas y del tamaño económico, poblacional y geográfico³⁹. Mientras que en Brasil y Argentina se ejecutó en 2015 a nivel subnacional más de 40% del gasto consolidado, en Costa Rica y Honduras este valor es menor al 5% (ver Gráfico 2)⁴⁰. La región ofrece una diversidad de experiencias, incluyendo: la descentralización insular de Bahamas; la desconcentración territorial del gobierno central en Surinam; la reciente creación de un nivel de gobierno municipal en Uruguay; y las innovaciones en transferencias por resultados a municipios de ciertos estados de Brasil⁴¹. En general, los países de la región pueden caracterizarse en tres grandes grupos: federales, como Argentina, Brasil y México; unitarios con nivel de descentralización avanzado, como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; y unitarios con nivel de descentralización menor, que incluyen a Chile, Paraguay y Uruguay, junto a las naciones de Centroamérica y el Caribe⁴².

Gráfico 2. Gasto Público: GSN como porcentaje del gobierno general en países selectos de ALC (circa 2015)



Fuente: Encuesta a especialistas de IFD/FMM, GFS-IMF y plataforma de información fiscal de GSN del BID.

³⁹ El tamaño del sector público subnacional tiende a crecer con el tamaño de los países, no obstante, los GSN de países pequeños cumplen funciones de gobierno esenciales para el bienestar de la población.

⁴⁰ Para una mirada comparativa sobre el tamaño, estructura y financiamiento de los gobiernos subnacionales a nivel mundial, ver OECD/UCLG (2016).

⁴¹ Ver Holanda (2014) para el caso del Estado de Ceará.

⁴² En un estado federal, la constitución garantiza a los GSN permanencia e independencia, junto a poderes legislativos, ejecutivos y judiciales propios; en tanto en un estado unitario, los GSN suelen no tener soberanía constitucional y el gobierno central determina qué decisiones les devuelve. Ambos conceptos son tipos ideales de un continuo, dentro del cual se clasifican los países en función de la soberanía constitucional otorgada a los GSN (Britannica, 2014).

- 3.4 La región cuenta con alrededor de 17.500 GSN que ofrecen una variedad de experiencias de gestión pública. De este total, apenas 2% corresponde al nivel intermedio de gobierno, siendo el resto municipios (ver Tabla 1)⁴³. El nivel intermedio tiene mayor relevancia en la prestación de servicios en los países más grandes de la región, particularmente en Argentina y Brasil, países que cuentan con importantes fuentes de ingreso propio⁴⁴. En el resto de los países de la región, son los gobiernos locales los principales responsables de la prestación de servicios subnacionales.
- 3.5 La representación de la mujer, en los espacios subnacionales, aumentó de forma gradual, pero permanece aún en niveles bajos en consonancia con el nivel nacional⁴⁵. Solo el 12% de las alcaldías están ocupadas por mujeres, y las concejales electas representan el 27%. Al respecto, en el caso de Brasil, la evidencia empírica muestra que alcaldesas mujeres tienen menor probabilidad de incurrir en actos de corrupción y, en promedio, logran mejores resultados en sectores como salud (Brollo y Troiano, 2016)⁴⁶.

Tabla 1. Número de GSN por nivel de gobierno y por país en ALC

	Nro. Gobiernos Intermedios	Nro. Gobiernos Locales	Nro. Gobiernos Subnacionales
Argentina	24	2.218	2.242
Bahamas	0	32	32
Barbados	0	0	0
Belice	0	203	203
Bolivia	9	339	348
Brasil	27	5.570	5.597
Chile	15	345	360
Colombia	33	1.101	1.134
Costa Rica	7	81	88
Ecuador*	22	221	243
El Salvador	14	262	276
Guatemala	22	340	362
Guyana	10	146	156
Haiti*	10	182	192
Honduras	18	298	316
Jamaica	0	14	14
México	32	2.464	2.496
Nicaragua	17	153	170
Panamá	14	78	92
Paraguay	18	254	271
Perú	26	1.871	1.897
República Dominicana	32	392	422
Suriname	0	10	10
Trinidad y Tobago	0	15	15
Uruguay	19	112	131
Venezuela	23	337	360
Total	392	17.037	17.429

(*) Gobiernos locales no incluyen parroquias rurales en Ecuador, ni las secciones comunales en Haití.

Fuente: Elaboración propia con base a información de países y cuestionario a especialistas del BID en la región.

⁴³ En seis países de la región existen dos niveles de gobierno local, y en Haití existen tres.

⁴⁴ Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela son otros países en los que los gobiernos intermedios son responsables de importantes servicios subnacionales, aunque con alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

⁴⁵ Ver SFD de Género y Diversidad, BID, 2017b.

⁴⁶ Ver [Blog](#) con enlace al estudio.

- 3.6 El Sector presenta alta heterogeneidad no solo entre los países, sino también al interior de estos. Esto es especialmente marcado a nivel municipal: como se describe en el SFD de Desarrollo Urbano y Vivienda (BID, 2016b), ALC es una región crecientemente urbana, con ocho de cada diez habitantes residiendo en ciudades. Sin embargo, apenas 11% de los municipios de la región, de carácter urbano, concentran más de dos tercios de toda la población, mientras que alrededor de la mitad de los gobiernos locales tiene cada uno menos de 10.000 habitantes (Eguino, Porto, Pineda, Garriga y Rosales, 2010). Esta realidad plantea desafíos tanto en municipios urbanos, que gestionan servicios que involucran la coordinación con otras entidades subnacionales, como en el ámbito rural, donde está concentrada la mayoría de los municipios de la región que cuentan con escasa población y limitada capacidad administrativa (Martínez-Vázquez, 2010)⁴⁷.
- 3.7 Los GSN de la región tienen una creciente importancia en la provisión de bienes y servicios públicos cruciales para el desarrollo económico y social. La mayoría de los municipios son responsables, entre otros, de servicios de recolección de residuos, barrido y limpieza; transporte local; mantenimiento de parques y jardines; alumbrado público; y emisión de licencias de construcción y funcionamiento (Eguino et al, 2010). A su vez, tanto municipios como gobiernos intermedios (donde existen) ejecutan proyectos de inversión pública en sectores como transporte y vialidad, agua y saneamiento, infraestructura productiva, turismo, educación y salud, teniendo a su cargo su posterior operación y mantenimiento⁴⁸. De hecho, la importancia de los GSN en la ejecución de la inversión pública ha crecido en la última década en varios de los países de la región, superando el 50% de la inversión pública consolidada en algunos países andinos (BID, 2012a y 2014c).
- 3.8 Asimismo, los servicios de educación y salud tienen fuerte incidencia sobre el tamaño del sector público subnacional, alcanzando en promedio más de 40% del gasto total (CEPAL, 2011b)⁴⁹. Los países más grandes de la región son los que han asignado estas funciones a los GSN⁵⁰. Así, en Argentina y Perú, dichos servicios están mayormente a cargo de los gobiernos intermedios; en Colombia, la responsabilidad principal recae en los gobiernos locales; en Brasil, México y Venezuela hay atribuciones concurrentes entre los niveles de gobierno (Martínez-Vázquez, 2010). La autonomía en la gestión de estos servicios por parte de los GSN tiende a estar relacionada con su capacidad de generar ingresos propios, aunque no es así en todos los países: las provincias de Argentina, que

⁴⁷ En ciertos países ha proliferado el número de municipios, en parte por el incentivo dado por la garantía de una transferencia mínima de recursos. Destaca el caso de República Dominicana donde el total de gobiernos locales se incrementó en más de 150% durante los últimos 20 años. Esto plantea dificultades para el aprovechamiento de economías de escala y la provisión eficiente de servicios ([Martínez Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017](#)).

⁴⁸ En varios de los países más grandes de la región, los GSN tienen también a su cargo responsabilidades en materia de seguridad ciudadana. Ver SFD de Seguridad Ciudadana y Justicia (BID, 2017c).

⁴⁹ Algunos de los países más grandes de la región inclusive han diseñado modelos de coordinación entre los gobiernos nacionales y subnacionales para implementar sistemas de protección social, como en Brasil, donde el “Bolsa Familia” está en manos de los municipios; o en Colombia, donde el gobierno nacional y los gobiernos locales firman acuerdos formales de corresponsabilidad que definen las obligaciones de cada uno (ver SFD de Protección Social y Pobreza, BID, 2017d, párrafo 3.17).

⁵⁰ El SFD de Salud y Nutrición (BID, 2016c) destaca también el alto grado de descentralización del sector salud en Bolivia, en el contexto del desafío de fortalecer la gestión subnacional de dicho sector.

cuentan con importantes ingresos propios, tienen mayor control sobre la gestión que los gobiernos regionales de Perú, que se financian casi en su totalidad por transferencias; sin embargo, en México los estados han tenido tradicionalmente una autonomía relativamente elevada en la gestión de la educación, a pesar de su alta dependencia de transferencias⁵¹.

B. Avances y Desafíos Recientes

- 3.9 Durante el trienio 2015-17 hubo avances en los procesos de descentralización en algunos países de LAC. Por ejemplo, Chile reformó la Constitución a finales de 2016 para permitir desde el año 2020 la elección democrática de los gobernadores regionales (nivel intermedio de gobierno), en reemplazo de la figura institucional de los intendentes designados por el poder ejecutivo central. Adicionalmente, a fines de 2017, este mismo país sancionó dos leyes que regulan la elección popular de autoridades de los gobiernos regionales, junto al traspaso de competencias a dichas entidades⁵². Panamá, en octubre de 2015 sancionó la ley que descentraliza la administración pública, teniendo como hitos salientes: la transferencia a los municipios de la recaudación del Impuesto a los Bienes Inmuebles con criterios redistributivos; el fortalecimiento de capacidades en materia de gestión de la inversión pública; el proceso gradual de transferencia de funciones a los municipios a través de la acreditación de competencias; y la conducción institucional del proceso por parte de la Secretaría Nacional de Descentralización.
- 3.10 Una segunda característica del período ha sido el fin del boom de transferencias a los GSN vinculadas a industrias extractivas, particularmente en países andinos. Este fenómeno contribuye a explicar el estancamiento reciente en el crecimiento del tamaño del sector público subnacional (ver [Gráfico 1](#)). En tercer lugar, con respecto a la sostenibilidad fiscal de los GSN, ha habido avances en México, a través de la aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para entidades federativas y municipios, que está contribuyendo a incrementar la transparencia en el registro de la deuda subnacional a través del Registro Público Único (RPU); y mediante el Sistema de Alertas que permite mitigar el incipiente riesgo fiscal que venían manifestando ciertos GSN (Rasteletti y Acosta, 2016). A su vez, en Argentina, a fines de 2017 se reformó la Ley de Responsabilidad Fiscal, imponiendo un techo al crecimiento del gasto corriente, que complementó la firma de un pacto fiscal entre los tres niveles de gobierno que busca asegurar la sostenibilidad fiscal y reducir los impuestos distorsivos.
- 3.11 Ampliando el análisis a los últimos quince años, ha habido avances junto a desafíos tradicionales que han caracterizado el proceso de descentralización en la región y que se han acentuado. Por un lado, un avance importante ha sido la mejora de la sostenibilidad fiscal de los GSN, particularmente en Argentina, Brasil y Colombia, países en los que el endeudamiento subnacional contribuyó a episodios de inestabilidad macrofiscal a finales de la década de 1990 y principios

⁵¹ El gobierno central asumió un mayor control sobre la nómina de docentes que financia a través de la implementación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), (ver BID, 2014b).

⁵² Se traspasan nuevas competencias en materia de fomento productivo e industria, desarrollo social y humano, e infraestructura y transporte; se establece un procedimiento para que las regiones puedan requerir en el futuro nuevas competencias al gobierno central; y permite conformar áreas metropolitanas en las principales conurbaciones del país.

de 2000. En particular, la implementación de reglas fiscales para GSN en Brasil y Colombia sirvió de modelo para el desarrollo de marcos de responsabilidad fiscal subnacional en otros países de la región. No obstante, estos avances, persiste la necesidad de mantener un monitoreo oportuno de los riesgos fiscales subnacionales, por ejemplo, en aquellos países con mayor volatilidad en sus transferencias (región andina, a raíz de la caída de transferencias vinculadas a recursos naturales) o donde está creciendo la deuda subnacional (Argentina y Brasil).

- 3.12 Adicionalmente, permanece un desafío tradicional del Sector, que es una estructura de financiamiento de los GSN con alta dependencia de transferencias (CEPAL, 2011c). En efecto, el gasto promedio de los GSN como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó más de dos puntos porcentuales entre 2000 y 2015 (ver Tabla 2)⁵³. Sin embargo, este incremento se explica principalmente por mayores transferencias, y en menor medida por los recursos propios de los GSN. En perspectiva comparada, puede observarse que la estructura de financiamiento de los GSN en ALC contrasta no solo con la de los países de la OCDE, sino también con otras regiones de desarrollo relativo similar como Asia (ver Gráfico 3).

**Tabla 2. Tamaño y financiamiento del gasto subnacional en países de ALC
2000 vs 2015¹ (como porcentaje del PIB)**

País/ Variable	Gasto (en %)			Ingresos propios (en %)			Desbalance vertical ⁴ (en %)			Deuda subnacional (en %)		
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015
Argentina ²	15,4	17,1	14,5	3,6	5,6	7,8	11,8	11,5	6,7	21,9	6,8	9,8
Bolivia	5,8	9,7	13,1	2,5	2,7	5,6	3,3	7,0	7,5	4,6	1,7	n.a.
Brasil	19,8	21,5	20,7	12,7	13,1	10,5	7,1	8,4	10,2	18,1	10,5	11,9
Chile ³	2,3	2,2	2,8	1,6	1,3	1,9	0,7	0,9	1,0	n.a.	n.a.	n.a.
Colombia	9,1	8,7	12,3	3,0	3,7	3,9	6,1	5,0	8,5	3,0	1,4	1,3
Ecuador	2,1	5,2	4,6	0,8	1,1	1,0	1,3	4,1	3,6	n.a.	2,6	1,5
El Salvador	1,3	1,8	2,4	1,1	1,5	1,1	0,2	0,3	1,3	0,8	1,3	n.a.
Honduras	2,3	2,8	4,3	1,3	1,5	3,6	0,9	1,3	0,6	0,1	1,0	n.a.
México	7,6	10,6	12,8	1,1	2,0	1,4	6,5	8,6	11,4	1,8	3,0	2,7
Nicaragua	3,0	4,0	3,9	3,1	3,7	2,4	-0,1	0,3	1,5	n.a.	n.a.	n.a.
Panamá	0,8	0,6	0,5	0,7	0,4	0,4	0,1	0,2	0,1	n.a.	n.a.	n.a.
Perú	4,2	8,4	8,3	1,0	1,0	1,4	3,2	7,4	6,9	1,3	1,4	2,8
Uruguay	3,5	3,0	3,1	2,3	2,0	1,9	1,2	1,0	1,2	n.a.	n.a.	1,9
Promedio simple	5,9	7,4	7,9	2,7	3,0	3,3	3,3	4,3	4,6	6,4	3,3	4,6

¹ Año más próximo disponible a 2000 y 2015.

² No incluye municipios.

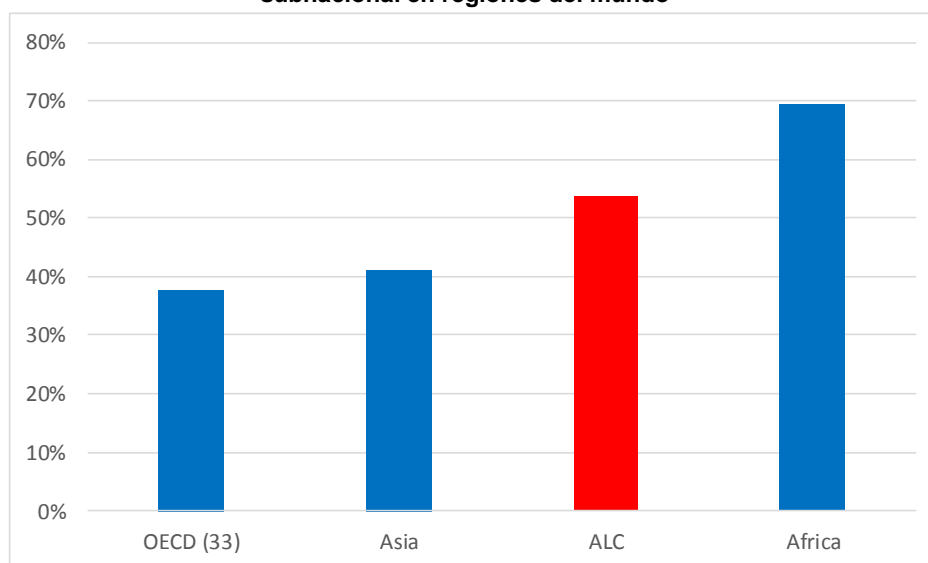
³ GSN en Chile no pueden emitir deuda.

⁴ Desbalance vertical: diferencia entre gasto e ingresos propios.

Fuente: Cuestionario a especialistas del Banco en la región y Plataforma de información fiscal subnacional del BID.

⁵³ La información de la Tabla 2 es un aporte específico de este SFD, ante la escasa transparencia de las finanzas subnacionales de la región. Surge tanto de la base de datos fiscal subnacional que IFD/FMM viene consolidando en los últimos años como de un cuestionario completado por los especialistas de la División que residen y/o trabajan con la gran mayoría de los países de la región, los cuales permitieron describir y analizar la evolución reciente de la descentralización en dichos países.

Gráfico 3. Transferencias a GSN como porcentaje del financiamiento del gasto subnacional en regiones del mundo



Fuente: IMF-GFS 2016.

- 3.13 Como se desarrolla en los próximos párrafos, esta alta dependencia de transferencias reduce los incentivos de los GSN de gestionar con eficiencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal, y es reflejo de debilidades en la relación entre los niveles de gobierno. A su vez, el desempeño de los GSN también se ve afectado por un contexto de bajas capacidades institucionales, escasa transparencia y débil capacidad de monitoreo de la gestión subnacional. Así, el principal desafío para el Sector Descentralización y Gobiernos Subnacionales es propiciar el desarrollo de las capacidades institucionales y la estructura de incentivos adecuada para una gestión subnacional más eficiente y efectiva en ALC, que contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Para esto, es necesario apoyar las intervenciones y los cambios que aborden de forma sistemática las debilidades institucionales del Sector, expresadas en los siguientes cuatro grandes problemas: (i) arreglos intergubernamentales débiles; (ii) GSN con deficiente gestión del gasto y prestación de servicios; (iii) GSN con baja generación de ingresos propios y acceso a financiamiento; y (iv) GSN con escasa transparencia y rendición de cuentas de su gestión.
- 3.14 **Arreglos intergubernamentales débiles.** En primer lugar, existen deficiencias en la coordinación entre niveles de gobierno. En ciertos casos es poco clara la definición de funciones de gasto entre niveles de gobierno, lo que genera gastos concurrentes en sectores clave como educación, propiciando falta de transparencia y duplicaciones de gasto (Martínez-Vázquez, 2010). Por su parte, la definición de funciones de gasto entre niveles de gobierno y su correspondiente financiamiento no han ido de la mano: en ciertos casos los gobiernos centrales han transferido funciones de gasto a GSN sin suficientes recursos para ejercerlos; y en varios países ha habido transferencia de importantes recursos a GSN sin definir con claridad en qué funciones utilizarlos (BM, 1999; CEPAL, 2001). Como resultado de estas dinámicas, los votantes carecen de información básica sobre qué nivel de gobierno hace qué, y la responsabilidad política muchas veces está

diluida. Por ejemplo, en una encuesta sobre gasto público subnacional en México, menos de la mitad de los entrevistados identificaron correctamente que los alcaldes son responsables por los sistemas de alcantarillado, la provisión de agua, y el alumbrado (Chong, De La O, Karlan y Wantchekon, 2014). En materia de seguridad ciudadana, es débil la planeación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno (BID, 2017c). En las grandes ciudades, la provisión de servicios y las regulaciones están fragmentadas en varias jurisdicciones, y a menudo carecen de una entidad que las organice (BID, 2016b), restringiendo en ciertos casos el aprovechamiento de economías de escala que redunde en ahorro de costos y mejora de la calidad del servicio⁵⁴. Esta fragmentación se traslada también a la capacidad de coordinar GSN en estrategias de planificación del desarrollo regional⁵⁵. Al respecto, la colaboración entre niveles de gobierno en el aprovechamiento de soluciones tecnológicas compartidas puede contribuir a reducir las asimetrías de capacidad institucional a nivel subnacional⁵⁶.

- 3.15 En segundo lugar, con la excepción de Argentina y Brasil, cuyas provincias y estados, respectivamente, cuentan con impuestos de base amplia, la asignación de potestades tributarias a GSN—en particular al nivel intermedio de gobierno—es apenas incipiente, lo que exacerba la dependencia de transferencias⁵⁷. Inclusive en Argentina y Brasil los principales tributos a cargo de los gobiernos intermedios, que son Ingresos Brutos y el ICMS, respectivamente, generan distorsiones relacionadas con el diseño del impuesto⁵⁸. La asignación de bases tributarias a nivel subnacional es compleja y requiere de un exhaustivo análisis costo-beneficio. No obstante, surge la oportunidad de considerar opciones de reforma, particularmente para los gobiernos subnacionales con mayor capacidad de generación de ingresos propios (BID, 2013a; Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015).

⁵⁴ Ver BM (2009a) para un análisis de la problemática de provisión y regulación de servicios de transporte en el área metropolitana de Buenos Aires y otras ciudades principales de Argentina. Por su parte, el SFD de Agua y Saneamiento destaca esta problemática para la prestación del servicio, y cómo ha sido abordado en países como Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Chile y México (BID, 2017a, párrafos 3.23 y 3.24).

⁵⁵ Problemática identificada en la implementación de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) en el desarrollo del corredor norte de Haití (BID, 2013b). Se traslada también a otros temas que requieren coordinación entre GSN, como el manejo de cuencas. En el caso de Perú, se ha abordado la fragmentación territorial buscando aprovechar economías de escala a través de la conformación de mancomunidades (para gobiernos locales) y macro-regiones (para gobiernos intermedios), con limitado éxito, circunscripto principalmente a la gestión conjunta por parte de los GSN de determinados proyectos. En Colombia se han implementado con inicial éxito los llamados “Contratos Plan”, que son mecanismos de articulación de las inversiones públicas de varias entidades públicas en torno a los planes integrales del desarrollo territorial.

⁵⁶ En Perú, el gobierno central está desarrollando con apoyo del Banco una plataforma que apoyará la entrega de trámites digitales municipales. Ver préstamo 4399/OC-PE, Mejoramiento y ampliación de los servicios de soporte para la provisión de los servicios a los ciudadanos y las empresas a nivel nacional.

⁵⁷ Las asignaciones de potestades tributarias a GSN suelen estar definidas en leyes nacionales y en ciertos casos en la propia constitución (por ejemplo, en Brasil, ver Martínez-Vázquez, 2010).

⁵⁸ El impuesto a los ingresos brutos de las provincias argentinas, al gravar las ventas en todas las etapas y actividades, genera múltiple tributación, estimulando la integración vertical (Artana et al., 2015). A su vez, el ICMS de Brasil, al fijar tasas diferenciales de acuerdo al origen y destino de las compras, estimula la elusión y las guerras tributarias, con altos costos administrativos para los contribuyentes, que requieren ser coordinados con el gobierno central (Ter-Minassian, 2012). Por último, el Impuesto sobre Nóminas de los estados mexicanos, de menor potencial recaudatorio, también causa distorsiones en el mercado laboral formal, incentivando la expansión del mercado laboral informal y afectando negativamente la productividad y el desarrollo económico (Díaz-Cayeros y McLure Jr., 2000).

- 3.16 En tercer lugar, existe espacio para mejorar el diseño de los sistemas de transferencias intergubernamentales, especialmente para abordar los desequilibrios horizontales característicos de la región. ALC es una región con alta desigualdad territorial: el ratio promedio del producto bruto geográfico entre las regiones más ricas y más pobres duplica los valores de países de la OCDE. Esta inequidad económica se traduce en altas disparidades en la capacidad de generación de ingresos propios: el coeficiente de Gini de ingresos propios en ALC es 3 veces más alto que aquel para países de la OCDE. Sin embargo, las transferencias compensan de manera limitada las disparidades entre los GSN (Muñoz, Radics y Bone, 2016; Beramendi, 2012). Si bien muchos de los sistemas de transferencias incorporan criterios redistributivos, relacionados con población, ruralidad y/o pobreza, entre otros, resultan insuficientes para cerrar las brechas regionales (Muñoz, Pineda y Radics, 2017; Beramendi et al., 2017). En particular, en ningún país de la región se ha adoptado un sistema de transferencias de igualación que compense a los GSN por su capacidad fiscal y necesidades de gasto diferenciales, de manera de dar la misma oportunidad a cada entidad subnacional de brindar una dotación básica de bienes y servicios públicos acorde con sus funciones, asumiendo un nivel comparable de esfuerzo fiscal (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012). De hecho, cierto tipo de transferencias comunes, como aquellas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables⁵⁹, tienden a exacerbar las desigualdades regionales y revertir los efectos equalizadores que tienen los esquemas de coparticipación (Muñoz, Pineda y Radics, 2017; Loayza, Mier y Teran y Rigolini, 2013; Sanguinetti, 2010)⁶⁰.
- 3.17 Ante la dificultad política de realizar cambios a los regímenes de transferencias, tales como la actualización de los criterios de distribución, con frecuencia los países crean nuevos mecanismos, incrementando la complejidad del sistema. De hecho, en muchos países de ALC la descentralización ha estado impulsada por la creación y/o ampliación de transferencias, sin definir con claridad en qué funciones de gasto utilizarlas (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2011). Esto ha llevado a que en ciertos países de Centroamérica y el Caribe, por ejemplo, no se cumpla con el mandato legal de transferencias a los GSN (Martínez-Vázquez, Pérez Rincón y Radics, 2017)⁶¹. Como parte de esta tendencia han crecido también durante los últimos años las transferencias discrecionales, caracterizadas por su alta volatilidad e incertidumbre, y conocidas por desestimular el esfuerzo recaudatorio propio (Pineda, 2013). Así, el establecimiento de ámbitos de discusión y actualización periódica de los criterios de distribución de las transferencias, sobre la base de sistemas simples con reglas claras de funcionamiento, es un aspecto importante en materia de mejoras a las instituciones de coordinación intergubernamental.
- 3.18 De manera más general, cabe notar que, a pesar de los avances del proceso de descentralización en la región, en muchos países no se han consolidado instancias o mecanismos institucionales de coordinación de las distintas

⁵⁹ Dado que la asignación se caracteriza por beneficiar mayormente a las entidades donde se localizan las actividades extractivas.

⁶⁰ En el caso de ciertas transferencias específicas, como aquellas destinadas a apoyar los sistemas estatales de innovación y competitividad en México, se asignan más recursos federales a las entidades con mayores capacidades institucionales, lo que acentúa las desigualdades regionales existentes (Stezano y Padilla-Pérez, 2013).

⁶¹ Para el caso ver blog [República Dominicana](#).

dimensiones del proceso⁶². En este aspecto, la introducción de sistemas de transferencias de igualación no solo contribuye a abordar las brechas regionales, sino también establece un ámbito de definición y actualización periódica de las fórmulas de asignación de recursos en el territorio. De esta manera, puede contribuir a la consolidación de instituciones de coordinación de la descentralización que, en base a criterios técnicos basados en el potencial recaudatorio y las necesidades de gasto de los GSN, oriente la asignación de las transferencias. Entre los países donde se han consolidado instancias de coordinación, cabe mencionar los avances de Brasil, donde las redes temáticas de GSN han mejorado el trabajo conjunto con el gobierno central en temas estratégicos como gestión financiera y administración tributaria⁶³. También, la experiencia de Uruguay, donde el [Congreso de Intendentes](#) de jerarquía constitucional desde 1996 y la Dirección de Descentralización e Inversión Pública del gobierno central⁶⁴, llevan ya varios años de construcción institucional conjunta.

3.19 Finalmente, un aspecto de coordinación intergubernamental importante es el desarrollo del marco de responsabilidad fiscal subnacional. La experiencia de Colombia en esta materia, producto en buena medida de las lecciones aprendidas por el sobreendeudamiento de muchos de sus GSN a fines de la década de 1990 y principios de 2000, muestra que el éxito del marco de responsabilidad fiscal subnacional radica en el desarrollo de las capacidades institucionales que garanticen su cumplimiento efectivo. Para esto, es esencial que las reglas fiscales sean simples, transparentes y adecuadas a las capacidades de cumplimiento de los GSN, y que haya un monitoreo exhaustivo y permanente por parte del gobierno central, con acciones correctivas creíbles y oportunas (Urrea, 2010), y que comprenda el funcionamiento de un sistema de insolvencia (Canuto y Liu, 2013). Para que este último sea efectivo es fundamental que el gobierno central se comprometa de manera creíble a no rescatar financieramente a los GSN en caso de insolvencia. El monitoreo debe incluir los pasivos contingentes (provenientes, por ejemplo, de empresas públicas subnacionales y asociaciones público-privadas, APP) y la proyección de gastos tales como las responsabilidades por pensiones públicas (Moody's, 2014a y Moody's, 2014b), con particular atención a aquellos GSN que han recibido altas y volátiles transferencias vinculadas a recursos naturales. A su vez, los sistemas de transferencias y la coordinación del endeudamiento de los GSN podrían apoyar un mejor manejo de la política fiscal subnacional a lo largo del ciclo económico: en promedio, las finanzas subnacionales de ALC han sido marcadamente procíclicas, a pesar de que los impulsos recientes son relativamente pequeños en comparación con el tamaño de los impulsos implementados a nivel nacional (Jimenez y Ter-Minassian, 2016). En este aspecto, la vinculación de las transferencias a los ingresos estructurales, en lugar de los ingresos corrientes del gobierno central, puede contribuir a reducir su carácter procíclico, manteniendo un flujo estable y predecible de recursos para los GSN.

3.20 **Deficiente gestión del gasto y prestación de servicios de los GSN.** La ciudadanía de ALC tiene una percepción negativa sobre la calidad de la gestión

⁶² Este es un aspecto en el cual ALC se beneficiaría del análisis de buenas prácticas de otras regiones.

⁶³ El Banco ha contribuido a la creación y desarrollo de estas redes temáticas en Brasil.

⁶⁴ Dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, administra uno de los programas del Banco de mayor continuidad institucional en el Sector (ver Capítulo 4).

subnacional. En una encuesta en 25 países de ALC, en 16 de ellos más de dos tercios opinaron que los servicios municipales son entre regulares y muy malos, y sólo en un país más de la mitad de los encuestados opinaron que la calidad de dichos servicios es buena o muy buena (LAPOP, 2012). En una encuesta en 17 ciudades de la región, ante la pregunta si los impuestos locales son utilizados para mejorar el bienestar a través de mejores servicios públicos, en 12 de ellas la mayoría respondió en desacuerdo (CAF, 2010).

- 3.21 Son muchos los GSN de la región que presentan deficiencias en gestión del gasto y prestación de servicios. Esto es en parte el resultado de condiciones iniciales muy heterogéneas (DNP, 2017)⁶⁵. Por ejemplo, los municipios dotados con mayor tamaño poblacional, años de escolaridad promedio, y por lo tanto personal capacitado, suelen mostrar mayores niveles de ejecución de la inversión pública (Loayza, Rigolini y Calvo-González, 2011) y mejores indicadores de la eficiencia del gasto público (Herrera y Franke, 2007). Similarmente, en los municipios con menores niveles de alfabetismo y mayores niveles de pobreza y desigualdad, la eficiencia del gasto público educativo es relativamente menor (Tavares y deCalcanti, 2014 y Machado, 2013). En Colombia, entre aquellos municipios que presentaron en 2016 información completa para la evaluación integral de su desempeño, el promedio de desempeño mejora en gobiernos locales con mejores dotaciones iniciales (medidas por actividad económica, características demográficas y recursos propios); no obstante, la alta disparidad en capacidad de gestión y resultados de desarrollo incluso entre municipios con dotaciones iniciales similares revela la utilidad de políticas diferenciadas e identificación de buenas prácticas para aquellos GSN rezagados (DNP, 2017)⁶⁶. En los estados de Brasil existe una correlación débil entre la eficiencia relativa del gasto en educación y el gasto estatal per cápita en educación, así como el PIB estatal per cápita, lo que sugiere que solo contar con más recursos no garantiza mejores resultados, si no se acompaña de mejoras en la gestión de la calidad del servicio (Boueri, Mac Dowell, Pineda y Bastos, 2014).
- 3.22 La gestión del ciclo de la inversión pública subnacional (planificación, formulación, ejecución y evaluación ex post) es deficiente. Este es un rubro de gasto crecientemente importante en los GSN de ALC, con alto potencial de incrementar la productividad y contribuir a reducir las brechas de desarrollo socioeconómico territorial. En este aspecto, los gobiernos intermedios tienen un rol importante en la articulación de la inversión propia y de los municipios con enfoque territorial. En Perú, más del 80% de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) elaborados por los GSN en el año 2007 no cumplían con una aplicación correcta de los criterios de formulación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (BID, 2012a). Estas deficiencias se trasladan a la etapa de ejecución, incurriéndose en demoras e incrementos de costos. En Bolivia, 42% de los PIP elaborados por GSN entre 2005 y 2013 requirieron reformulación (BID, 2014d). A su vez, el alcance subnacional del SNIP es limitado. En Nicaragua, por ejemplo, son escasos los municipios

⁶⁵ En este sentido, las deficiencias tienden a estar presentes en mayor medida en aquellos GSN y en aquellos países con menor grado de desarrollo, incluyendo muchos de los países prestatarios C y D del Banco.

⁶⁶ Colombia se distingue por llevar más de 10 años consolidando, desde la DNP, la evaluación anual del índice de desempeño integral municipal. Desde el año 2016 dicho índice evalúa a los municipios segmentándolos en función de sus dotaciones iniciales.

cubiertos por el sistema, a pesar de que la inversión pública subnacional pasó de 1,6% a 2,4% del PIB entre 2007 y 2013 (Bartels y Muñoz, 2014).

- 3.23 Los GSN presentan también restricciones para la atracción de inversiones, lo que limita las oportunidades para el desarrollo económico, incluyendo la promoción de exportaciones. En este sentido, es escasa la utilización de soluciones digitales para facilitar la prestación de servicios a ciudadanos y empresas, en parte por el escaso desarrollo de la infraestructura de banda ancha⁶⁷. Falta también expandir las iniciativas de simplificación de trámites e integración física de servicios presenciales mediante el uso de ventanillas únicas⁶⁸. Por ejemplo, la apertura de un negocio en Centroamérica y República Dominicana (que incluye trámites subnacionales) requiere en promedio dos veces más procedimientos y tres veces más tiempo que en países de alto ingreso de la OCDE, incrementando costos al sector privado (BM, 2015b). En El Salvador, la medición en 2013 de un índice de competitividad, que evaluó el clima de negocios en 41% de los municipios del país, encontró valores inferiores al promedio, entre otros, para los subíndices de calidad de los servicios municipales y proactividad en desarrollo de iniciativas para atraer inversión (USAID, 2013)⁶⁹. La baja calidad de los servicios contribuye a la generación de costos de transacción en la relación entre los GSN y los ciudadanos: en Cochabamba, Bolivia, los costos de transacción de un conjunto de trámites se estimaron superiores a 4% del PIB del departamento⁷⁰. Por su parte, con excepción de Brasil y México, el desarrollo de APP y el rol del sector privado en la prestación de los servicios de los GSN es incipiente (Infrascopes, 2013), lo que limita su potencial para promover capacidades y contribuir a la reducción de la pobreza y la equidad. En todos estos aspectos es crucial el apoyo del gobierno central, más aún en aquellos GSN con poca capacidad y alta pobreza y desigualdad.
- 3.24 Una restricción importante para mejorar la calidad del gasto subnacional es el bajo desarrollo de los pilares de la GpRD, la GFP y la escasa implementación de modelos de gestión que fortalezcan el Centro de Gobierno⁷¹, que permite la coordinación de las prioridades de gobierno apoyando directamente a las autoridades del GSN. También son débiles los procesos administrativos en muchas entidades subnacionales, que suelen no estar apoyados por herramientas básicas de gestión⁷². En particular, a pesar de los avances de la región en las últimas dos décadas en la modernización de los sistemas nacionales de GFP, su desarrollo a nivel subnacional está rezagado. En términos de cobertura destacan los casos de Perú, donde el SIAF está implementado en todos los GSN (BID, 2010a); Guatemala, que tiene a todos sus municipios conectados al SICOIN GL

⁶⁷ El 96% de los municipios de ALC tiene una tasa de penetración de banda ancha menor al 50% (Digilac, 2014).

⁶⁸ Cabe mencionar, al respecto, la experiencia de la Alcaldía de Bogotá con la Red CADE de unidades de oferta de servicios integrados a ciudadanos y empresas (BID, 2012b).

⁶⁹ La medición consistió en encuestas individuales con dueños y encargados de negocios, alcaldes y funcionarios municipales, midiendo ocho características del clima de negocios de cada municipalidad que se desprenden del concepto de gobernanza económica: transparencia, servicios municipales, proactividad, pagos ilícitos, seguridad pública, tiempo para cumplir con regulaciones, tasas e impuestos y costos de entrada.

⁷⁰ Ver ATN/AA-15036-BO y ATN/FI-15035-BO, Gobierno Abierto al Servicio de la Ciudadanía.

⁷¹ El Centro de Gobierno se refiere a las organizaciones y unidades que proporcionan un apoyo directo al jefe del ejecutivo (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

⁷² Ver BID, 2012a con referencia a los gobiernos regionales de Perú.

(incluyendo un módulo de administración de recursos propios); y Brasil, donde existe un SIAF en operación en cada uno de los estados⁷³, con más de la mitad de ellos recientemente modernizados (Pimenta, 2015)⁷⁴. Este escaso desarrollo está extendido a otros sistemas de GFP como compras públicas electrónicas (buscando simplificar los procedimientos y mejorar las capacidades subnacionales), pagos de personal y administración de activos (incluyendo bienes inmuebles)⁷⁵. Son también pocos los países que requieren y supervisan la implementación efectiva por parte de los GSN de marcos presupuestarios de mediano plazo, junto a su vinculación con la GpRD. Existe también el reto de que los sistemas de GFP sean utilizados por las autoridades subnacionales como una herramienta de gestión, en lugar de ser mayormente un mecanismo de control del gobierno central.

- 3.25 El desarrollo de un servicio civil profesionalizado es limitado, incluyendo políticas de remuneración competitiva para el personal que permitan mejorar la atracción, retención y motivación de personal idóneo dentro del contexto de una masa salarial fiscalmente sostenible. Esta problemática tiende a agudizarse en países de descentralización reciente. Por ejemplo, en República Dominicana, en una muestra representativa de municipios, un diagnóstico encontró que no había políticas de personal y las transferencias se utilizaban en buena medida para mantener un personal numeroso, generalmente poco remunerado (BM, 2009b). En Belice se encontró que era poco clara la definición de roles y responsabilidades de los empleados municipales, y faltaban manuales de procedimiento que detallen los procesos de gestión local (BM, 2010a).
- 3.26 El desarrollo del servicio civil debe ir acompañado de la mejora sostenible de las capacidades técnicas de los funcionarios, que en muchos países de ALC son bajas, tanto de los equipos de gobierno que gestionan el proceso de descentralización a nivel central, como de los funcionarios de los propios GSN⁷⁶. En este aspecto, en Perú, la modalidad de asistencia técnica residente en los GSN, con evaluación de capacidades junto a transmisión de habilidades y conocimientos en el trabajo cotidiano con los funcionarios subnacionales, ha resultado más efectiva en el área de gestión de la inversión pública que las capacitaciones informativas de corto plazo. Este esfuerzo ha sido acompañado de una desconcentración de funcionarios técnicos del gobierno central en el territorio,

⁷³ En particular, el Estado de Sao Paulo cuenta con un sistema de gestión de costos que permite obtener costos unitarios de servicios prioritarios. Desarrollos como este requieren de otros sistemas modernos de GFP, de los cuales pocos GSN de ALC disponen, tales como una contabilidad patrimonial y adecuación a estándares internacionales, y una gestión presupuestaria y financiera moderna e integrada (Chan, Holanda y Pessoa, 2012; Pimenta, 2015).

⁷⁴ En Bolivia también hay alta cobertura, que alcanza al 96% de los municipios entre los distintos sistemas en funcionamiento (Lora, 2014). Como otros ejemplos, en Nicaragua el subsistema integrado de administración financiera municipal cubre 65% de las alcaldías (Bartels y Muñoz, 2014); en Chile el subsistema de información financiera municipal cubre 35% de las entidades (Uña, 2013); y en Honduras el sistema de administración municipal integrado llega a 20% de los municipios (Pérez Rincón, 2014).

⁷⁵ Como se mencionó en la sección anterior, la implementación del SIAF a nivel subnacional, junto a la adecuación de la contabilidad pública a estándares internacionales, incluyendo el registro patrimonial de sus activos y pasivos, puede contribuir a mejorar la transparencia y rendición de cuentas. Con respecto a las compras públicas, los sobrecostos por ineficiencias en gestión de compras en salud, educación y seguridad superaron el 8% del presupuesto de dichas funciones en un estado de Brasil (BID, 2013c).

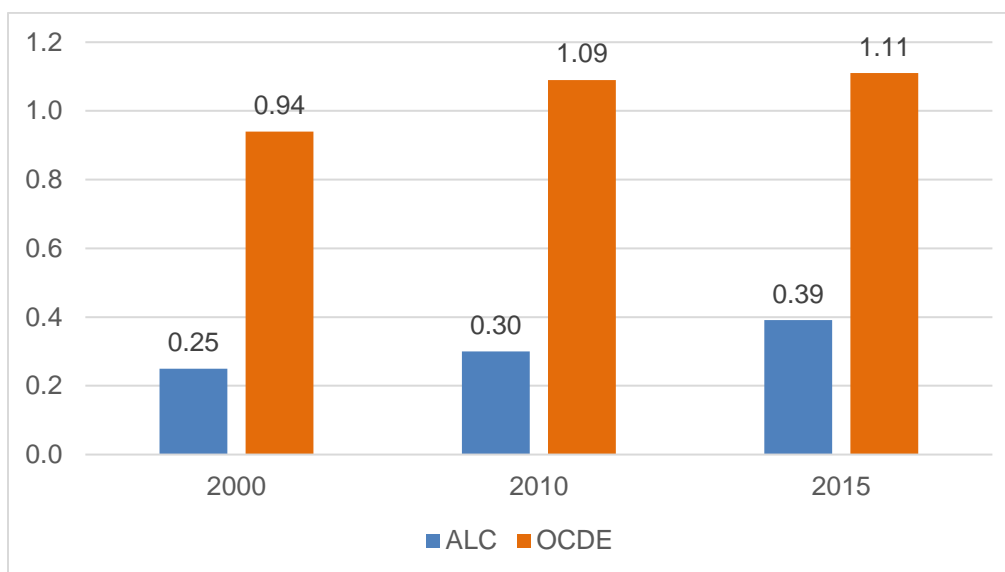
⁷⁶ A nivel central es crucial mantener un cuerpo de funcionarios con conocimiento técnico de los desafíos de la descentralización y los GSN. A nivel subnacional, es importante abordar de manera diferenciada los desafíos de los GSN en función de sus condiciones iniciales (ver DNP, 2017).

lo que contribuye a dar sostenibilidad a la mejora de capacidades subnacionales (BID, 2012a).

3.27 **GSN con baja generación de ingresos propios y acceso a financiamiento.**

Para reducir la alta dependencia de transferencias, los GSN deben mejorar la capacidad de generar ingresos propios, que depende de la asignación de bases y tasas tributarias a nivel subnacional (parte de los arreglos intergubernamentales), y de los esfuerzos de los GSN por mejorar la explotación de sus bases tributarias, tasas por provisión de servicios y otras fuentes de recursos con que cuentan. Al respecto, la recaudación de ingresos propios de los GSN de ALC está por debajo de su potencial. Una muestra de ello es el escaso desarrollo de instrumentos de captura de plusvalías por inversiones públicas, baja recuperación de costos de servicios, y la débil gestión de activos e inmuebles de los GSN para venta y alquiler⁷⁷. Por su parte, también resalta la subexplotación del impuesto a la propiedad inmobiliaria, cuya recaudación llegó apenas al 0,4% del PIB en promedio en 2015, poco más de un tercio en relación con la OCDE (ver Gráfico 4, Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2012; Bonet, Muñoz y Pineda, 2014).

**Gráfico 4. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria años 2000 y 2015
ALC vs OCDE (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Bonet, Muñoz y Pineda (2014).

3.28 Las causas de este problema incluyen factores propios de la gestión subnacional y restricciones desde el gobierno central. Entre las primeras cabe mencionar: la desactualización de las bases catastrales y registros de contribuyentes; la escasa automatización de las funciones de recaudación; bajas capacidades para calcular valores de tributos y arbitrios; y débil esfuerzo fiscalizador. Sobre esto último, en varios países el calendario político incide en el esfuerzo fiscal local, en especial durante los años de elecciones, lo que hace necesario fortalecer la autonomía de la administración tributaria a nivel subnacional y promover su digitalización. A su

⁷⁷ Como ejemplo del potencial de la gestión de inmuebles, la venta de una antigua estación de ómnibus y de un sitio administrativo en Estambul, Turquía, generó ingresos por US\$1.500 millones, equivalente a 1,5 veces el gasto de inversión municipal total del año 2005 (Peterson, 2009).

vez, desde el gobierno central hay escaso apoyo a los GSN en la gestión de sus ingresos propios, en parte porque en muchos países esta función no está suficientemente priorizada. Así, con respecto al impuesto a la propiedad, el avalúo periódico de los inmuebles para aproximarlos a valores de mercado está desactualizado; y los registros públicos no están integrados con los catastros municipales (BID, 2013a)⁷⁸. También es escasa la asistencia técnica a los GSN, con foco en entidades urbanas con mayor potencial recaudatorio y baja capacidad de gestión, pudiendo abarcar también a GSN rurales con alto ingreso per cápita (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2012). Dada la brecha en el desempeño recaudatorio entre países de ALC y de la OCDE, en particular con respecto al impuesto a la propiedad, resulta necesario fortalecer la cultura de pago, mejorar los sistemas de catastro y administración tributaria, y realizar las inversiones necesarias para acercar la recaudación subnacional a su potencial.

- 3.29 Un desafío adicional de los GSN es el limitado acceso a financiamiento, que restringe la capacidad de las entidades subnacionales de adelantar los beneficios sociales de la inversión pública y expandir sus oportunidades de desarrollo⁷⁹. En efecto, existen GSN que pudiendo acceder a endeudamiento, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, están restringidos, por falta de capacidades y por ausencia de mecanismos y limitaciones institucionales⁸⁰. Las debilidades en materia de GFP, incluyendo las capacidades de planificación, gestión presupuestaria, gestión de las inversiones públicas, y de administración de deuda, inciden en este desafío (al igual que en la baja generación de ingresos propios). En algunos casos, los GSN acumulan antiguas deudas con otras entidades públicas (por ejemplo, seguridad social), cuya falta de saneamiento les impide acceder al mercado (Llompén et al., 2010); en la mayoría, la baja generación de ingresos propios limita los montos de endeudamiento. Además, muchos GSN son pequeños y no alcanzan a ser considerados sujetos de crédito, a pesar de que existirían instrumentos que permiten aglutinar los recursos de muchas entidades en una sola operación⁸¹.
- 3.30 A su vez, en ciertos países es insuficiente el apoyo del gobierno central para dotar de asistencia técnica a los GSN orientada a su saneamiento financiero y posterior graduación al mercado⁸². Esto obedece en buena medida a la falta de información y capacidad de monitoreo desde los Ministerios de Hacienda, que limita la segmentación de los GSN para ser considerados de acuerdo a su capacidad de pago. En este aspecto, uno de los beneficios de la implementación efectiva de los marcos de responsabilidad fiscal en Brasil y Colombia es la mayor capacidad del

⁷⁸ La actualización catastral y el desarrollo de los catastros multi-finalitarios, a través de la superposición de capas de información, no solo contribuye a la mejora de la recaudación inmobiliaria, sino también provee herramientas útiles para la priorización de inversiones público-privadas (Erba y Piumetto, 2013).

⁷⁹ Para un análisis de las condiciones para desarrollar el mercado de créditos subnacional en ALC ver Martell (2017).

⁸⁰ El próximo capítulo describe cómo este desafío ha incidido en que los préstamos del Banco a GSN estén concentrados casi exclusivamente en Brasil.

⁸¹ México ha implementado mecanismos que permiten utilizar las transferencias y aglutinar a municipios pequeños en una sola operación (Gama, 2014). Es importante que estos mecanismos tengan una estrecha supervisión del gobierno central, incluyendo un análisis de sostenibilidad fiscal de los GSN. Además, la titularización de transferencias federales requiere un marco regulatorio sólido en materia de transacciones garantizadas para asegurar la eficacia de las garantías constituidas.

⁸² En este aspecto, las evaluaciones crediticias de GSN pueden contribuir a identificar y abordar áreas de mejora de su capacidad institucional.

gobierno central de conocer el estado de las finanzas públicas subnacionales, en particular de los GSN de mayor tamaño, pudiendo así autorizar operaciones de endeudamiento con bajo riesgo de incumplimiento.

- 3.31 **GSN gestionan con escasa transparencia y rendición de cuentas.** En primer lugar, hay limitada transparencia en la gestión de los GSN. Apenas dos países, Brasil y Perú, ponen a disposición, para consulta, información de finanzas subnacionales cuya calidad puede considerarse sólida, mientras que en la mayoría de los países la disponibilidad de información es incipiente o restringida⁸³. En Argentina, a pesar de la mejora reciente en la transparencia presupuestaria provincial, menos de 40% de las provincias publicaron en 2016 la ejecución presupuestaria del año previo (CIPPEC, 2017). En México, utilizando un índice que engloba la calidad y cantidad de la información contenida en los presupuestos de los estados, se encuentra que, a pesar de los significativos avances de los últimos años, la mitad de los estados tiene un nivel de cumplimiento regular, bajo o muy bajo (IMCO, 2017).
- 3.32 El problema de la opacidad a nivel subnacional es reconocido por la ciudadanía y sus costos no son despreciables. Por ejemplo, la encuesta aplicada en mega-ciudades (BID, 2014e) revela que, para la población entrevistada en cuatro de las cinco ciudades, la falta de transparencia del gobierno municipal fue consistentemente considerada entre los problemas más graves (junto con la seguridad ciudadana). A nivel de costos, la información contenida en los informes de auditoría en Brasil permitió estimar que las irregularidades en el uso de fondos a nivel local abarcaron entre 2% y 8% del total de transferencias auditadas durante la última década (Ferraz y Finan, 2011; Brollo et al., 2013). En particular, en aquellos municipios donde se utilizaron las transferencias educativas de manera indebida, existe escasez de insumos básicos en las escuelas, la calidad de la educación (medida por exámenes estandarizados) es inferior y los alumnos son más propensos a abandonar la escuela (Ferraz, Finan y Moreira, 2012). De manera más general, existe evidencia indicando que cuando los resultados de las auditorías revelan irregularidades, la recaudación del impuesto predial disminuye, y dicho efecto es mayor en los gobiernos locales con menores niveles iniciales de recaudación (Timmons y Garfias, 2015).
- 3.33 Estos resultados muestran no solo los costos de la falta de transparencia a nivel local, sino la importancia de las herramientas de rendición de cuentas para corregir a tiempo problemas relacionados con falta de transparencia y actos indebidos de gobierno. Sin embargo, a pesar del desarrollo de la descentralización en la región, los programas que promuevan la rendición de cuentas no son comunes o tienen un alcance enfocado sólo en la administración o en el poder ejecutivo municipal. Estos programas son particularmente necesarios en el contexto de aumento de las transferencias ligadas a recursos naturales no renovables, donde la evidencia apunta a mayores problemas de irregularidades en aquellos municipios más favorecidos por dichos recursos (Caselli y Michaels,

⁸³ Esta información surge de la plataforma de información fiscal subnacional que está desarrollando IFD/FMM (Análisis Económico Sectorial–ESW - RG-K1363).

2013; Ferraz y Monteiro, 2010; Maldonado, 2011)⁸⁴. En este aspecto, cabe resaltar, la experiencia de Colombia con el sistema Mapa Regalías, que ha contribuido a mejorar la transparencia por parte de los GSN en la ejecución de los recursos por regalías derivadas de la industria extractiva⁸⁵.

- 3.34 El seguimiento y evaluación de la gestión subnacional es insuficiente⁸⁶. La implementación de la encuesta del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)—Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo—de gestión para resultados en nueve ciudades capitales de la región, arroja que el pilar de seguimiento y evaluación es el que peor calificación obtiene de los cuatro considerados (García López, 2014). Resalta también el desafío de mejorar la contribución de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), responsables del control externo, en materia de mejora de la gestión subnacional en base a resultados, la transparencia y rendición de cuentas. Esto incluye la ampliación de la cobertura territorial de las EFS acompañando la creciente importancia de los GSN en la ejecución del gasto público consolidado. En Perú, por ejemplo, la auditoría financiera de la Contraloría apenas cubre 2,4% de los municipios (BID, 2013d). En El Salvador, aunque todos los municipios están obligados a realizar auditorías financieras externas, se encontró que de una muestra de 10 municipios representativos solo uno cumplió este requisito (BM, 2010b). En este aspecto cabe resaltar la experiencia de Brasil, donde los tribunales de cuentas de la Unión y los Estados apoyaron la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, crearon comunidades de práctica y ampliaron sus actividades fiscalizadoras hacia auditorías operacionales y de eficiencia del uso de los recursos⁸⁷.

IV. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL BANCO EN EL SECTOR

A. Informes de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

- 4.1 El análisis de OVE consiste principalmente en la “Evaluación Comparativa: revisión del apoyo del Banco a la política y administración tributaria, 2007-2016” (BID, 2017e), que considera al Sector en el marco de las intervenciones del Banco en el área de política y administración tributaria. Incluye también la evaluación de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), junto al análisis desarrollado en las Evaluaciones de Programa de País más recientes (CPE, por sus siglas en inglés), en países en los cuales dichos documentos indican la relevancia del Sector en la Estrategia de País evaluada. Las conclusiones y recomendaciones más relevantes para el Sector planteadas por esos estudios son:

⁸⁴ Para el periodo 2009-2011 en Colombia, se detectaron más de 5.000 irregularidades en el manejo de los recursos por regalías a nivel subnacional, representando 20% del valor de las regalías giradas en ese período (DNP, 2012). Al respecto, cabe mencionar el desarrollo reciente, con apoyo del Banco, del [Sistema Mapa Regalías](#), que permite dar seguimiento a los PIP de GSN financiados con recursos de regalías.

⁸⁵ Esta experiencia contó con apoyo del Banco a través del proyecto 2977/OC-CO, Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública.

⁸⁶ Este desafío incluye la coordinación y monitoreo del cumplimiento de herramientas como planes de desarrollo subnacional.

⁸⁷ Esta experiencia contó con apoyo del Banco a través del “Programa de modernización del sistema de control externo de los Estados, Distrito Federal y municipios brasileños”, BR0403.

- a. Según BID (2017e), el Banco ha dedicado entre 2007 y 2016 esfuerzos significativos al desafío relevante de mejorar la capacidad de recaudación a nivel subnacional, especialmente en Sudamérica. Esto como parte de una estrategia orientada a incrementar la recaudación del impuesto predial y reducir la dependencia de las transferencias del gobierno central. La evaluación encuentra que el enfoque subnacional del Banco exhibió gran capacidad para el aprendizaje y la innovación, utilizando Cooperaciones Técnicas (CT) para abordar desafíos clave de administración tributaria subnacional.
- b. Por su parte, la evaluación de ICES (BID, 2016d) indica que las CT que impulsaron la Iniciativa tuvieron mejores resultados en aquellas ciudades donde estaba más consolidada la descentralización política, había mayor capacidad fiscal subnacional, y mejores capacidades de planificación. También subraya la necesidad de fortalecer el análisis en los temas fiscales y de gobernanza, junto al vínculo entre los programas priorizados y las posibles fuentes de financiamiento.
- c. Con respecto al análisis por país, la última CPE de Brasil (BID, 2015a), resalta las implicaciones de un modelo de financiamiento del Banco centrado en los GSN. En este aspecto, las asociaciones de largo plazo con un número seleccionado de GSN pueden intensificar la eficiencia y la eficacia de la cartera. En el caso particular del Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO), tuvo resultados satisfactorios en la difusión de experiencias y prácticas óptimas en los estados. Con respecto al financiamiento a los estados en apoyo de reformas de políticas a través de Programas de Consolidación del Equilibrio Fiscal para el Desarrollo (PROCONFIS), ayudó a establecer una agenda de reformas y mejorar la gestión fiscal. La evaluación recomienda seguir trabajando con los estados y municipios en la profundización de la reforma de las finanzas públicas, contando con la participación de múltiples divisiones del Banco para ayudar a los clientes a identificar algunas de las rigideces e ineficiencias de gasto más apremiantes y formular soluciones adecuadas.
- d. La CPE de Colombia (BID, 2015b) destaca que la serie de Préstamos Basados en Política (PBP) contribuyó a la estabilidad fiscal a través de la consolidación de la responsabilidad fiscal territorial mediante mayor eficiencia de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales, mejor calidad de la información fiscal de estos gobiernos y un aumento en la recaudación tributaria subnacional. Las dos CT de apoyo ayudaron a producir insumos importantes para la labor técnica y política de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda.
- e. Por su parte, la CPE de Argentina (BID, 2016e) recomienda como potencial área de reforma el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos provinciales. Indica también que la mejora de los componentes de calidad y equidad en las operaciones de provisión de servicios básicos implica necesariamente incorporar a los gobiernos provinciales como actores plenos en el diseño e implementación de los proyectos y desarrollar incentivos y mecanismos de gestión para resultados a nivel federal para los gobiernos provinciales.

- f. La CPE de Guatemala (BID, 2016f) señala que, entre 2012 y 2016 el avance de la descentralización fiscal en Guatemala fue lento. La evaluación destaca que en el marco de la ejecución de PBP, el Banco fue el principal impulsor de acciones de política para fortalecer la capacidad fiscal de las municipalidades. Asimismo, resalta el apoyo del Banco a la puesta en marcha de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM). Los principales desafíos en el Sector tienen que ver con la necesidad de continuar desarrollando el marco institucional en el nivel local; y también en el nivel nacional, donde destaca el fortalecimiento (aún pendiente) del Instituto de Fomento Municipal (INFOM).
- g. Por último, la CPE de Ecuador (BID, 2017f) destaca que el BID brindó un apoyo importante a los entes subnacionales para mejorar la infraestructura productiva (riego y carreteras) y aumentar el acceso a servicios básicos (agua potable y saneamiento). Sin embargo, la implementación de estos programas enfrentó debilidades institucionales de los entes subnacionales y los sistemas financiados afrontan riesgos de sostenibilidad a largo plazo. Entre las recomendaciones, incluye continuar fortaleciendo la capacidad de las entidades subnacionales, explorando nuevos mecanismos para mejorar la provisión y financiamiento de los servicios productivos y sociales bajo su responsabilidad.

B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo

- 4.2 La efectividad en el desarrollo de los proyectos del Sector continuó mejorando durante el período 2015-17, alcanzando calificaciones similares al resto de la cartera del Banco y superior al promedio durante 2014. En particular, la mejora más importante se registró en el diseño lógico de los programas, indicando que existe una mejor comprensión de las acciones que se deben promover para resolver los principales problemas del sector.

C. Lecciones Aprendidas de la Experiencia de las Operaciones del Banco

- 4.3 La División de Conocimiento y Aprendizaje (KIC/KLD), en conjunto con la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM), ha realizado un estudio sobre una muestra de 25 operaciones de inversión con garantía soberana de la cartera del Sector en ocho países⁸⁸. Este análisis se basó en la documentación relacionada a los proyectos seleccionados⁸⁹, así como entrevistas con los Jefes de Equipo. A continuación, se resaltan las principales lecciones aprendidas extraídas del mencionado análisis.
- 4.4 **Importancia del diálogo ininterrumpido, del acompañamiento técnico y del rol de las redes.** La visión programática del Banco frente a los procesos de descentralización en la región, sumado a la presencia en el terreno de los

⁸⁸ Para el primer ciclo de este SFD se analizaron 18 operaciones de garantía soberana. Para la presente actualización, este estudio ha sido complementado con 17 préstamos.

⁸⁹ Entre los documentos analizados se incluyen Propuestas y Contratos de Préstamos, Matriz de Resultados, Matriz de Riesgos, Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), Reglamentos Operativos, Planes de Ejecución Anuales y Plurianuales, Cooperaciones Técnicas de apoyo a los préstamos, Informes de Monitoreo de Proyectos, Informes de Evaluación Intermedia y Final, Informes de Terminación de Proyectos.

especialistas, han sido una fórmula adecuada para atender las necesidades mediante una interacción fluida y constante con el gobierno⁹⁰. El Banco ha sido un socio estratégico en países como Uruguay y Brasil, donde gracias al entendimiento de los especialistas sobre el contexto del país y el acompañamiento ininterrumpido por más de 30 y 15 años, respectivamente, ha logrado posicionarse como uno de los principales socios en el proceso de descentralización y modernización de los instrumentos de gestión fiscal, ejecutando con éxito varias operaciones a nivel federal, estadual y municipal. En Uruguay, son varios los factores que han permitido que se desarrolle un trabajo ininterrumpido: (i) la tradición de continuidad institucional liderada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; (ii) la existencia de autoridades en el gobierno central reconocidas por parte de las autoridades subnacionales, con profesionales técnicos y con experiencia en la materia; y (iii) la autonomía de los GSN que eleva a un nivel superior la relevancia de la temática. Por otro lado, el Banco ha liderado un importante diálogo sectorial con las autoridades de Brasil por medio de operaciones de crédito, cooperaciones técnicas, seminarios y estudios, además del desarrollo de redes de conocimiento en el marco de los programas PENAFE, PROCONFIS, PROFISCO y PNAFM. Así, se estructuraron redes para la integración de los fiscos, junto a la modernización de la gestión fiscal, financiera y patrimonial de los municipios y Estados Brasileños, permitiendo el desarrollo, armonización y diseminación de políticas de gestión fiscal, además de ser un espacio para consensuar soluciones técnicas eficaces y compartir innovaciones tecnológicas para ser implementadas en los diferentes estados⁹¹.

4.5 **Trabajo multisectorial.** El trabajo multisectorial del Banco en las operaciones de descentralización ha demostrado ser eficaz para responder a los procesos de descentralización, que por su complejidad demandan un sistema de respuesta de atención integral. El acompañamiento de equipos de proyecto multisectoriales ha sido estratégico para lograr resultados en diferentes aristas de la descentralización, como en el caso de México, donde se abordaron componentes urbanos, de inversión estratégica y cambio climático⁹². En el caso de Bolivia, los aportes y sinergias logrados con el trabajo conjunto de diferentes divisiones lograron impactos positivos en transparencia y mayor participación ciudadana⁹³. En Perú, el trabajo multisectorial del Banco permitió incluir la financiación de proyectos en los GSN de infraestructura social y económica, específicamente en educación y transporte, respectivamente⁹⁴.

4.6 **Mejora de capacidades en el marco de las intervenciones.** Teniendo en cuenta que los procesos de descentralización tienden a ser largos y complejos, el Banco debe complementar sus instrumentos financieros, como son los PBP, así como las Líneas de Crédito Condicionales (CLIPP), con el acompañamiento de herramientas de conocimiento como CT, seminarios internacionales, financiación de servicios de expertos internacionales e intercambios, entre otros. Estos instrumentos complementarios han permitido maximizar la capacidad de respuesta del Banco ante necesidades no anticipadas o cambiantes del cliente.

⁹⁰ 2448/BL-BO, 2593/BL-BO, 2341/OC-CO, 2744/OC-CO, 2520/OC-BR, 2841/OC-BR, 3139/OC-BR, 2248/OC-BR, 1744/OC-ME, 1079/OP-NI, 1425/OC-UR, 2668/OC-UR.

⁹¹ 2044/OC-BR, 2520/OC-BR, 2841/OC-BR, 3139/OC-BR, 2248/OC-BR.

⁹² 2550/OC-ME.

⁹³ 1701/SF-BO, 2317/BL-BO, 2971/BL-BO.

⁹⁴ 1437/OC-PE, 2703/OC-PE.

En el caso de Brasil, por ejemplo, el Banco apoyó la Reforma Fiscal por medio de una CT, que tenía como objetivo buscar consensos entre los diferentes actores por medio de estudios de diagnóstico, seminarios y talleres⁹⁵. En México se utilizaron recursos para financiar acciones de mejoramiento de las capacidades de funcionarios de GSN, fortaleciendo la gestión para resultados en los estados⁹⁶. En el caso de Colombia se han contratado expertos internacionales para apoyar estudios que han sido preponderantes para el proceso de descentralización.

- 4.7 **Apoyo de alto nivel y resistencia al cambio.** Un factor importante para el fortalecimiento institucional de los GSN es contar con voluntad política y personal de alto prestigio a nivel nacional que además tenga la visión de propiciar el desarrollo en su propio territorio. Este fue el caso de la intervención en Yucatán, México, donde el Secretario de Planificación y Economía logró darle un impulso único al proyecto, apoyado en su conocimiento y visión sobre los temas financieros y fiscales⁹⁷. A su vez, en la fase de diseño es importante acompañar de manera específica el proceso de implementación en los GSN para que no sea percibido como una imposición, sino como una estrategia completa que busca mejorar capacidades; esto resalta en el caso de Argentina donde la resistencia al cambio afectó los tiempos de ejecución⁹⁸.
- 4.8 **Fortalecimiento de unidades ejecutoras subnacionales.** La intervención del Banco se ha centrado no solo en apoyar las unidades ejecutoras centrales, sino en lograr la creación y fortalecimiento de ejecutores en el nivel subnacional. En el caso de Argentina se logró tener un diseño institucional en el cual se creaban unidades ejecutoras descentralizadas en las provincias que fueran espejo de la unidad ejecutora a nivel central, lo que permitió fortalecer capacidades en los gobiernos subnacionales, que tienen una mayor necesidad de acompañamiento⁹⁹. Asimismo, en el caso de Bolivia se constató que es importante que el fortalecimiento de capacidades no solo se enfoque en la unidad ejecutora principal sino en los responsables de componentes específicos del programa, por lo que se tomaron acciones específicas de capacitación¹⁰⁰. Además, en México se creó la Unidad de Gestión de Inversiones del Estado para seleccionar los proyectos de inversión bajo criterios técnicos, aportando capacitación a jóvenes universitarios durante varios meses, quienes luego conformaron la Unidad¹⁰¹. En Perú, el fortalecimiento de los GSN se está dando desde una mirada de todo el ciclo de los proyectos, no solo la pre-inversión; en este sentido se apoyó toda la priorización desde la perspectiva del cierre de brechas también en las etapas de ejecución, monitoreo y evaluación¹⁰².
- 4.9 **Monitoreo, fuentes de información fiscal y evaluación de las intervenciones.** Los problemas de transparencia y de falta de indicadores a nivel subnacional dificultan la medición del impacto de las operaciones del Banco, así como el desarrollo e implementación de innovaciones que apoyen la mejora en los

⁹⁵ Apoyo a una Reforma Fiscal amplia en Brasil (ATN/FI-12544-BR).

⁹⁶ 2520/OC-BR, 2841/OC-BR, 2841/OC-BR, 2248/OC-BR, 1383/OC-ME, 1744/OC-ME.

⁹⁷ 2550/OC-ME.

⁹⁸ 1855/OC-AR.

⁹⁹ 1855/OC-AR.

¹⁰⁰ 2448/BL-BO, 2593/BL-BO.

¹⁰¹ 2550/OC-ME.

¹⁰² 2550/OC-PE, 2703/OC-PE.

procesos de descentralización. Con el apoyo del Banco, algunas operaciones analizadas han implementado sistemas que han mejorado el reporte a nivel territorial¹⁰³, además de desarrollar portales que permiten fomentar la comunicación y la transparencia hacia el ciudadano¹⁰⁴ como en el caso de Guatemala, con la iniciativa de Gobierno Abierto apoyada por el Banco¹⁰⁵. En México, Uruguay, Argentina y países centroamericanos se implementaron diagnóstico PEFA a nivel municipal¹⁰⁶ que permiten identificar los principales cuellos de botella en materia de administración fiscal municipal, además de la implementación de Sistemas integrados de Administración Financiera a nivel subnacional¹⁰⁷. Asimismo, el Banco ha creado la plataforma de Información Fiscal Subnacional y de Desarrollo Local, con el fin de apoyar a las autoridades de los países miembros en la recolección, gestión, procesamiento, análisis y disseminación de información fiscal subnacional, además de proveer indicadores de desarrollo y marco legal regulatorio del federalismo fiscal en la región¹⁰⁸.

4.10 Transferencias intergubernamentales en función de incentivos. El acompañamiento del Banco a través de programas que asignan recursos a los GSN en función de incentivos ha sido una alternativa importante para que los GSN mejoren la calidad de su gestión fiscal en el marco de la descentralización. Este tipo de programas se ha caracterizado por fomentar la competencia regional y por ser un mecanismo de financiamiento para los GSN transparente y que exige rendición de cuentas. En el caso de México, por medio del financiamiento del Programa de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM), el Banco apoyó a los GSN en el mejoramiento de aspectos como el sistema de planificación de inversiones, sistema presupuestario, fuentes de ingresos y mejoramiento de la calidad del gasto, entre otros. Estas acciones han contribuido a crear un sólido desempeño financiero, al igual que una mejor administración, y han resultado en una mejor calificación crediticia de los estados y municipios atendidos¹⁰⁹. Esta operación pionera de México sirvió de referencia para programas similares, algunos en modalidad de Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés), que combinaban mejora de la gestión subnacional con inversiones, en Argentina (3835/OC-AR), Brasil (3412/OC-BR), Colombia (CO-X1018), Perú (2703/OC-PE) y Uruguay (UR-O1148). En el caso de Perú, el Banco apoyó el Fondo para la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), como un mecanismo para mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública subnacional¹¹⁰.

4.11 Capacidad de recaudación de los gobiernos subnacionales. La experiencia regional muestra la necesidad de seguir trabajando en incrementar la recaudación a nivel subnacional para poder cubrir las crecientes responsabilidades de gasto. La economía política y el contexto del país son variables importantes que pueden

¹⁰³ 2341/OC-CO, 2744/OC-CO, 1744/OC-ME.

¹⁰⁴ 1437/OC-PE, 2703/OC-PE, 1343/OC-SU, 2087/OC-SU, 1489/OC-UR, 2668/OC-UR.

¹⁰⁵ 2764/OC-GU.

¹⁰⁶ El PEFA (*Public Expenditure Financial Assessment*) es una metodología para evaluar el desempeño en el manejo de las finanzas públicas: disciplina fiscal, asignación estratégica de recursos y prestación eficiente de servicios.

¹⁰⁷ 1855/OC-AR, 2550/OC-ME, 2668/OC-UR.

¹⁰⁸ ATN/KR-14069-RG: Plataforma de Información Fiscal Subnacional y del Desarrollo Local.

¹⁰⁹ 1383/OC-ME, 1744/OC-ME.

¹¹⁰ 2550/OC-PE, 2703/OC-PE.

explicar la baja movilización de recursos locales por los gobiernos subnacionales, que muchas veces no tienen los incentivos necesarios para incrementar sus propios ingresos y dependen más de las transferencias intergubernamentales nacionales¹¹¹. También se identifican debilidades en las capacidades para caracterización, tasación, cobro y recuperación de las administraciones tributarias locales¹¹². Entre las acciones que se han ejecutado en las operaciones analizadas y que pueden ser tenidas en cuenta en otras intervenciones para apoyar el fortalecimiento de los ingresos territoriales, se encuentra la modernización de la gestión catastral¹¹³; la creación de inventarios de morosidad en el impuesto predial, además de mejoras en los sistemas tributarios; sistemas integrados de administración financiera, compras y recursos humanos en el nivel descentralizado¹¹⁴; y el desarrollo de metodologías para medir el costo fiscal de beneficios tributarios otorgados en los impuestos municipales más significativos en la recaudación propia de los gobiernos subnacionales, en aras de fortalecer su capacidad de administración¹¹⁵.

4.12 Fortalecimiento de la descentralización. Los procesos de descentralización requieren de voluntad política para mantener un diálogo continuo entre el gobierno central y el nivel subnacional, además del establecimiento de marcos normativos que permitan delimitar las acciones y responsabilidades de cada nivel. De esta manera, se han apoyado mecanismos de coordinación como la creación en el Ministerio de Finanzas de Guatemala de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal¹¹⁶ y, en el caso de Uruguay, la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, que tiene como mandato legal la coordinación con los GSN¹¹⁷. También se han impulsado leyes como la de Disciplina Financiera de los Subnacionales en México que propende por la armonización contable, la responsabilidad para el endeudamiento de estados y municipios, además de temas como la transparencia y la contraloría de las entidades financieras¹¹⁸, y en el caso de Bolivia, con la ley de presupuesto se busca una mayor eficiencia en la distribución de las transferencias de recursos a los GSN¹¹⁹. En México se avanzó en el desarrollo de herramientas que permitan predecir el endeudamiento subnacional y la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, lo que apoya su gestión y ayuda a determinar si los GSN cuentan con la capacidad para adquirir deuda¹²⁰.

4.13 Rol del sector privado. El sector privado puede apoyar al desarrollo económico subnacional mediante la generación de oportunidades de inversión y la generación de capacidades, en particular en lo relacionado al diseño e implementación de proyectos de inversión. Por ello es importante tener un marco normativo que impulse iniciativas público-privadas, además de la creación de entidades o agencias que analicen la conveniencia de articular asociaciones

¹¹¹ 1744/OC-ME, 1079/OP-NI, 2341/OC-CO, 2550/OC-PE, 2703/OC-PE.

¹¹² 1744/OC-ME, 1489/OC-UR, 2668/OC-UR.

¹¹³ 1383/OC-ME, 1744/OC-ME.

¹¹⁴ 1855/OC-AR, 2448/BL-BO, 2593/BL-BO, 1701/SF-BO; 2317/BL-BO; 2971/BL-BO, 2078/OC-BR, 2668/CO-UR.

¹¹⁵ 2341/OC-CO, 2744/OC-CO.

¹¹⁶ 2764/OC-GU.

¹¹⁷ 2668/OC-UR.

¹¹⁸ 2550/OC-ME.

¹¹⁹ 2448/BL-BO; 2593/BL-BO.

¹²⁰ 2550/OC-ME.

público-privadas, como en el caso de México, donde fue constituida la Unidad de Gestión de Inversiones para llevar a cabo la evaluación tanto de proyectos público-privados como de inversión pública en general¹²¹.

- 4.14 **Temas innovadores. Cambio Climático.** En los últimos años, se evidencia un mayor avance en la devolución de nuevas responsabilidades a entes locales, entre las cuales destaca aspectos de gestión del medio ambiente, dado el interés de los gobiernos subnacionales en trabajar con impuestos ecológicos o ambientales. Los impuestos ecológicos son una fuente innovadora de ingresos subnacionales por su capacidad de corregir externalidades y de hacer el desarrollo de las ciudades más sostenible fiscal y ambientalmente¹²². La estructuración de incentivos fiscales vinculados a criterios ambientales debe efectuarse de forma armónica y equitativa. En Uruguay, la CCLIP UR-O1148 (operación 3792/OC-UR) y la operación 2668/OC-UR han apoyado a los gobiernos territoriales para que adquieran un rol crucial a la hora de contribuir a la agenda de cambio climático mediante: (i) el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios en gestión del riesgo medioambiental; (ii) la elaboración de guías metodológicas para la formulación de proyectos; y (iii) la promoción de proyectos de prevención de erosión en costas o zonas vulnerables¹²³.
- 4.15 **Modernización del catastro.** El fortalecimiento de las administraciones tributarias exige una mayor inversión en catastros locales. En Bolivia, municipios intermedios y pequeños ven en esta materia una gran oportunidad para aumentar su autonomía financiera. En Colombia se está desarrollando el catastro multipropósito a nivel descentralizado, mientras que en Uruguay se desarrolló la sede única electrónica y los mapas de precisión catastral, combinando tecnología satelital para el área rural y drones para el área urbana¹²⁴. Como lección aprendida resalta la selección de metodologías de bajo costo, participativas e innovadoras en la regularización masiva de la tenencia de la tierra, a saber: (i) el uso de la tecnología GPS posibilita realizar delimitaciones masivas de forma más expedita y con una mayor precisión; y (ii) los procesos de adjudicación parten de consultas y publicidad comunitaria y se apoyan en campañas de difusión realizadas en estadios anteriores¹²⁵. Adicionalmente, la experiencia muestra que a pesar de que los gobiernos centrales retienen un rol prominente en la modernización del catastro dado el volumen de la inversión requerida, buenas prácticas recomiendan que sean los entes subnacionales, particularmente los de mayor capacidad institucional, quienes realicen la actualización de los catastros en un marco institucional donde existe claridad de las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en el proceso de gestión catastral. Además, es importante coordinar la mejora de la gestión catastral con las actividades de planificación urbana y desarrollo territorial.

¹²¹ 1437/OC-PE, 2703/OC-PE, 2764/OC-GU, 2550/OC-ME.

¹²² La tasa de congestión en las ciudades es una herramienta de la que los gobiernos subnacionales se pueden valer para reducir las externalidades negativas del tráfico, como los accidentes y la contaminación. En la región, 13 países obtienen ingresos de impuestos sobre recursos naturales no renovables, representando un promedio del 6,1% y 5,5% de sus PIB en los años 2013 y 2014, respectivamente.

¹²³ CCLIP 3792/OC-UR (UR-O1148) y la operación UR-L1038. Esta operación es el único proyecto priorizado por CCS de la cartera de FMM en calidad de proyecto que contribuye a la agenda de cambio climático.

¹²⁴ Bolivia (1701/SF-BO; 2317/BL-BO; 2971/BL-BO), Colombia (CO-L1164) y Uruguay (ATN/KP-13942-UR y ATN/KR-15491-UR).

¹²⁵ Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras. Op. cit, p.48.

4.16 **Economía digital y tecnologías de información.** La economía digital ofrece oportunidades para articular mecanismos de rendición de cuentas y exige que el gobierno adopte un enfoque horizontal para poder apalancar sus beneficios a través de colaboraciones con otros agentes (ciudadanos, sector privado o academia). El Portal de los Municipios en Argentina, o el Portal del Ejecutor en Brasil¹²⁶, son ejemplos de espacios desarrollados con apoyo del Banco gracias a la tecnología de la información y que han sido apropiados por las autoridades, asegurando de esta manera su continuidad y sostenibilidad. Dichas plataformas facilitan el intercambio de buenas prácticas, modelos de gestión de resultado y/o indicadores, recursos de software libre y modelos de Términos de Referencia (TOR) para contratación, además de diseminación de estudios, entre otros. Asimismo, para la modernización y la expansión de la cobertura de los sistemas administrativos se está utilizando datos abiertos y nuevas soluciones digitales de rápida implementación, como es el caso de las herramientas de código abierto¹²⁷, que reducen los costos y pueden replicarse en múltiples gobiernos subnacionales. En Brasil, el gobierno dio prioridad a la adopción de la nota fiscal electrónica y la nota fiscal electrónica del consumidor, cuya implementación genera mejoras notables en la gestión tributaria¹²⁸. Y, en Uruguay, la creación del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE)¹²⁹ ha incrementado la recaudación de ingresos propios subnacionales. Cabe destacar que la implantación de soluciones digitales requiere complementarse con actividades de asistencia técnica y gestión del cambio para su apropiación y utilización efectiva, particularmente en los GSN.

D. Ventajas Comparativas del Banco en el Sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales

4.17 El Banco ha mantenido un lugar privilegiado en el apoyo al Sector en la región desde la aprobación del marco sectorial en mayo de 2015. El acompañamiento continuo y diálogo fluido con las autoridades nacionales y subnacionales, la cobertura amplia de países, la trayectoria de buenas prácticas y de innovación, y la alta capacidad técnica en el Sector, contribuyen a explicar este logro.

4.18 **Préstamos.** Entre 2015 y 2017, el Banco aprobó 12 préstamos en el Sector por más de US\$2.000 millones. Así, en Argentina comenzó un nuevo ciclo de operaciones de fortalecimiento de la gestión provincial, inicialmente en cuatro provincias, financiando proyectos de inversión como incentivo para la mejora en la gestión fiscal¹³⁰. En Colombia se aprobaron dos nuevos tramos de la CCLIP de mejora de la gestión fiscal y la inversión pública en alcaldías de ocho ciudades de dicho país¹³¹. En México hubo préstamos basados en políticas que apoyaron importantes reformas al marco de descentralización, incluyendo el

¹²⁶ 2044/OC-BR y 1855/OC-AR.

¹²⁷ En febrero de 2018, el Banco hizo su primer llamado a presentación de soluciones digitales de código abierto aplicadas a la tributación local, obteniéndose respuesta de 34 desarrolladores. Esta iniciativa tiene como fin promover un mayor intercambio de sistemas de código abierto entre gobiernos subnacionales.

¹²⁸ 2078/OC-BR.

¹²⁹ 1489/OC-UR, 1668/OC-UR, 3792/OC-UR. Es un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los departamentos que centraliza la recaudación del impuesto automotor y la imposición del cobro de los recargos, multas y moras correspondientes. Se prevé que extienda su ámbito de aplicación a la obtención del permiso de conducir, pago de peajes y estacionamientos.

¹³⁰ 3835/OC-AR.

¹³¹ 3596/OC-CO y 3842/OC-CO.

establecimiento de un marco de responsabilidad fiscal subnacional¹³². En Uruguay se aprobó una nueva CCLIP para el desarrollo y gestión subnacional, que permitirá acumular un trabajo ininterrumpido de más de medio siglo en apoyo a las inversiones y la gestión de los departamentos de dicho país, en lo que constituye la historia de mayor continuidad de construcción institucional en el Sector de la región¹³³. Por último, en Brasil, que fue donde se concentró el trabajo sectorial hasta 2014, se aprobaron en 2017 los primeros cuatro proyectos con sendos Estados del nuevo programa CCLIP de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos (PROFISCO II)¹³⁴, esperándose ampliar el programa a los restantes 22 estados durante los próximos años.

- 4.19 Los países donde el Banco financia directamente a los GSN con garantía soberana son Brasil, y más recientemente Argentina. En el resto de la región, los préstamos suelen canalizar recursos a los GSN a través de los entes rectores del gobierno central. Esto obedece a restricciones de política económica, donde el gobierno central no otorga el aval al endeudamiento subnacional o elige actuar como intermediario. También obedece a restricciones legales, por ejemplo, en México, la Constitución prohíbe el financiamiento externo de los GSN¹³⁵. Por último, hay restricciones de escala: muchos GSN no tienen ingresos suficientes para contraer préstamos de envergadura. En este aspecto, como fue indicado en el SFD anterior, las operaciones sin garantía soberana a través del brazo de financiamiento al sector privado del Banco, IDB-Invest, proveen una fuente alternativa de financiamiento. Así, entre 2015 y 2017, IDB-Invest otorgó préstamos a empresas públicas de GSN: en Argentina, a Autopistas Urbanas S.A. (AUSA), cuyo principal accionista es el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y en Colombia, a Empresas Públicas de Medellín (EPM), cuyo propietario es la Alcaldía de Medellín. Estas operaciones sin garantía soberana muestran el importante papel que pueden tener los gobiernos subnacionales en el desarrollo de este tipo de financiamiento y la oportunidad que existe de que estas operaciones incluyan componentes destinados al fortalecimiento de las entidades subnacionales y su gobernanza corporativa, como en el caso de AUSA.
- 4.20 Las líneas de acción de las intervenciones del Sector han abarcado la mejora de la gestión del gasto, las inversiones y la provisión de servicios subnacionales, la gestión de ingresos propios, el financiamiento de inversiones, y en menor medida la gestión de deuda, transparencia y rendición de cuentas.
- 4.21 Junto al Banco, el BM ha sido un actor relevante de apoyo a la región en el Sector¹³⁶. Entre 2015 y 2017 el BM aprobó tres préstamos basados en políticas por aproximadamente US\$2.200 millones, en Brasil, Perú y Colombia. Históricamente, las intervenciones del Banco se han caracterizado por una mayor

¹³² 3676/OC-ME y 4071/CH-ME.

¹³³ 3792/OC-UR. Ver [resumen audiovisual](#) del trabajo del Banco con Uruguay en apoyo a la descentralización y los gobiernos subnacionales.

¹³⁴ 4460/OC-BR, 4459/OC-BR, 4458/OC-BR y 4436/OC-BR.

¹³⁵ Este tipo de restricciones explica en parte que en ciertos países el Banco canalice recursos de préstamo a GSN a través de la banca de desarrollo local. Resaltan los casos de FINDETER en Colombia y BANOBRAS en México.

¹³⁶ El análisis de operaciones del BM en el Sector se basa en la información obtenida del sitio [Web del BM para el período 2015-2017](#).

proporción de proyectos de inversión en relación con préstamos basados en políticas, con una cobertura de países más amplia.

4.22 Cooperaciones Técnicas. Las CT son un importante instrumento de apoyo en el Sector. Durante el último trienio, el Banco aprobó un promedio de 15 CT por alrededor de US\$10 millones por año¹³⁷. Es importante preservar este flujo de recursos, ya que en muchos países (particularmente lo más pequeños) las CT son el principal instrumento de trabajo en el Sector. Entre los logros alcanzados por estas CT cabe destacar: el apoyo a las iniciativas de reforma a la descentralización en Chile, México y Panamá¹³⁸; los diagnósticos y propuestas de mejora a la gestión financiera pública subnacional en Argentina, México y República Dominicana¹³⁹, que en los primeros dos casos apoyaron la formulación de préstamos; innovaciones en materia de gestión catastral, como la sede única electrónica junto a los [mapas catastrales de precisión en Uruguay](#); la mejora en la entrega de servicios a empresas y ciudadanos a nivel subnacional en Brasil¹⁴⁰; y la mejora de la gestión fiscal y de la información en la provincia de Córdoba¹⁴¹. En el nivel regional, se destacan las CT que apoyaron la conformación de la Red de Descentralización de Latinoamérica –espacio que congrega a las principales entidades sectoriales de la región– y el desarrollo de la plataforma de información fiscal subnacional, que contiene información de más de 13 mil GSN de la región. Esta última aspira a convertirse en uno de los principales repositorios públicos de las finanzas de los GSN de ALC.

4.23 Productos de conocimiento del Sector. El Banco se destaca por un amplio rango de productos de conocimiento en el Sector. Algunas de las publicaciones de los últimos tres años incluyen: (i) en relación con las fuentes de ingreso de los GSN, el libro *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina – Por qué y cómo* (Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian editores, 2015), y el libro *Expandiendo el uso de la valorización del suelo – La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*, (Blanco, A., V. Fretes Cibils y A. Muñoz, editores, 2016); (ii) con relación a las transferencias intergubernamentales, el libro *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina – El potencial de las transferencias de igualación* (Muñoz, A., E. Pineda y A. Radics, editores, 2017); (iii) con respecto a la prestación de servicios al ciudadano, el libro *Gobiernos que sirven –Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos* (Farías, P. et al., 2016), que incluye estudios de caso a nivel subnacional en Minas Gerais y Colima; y (iv) diversos documentos en el Sector, incluyendo: un estudio sobre la *Descentralización y la autonomía fiscal subnacional en América Latina* (Porto, A., C. Pineda Mannheim y H. Eguino); una revisión del *Panorama de las finanzas municipales en América Central* (Porto, A., H. Eguino y W. Rosales); análisis de la *Descentralización en República Dominicana: desempeño actual y perspectivas de reforma* (Martínez-Vázquez, J., A. Radics, B. Pérez Rincón); *Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales* (Aguilera, L.); *El Centro de Gobierno en la provincia de Buenos Aires – Diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento* (Alessandro, M., M. Lafuente, J. Reyes y F. Straface); experimentos que evalúan el comportamiento de

¹³⁷ Esto incluye las CT aprobadas bajo la ICES.

¹³⁸ ATN/FI-14517-CH, ATN/OC-15559-ME y ATN/FI-15062-PN.

¹³⁹ ATN/KR-15268-RG.

¹⁴⁰ ATN/CR-15699-BR.

¹⁴¹ ATN/OC-16183-AR.

cumplimiento tributario: *Do Rewards Work? Evidence from the randomization of public works* (P. Carrillo, Castro, E., Scartascini, C.). Muchos de estos documentos han sido financiados con recursos de productos de conocimiento (ESW, por sus siglas en inglés).

- 4.24 **Trabajo de divulgación del Sector.** El Banco también ha realizado una intensa labor para divulgar y propiciar el intercambio de conocimiento del Sector entre países, así como generar oportunidades de aprendizaje en la preparación y ejecución de sus programas, mediante: (i) apoyo a redes subnacionales; (ii) publicación de *blogs*; (iii) talleres y diálogos regionales; (iv) visitas de campo; y (v) organización y participación en seminarios internacionales. Destaca la publicación de más de 25 artículos sobre el Sector en el *blog* “Recaudando Bienestar”; la organización de dos reuniones de la Red de Descentralización y Desarrollo Local promovida por el Banco, con participación de funcionarios nacionales y subnacionales vinculados a la gestión de la descentralización fiscal en los países de la región; la organización de diez reuniones de la red de gestión para resultados en el desarrollo en GSN, que en su última edición en Buenos Aires contó con más de 130 funcionarios de 15 países, representando a 54 GSN de la región¹⁴²; la coordinación de seis ediciones del premio a la innovación en gestión pública para GSN –*Gobernarte, el arte del buen gobierno*– y de tres ediciones del premio a la gestión para resultados en GSN, ambos con financiamiento del Banco; la co-organización de las Jornadas Iberoamericanas de Financiamiento Local, que ya va por su sexta edición, y se está convirtiendo en un destacado foro de discusión de investigaciones en el Sector; y la primera reunión del Diálogo Regional de Políticas sobre la gestión fiscal en la era digital: avances y desafíos futuros para América Latina, con ponencias vinculadas a la gestión subnacional.
- 4.25 En resumen, el Banco cuenta con las siguientes ventajas comparativas en el Sector:
- a. **Dotación de especialistas de calidad, con cobertura en el terreno.** Este es un factor clave que ha contribuido a que el Banco sea la institución multilateral de preferencia del Sector en la mayoría de los países de la región, habiendo apoyado a casi todos de manera sostenida en el tiempo. En el caso de Brasil esta ventaja es decisiva para la implementación del programa PROFISCO, que implementa préstamos de inversión en todos los estados del país, con la alta demanda de acompañamiento que esto implica.
 - b. **Diversidad de instrumentos.** Tanto la disponibilidad de recursos de CT, junto a recursos para productos de conocimiento y diálogo de políticas, mejoran la flexibilidad, oportunidad y relevancia de la respuesta del Banco a las demandas de los países, contribuyendo a la identificación de necesidades que han logrado traducirse en nuevos proyectos y soluciones innovadoras.
 - c. **Adaptación a la heterogeneidad entre los países y al interior de estos.** El Banco ha sabido adaptar sus modalidades de intervención en el Sector a

¹⁴² Esta es una de las redes de la Comunidad de profesionales y expertos de ALC en Gestión para Resultados en el Desarrollo (COPLAC-GpRD), conformada por funcionarios de los países de la región, que cuenta con financiamiento del Banco.

la heterogeneidad de la región. Por ejemplo, mientras que Brasil desarrolla un programa amplio de trabajo directo con los estados (PROFISCO), Argentina alterna apoyo directo a las jurisdicciones más grandes con programas de acompañamiento a las provincias a través del gobierno central. En Uruguay el apoyo a las Intendencias se canaliza a través del gobierno central, mientras que en Colombia y México la intermediación es con la banca de desarrollo local (FINDETER y BANOBRAS, respectivamente). Por su parte, en países como Chile, Panamá y República Dominicana se han apoyado en sus esfuerzos por impulsar la descentralización a través de CT y productos de conocimiento.

- 4.26 Dado lo anterior, el Banco continuará trabajando en forma prioritaria en la mejora de las capacidades institucionales del Sector, tanto a nivel de los incentivos generados por los arreglos intergubernamentales como de la propia capacidad de gestión de los GSN. El Banco continuará adaptando sus intervenciones a la heterogeneidad de los países de la región: en los países más grandes cuya legislación lo permita, puede trabajar directamente con ciertos GSN, como lo viene haciendo con los Estados de Brasil y como lo está comenzando a incursionar con las provincias de Argentina; en los países más pequeños trabajará principalmente a través de los entes rectores del gobierno central, incluyendo alternativas de desconcentración sectorial buscando acercar el Estado al ciudadano. Con respecto a la tipología de entidades subnacionales se dará prioridad al trabajo con el nivel intermedio de gobierno y con municipios en áreas urbanas intermedias y principales. En el contexto del sector de descentralización y GSN, esto implica relegar a un segundo plano áreas en las que el Banco tiene menos ventajas comparativas, tales como trabajo directo con municipios pequeños y reforma del marco político de la descentralización¹⁴³.

V. META, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR

A. Meta y principios del trabajo en el Sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales

- 5.1 La meta principal del Banco en el Sector es propiciar la generación de condiciones en materia de capacidades institucionales y la estructura de incentivos adecuados para una gestión subnacional más efectiva y eficiente en ALC, que contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Para alcanzar esta meta, las líneas de acción y actividades operativas propuestas responden al diagnóstico de la Sección III, y a las ventajas comparativas del Banco identificadas en la Sección IV. El SFD presenta también actividades de conocimiento y difusión, las cuales son la base para la generación de las futuras innovaciones en el Sector. El diseño de las intervenciones incluirá objetivos medibles respecto a una línea de base, especificando la metodología apropiada para evaluar el impacto esperado de las mismas, y en acuerdo con el Marco de Efectividad en el Desarrollo para

¹⁴³ En el caso de municipios pequeños, el Banco continuará trabajando con los mismos a través del gobierno central y/o esquemas de aglutinamiento territorial. Con referencia al marco político de la descentralización, a pesar de no ser objeto de reforma de las operaciones del Banco, es un insumo clave para comprender la economía política del país.

operaciones con y sin garantía soberana (GN-2489), promoviendo el acceso a la información sobre las intervenciones del Sector. Finalmente, el Banco diseñará las intervenciones en función de las condiciones específicas de cada país y en acuerdo con los principios del trabajo del Sector. Estos principios, surgidos del análisis de la evidencia internacional (Sección II), y de las lecciones aprendidas (Sección IV) incluyen:

- a. **Desarrollo de capacidades institucionales.** El énfasis del Sector es el desarrollo de capacidades institucionales, tanto en la estructura de las relaciones intergubernamentales (incluyendo la coordinación del proceso de descentralización) como en la gestión de los GSN, reconociendo la importancia de la especificidad de cada Sector en la prestación de servicios a nivel subnacional. Destaca la adecuación de las entidades subnacionales a los desafíos y oportunidades de la economía digital y el uso de las nuevas TIC.
- b. **Consideración de los incentivos de los actores.** Las diversas motivaciones e intereses de los actores de la descentralización (GSN y sus asociaciones, gobierno central, Congreso, sociedad civil, entre otros) y más generalmente, las restricciones de economía política deben ser tomadas en cuenta en el diseño y ejecución de las intervenciones para alcanzar resultados legítimos y duraderos. En esta materia destaca la importancia de las redes de GSN cuyo incentivo es intercambiar buenas prácticas orientadas a resolver problemas concretos de manera más ágil.
- c. **Reconocimiento de la interdependencia de los desafíos del Sector.** Los desafíos del Sector son interdependientes y requieren ser evaluados en conjunto en el marco del diseño y ejecución de las intervenciones. Por ejemplo, cambios en los sistemas de transferencias intergubernamentales tienen implicancias sobre los incentivos de los actores clave, afectando la gestión de los GSN.
- d. **Adaptación a la heterogeneidad de los países y al interior de los mismos.** Se adoptarán distintas modalidades de intervención en función del grado de descentralización de los países y las distintas características de los GSN.

B. Dimensiones de Éxito, Líneas de Acción y Actividades¹⁴⁴

- 5.2 **Dimensión de Éxito 1: Los arreglos intergubernamentales contribuyen a mejorar la gestión de los GSN.** Las intervenciones del Sector buscarán corregir las debilidades de los arreglos intergubernamentales generando incentivos para la mejora de la gestión en los GSN. Para esto se apoyará la adecuada definición de competencias y funciones entre los niveles de gobierno y la consolidación de espacios institucionales de coordinación de las mismas. Un foco importante de atención es la alta dependencia de transferencias que tienen los GSN para su financiamiento. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:

¹⁴⁴ Las líneas de acción y actividades a ser financiadas por el Banco deberán seguir las orientaciones de este SFD y de los otros que apliquen a las intervenciones específicas.

- 5.3 **Líneas de acción:** (i) fortalecer la institucionalidad para la coordinación de los arreglos intergubernamentales, incluyendo la coordinación de la gestión de los GSN; y (ii) apoyar mejoras en la definición de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno junto a los sistemas de transferencias, promoviendo principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, teniendo en cuenta la economía política de cada país.
- 5.4 A fin de lograr estas dos líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:
- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar programas de establecimiento y/o consolidación de los entes rectores de la descentralización, responsables de la coordinación, monitoreo y ajuste de los arreglos intergubernamentales, incluyendo la institucionalidad para la coordinación de la gestión de los GSN y el seguimiento de la sostenibilidad fiscal subnacional; (ii) promover el desarrollo y/o consolidación de sistemas de información fiscal subnacional que permitan contar con información sectorial actualizada; (iii) promover reformas orientadas a mejorar la definición y articulación de las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, incluyendo esquemas de cooperación en la provisión y regulación de servicios, y metodologías adecuadas de estimación de las necesidades de gasto de los GSN en base a sus competencias; (iv) apoyar la generación y diversificación de fuentes de ingreso propio de los GSN, buscando incrementar su autonomía fiscal; y (v) procurar mejoras a los sistemas de transferencias intergubernamentales, buscando cubrir las necesidades fiscales de los GSN y generar oportunidades de desarrollo territorial, en base a la capacidad fiscal, junto a criterios de eficiencia, simplicidad y predictibilidad.
 - b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento sobre el efecto de los sistemas de transferencias intergubernamentales en la eficiencia del gasto público y desarrollo sostenible de la economía territorial; (ii) generar conocimiento sobre diferentes modalidades de coordinación intergubernamental y su efectividad; (iii) desarrollar instrumentos metodológicos para evaluar el grado de preparación de los países y sus respectivos GSN en las dimensiones de éxito de la descentralización; y (iv) consolidar la red de descentralización fiscal de ALC, integrada por funcionarios del gobierno central, GSN y sus organizaciones, responsables de gestionar los arreglos intergubernamentales y establecer mecanismos de fortalecimiento de los GSN en sus respectivos países;
- 5.5 **Dimensión de Éxito 2: Los GSN mejoran la eficiencia y calidad del gasto y la prestación de servicios.** Las intervenciones del Sector buscarán incrementar la capacidad de los GSN de gestionar su gasto y prestar servicios con eficiencia y calidad, abordando las necesidades y demandas de la población, y contribuyendo al desarrollo territorial prioritariamente bajo en carbono y resiliente. Considerando la amplia gama de servicios provistos a nivel subnacional, esta dimensión se enfoca en mejorar de manera sostenible las capacidades institucionales para la provisión de dichos servicios, vinculándose con los distintos sectores (desarrollo

urbano, educación, salud, transporte, agua y saneamiento, seguridad ciudadana, turismo, etc.) para la especificidad temática correspondiente. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:

- 5.6 **Líneas de acción:** (i) fortalecer la capacidad de gestión del gasto público y la prestación de servicios a nivel subnacional, buscando mejorar su calidad a través de las oportunidades de la economía digital y el uso de TIC; (ii) fortalecer las funciones centrales de los gobiernos para promover la eficacia de las políticas públicas, la facilitación del desarrollo del sector privado y una mejor provisión pública y/o privada de servicios al ciudadano en el nivel subnacional; (iii) mejorar la gestión de la inversión pública, incluyendo APP; y (iv) promover inversiones estratégicas públicas y/o privadas que contribuyan a un desarrollo territorial sostenible.
- 5.7 Con la finalidad de lograr estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:
- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar mejoras en la organización y procesos de la gestión subnacional, incluyendo la gestión de recursos humanos a nivel subnacional, promoviendo el mérito, la transparencia e incentivos para atracción y retención de personal idóneo en los GSN, en el marco del fortalecimiento de la capacidad del servicio civil; las capacidades técnicas de los funcionarios a nivel central y de los GSN, junto a la sostenibilidad de estas mejoras; los pilares de la GpRD, el fortalecimiento de centros de gobierno, la simplificación administrativa y el aprovechamiento de la economía digital, con foco en facilitar la inversión privada e incrementar la eficiencia y calidad de prestación de servicios al ciudadano; (ii) promover el desarrollo, modernización e integración a nivel subnacional de los sistemas de GFP incluyendo, entre otros, los módulos de presupuesto, tesorería, contabilidad, compras públicas, gestión de costos y gestión de activos e inmuebles, en coordinación con las actividades previstas a nivel subnacional en la Estrategia de Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales (GN-2538-14) del Banco; (iii) fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional, buscando adoptar buenas prácticas e incorporar herramientas informáticas de manejo del ciclo de proyectos, para mejorar su orientación a las necesidades, transparencia y oportunidades de desarrollo sostenible de los GSN; y (iv) mejorar las condiciones institucionales para la atracción de inversiones estratégicas público-privadas, incluyendo actividades conjuntas con IDB-Invest para propiciar el desarrollo económico local.
- b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento sobre los costos de provisión de bienes y servicios a cargo de los GSN, sus determinantes y su vinculación con las necesidades de gasto; (ii) generar conocimiento sobre la eficiencia y la coordinación de la gestión de inversión pública descentralizada; (iii) contribuir al desarrollo y/o diseminación de nuevas metodologías y soluciones digitales en materia de GFP; (iv) contribuir al fortalecimiento de las redes de GSN e inversión público-privada, entre otras; (v) apoyar concursos de buenas prácticas y soluciones innovadoras en gestión pública subnacional como Gobernarte; (vi) fortalecer el pilar de gestión fiscal y gobernanza de la ICES; y (vii) generar diagnósticos y planes de acción para mejorar la prestación y eficiencia operativa de empresas

públicas subnacionales, su sostenibilidad financiera e impacto en los mercados locales.

- 5.8 **Dimensión de Éxito 3: Los GSN mejoran la recaudación de ingresos propios y el acceso a financiamiento.** Las intervenciones del Sector apoyarán las capacidades de los GSN de generar ingresos propios, buscando fortalecer la correspondencia entre la provisión de servicios y su costo para los contribuyentes locales. También apoyarán el acceso a financiamiento de los GSN en un marco de responsabilidad fiscal, con el propósito de incrementar su capacidad de realizar inversiones de manera sostenible y eficiente. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:
- 5.9 **Líneas de acción:** (i) apoyar la mejora del desempeño recaudatorio de los GSN, acercándolo a su potencial; y (ii) contribuir a que los GSN accedan a financiamiento, en coordinación con los entes rectores, con apoyo del sector privado y en un marco de responsabilidad fiscal.
- 5.10 A fin de lograr estas dos líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:
- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar mejoras en la generación de ingresos propios de los GSN mediante asistencia técnica, intercambios, modernización de sistemas, uso de nuevas TIC y fortalecimiento de las instituciones que regulan y administran la tributación subnacional; incluye el apoyo a la modernización de la gestión catastral, tanto como herramienta de mejora de recaudación como de planificación territorial y de inversiones público y/o privadas; (ii) promover la sostenibilidad fiscal de los GSN, la gestión de su deuda y los pasivos contingentes, junto a su capacidad de acceso a financiamiento en un marco de responsabilidad fiscal, considerando los problemas de incentivos propios de una estructura de financiamiento con alta dependencia de las transferencias; y (iii) apoyar la generación de mecanismos de financiamiento de los GSN y promover la calificación del riesgo crediticio de los GSN en coordinación con el gobierno central y preservando la responsabilidad fiscal.
 - b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento sobre el impacto de programas de mejora en la gestión de los ingresos propios subnacionales, incluyendo la evaluación del impacto de las nuevas TIC y los cambios de comportamiento; (ii) con respecto al financiamiento subnacional, apoyar a los gobiernos centrales a desarrollar capacidades de monitoreo y evaluación de la sostenibilidad fiscal subnacional, con miras al desarrollo de mercados de capitales subnacionales; (iii) generar conocimiento sobre la evaluación de los esquemas de transferencias que usan como incentivos las mejoras de recaudación subnacional; y (iv) identificar y sistematizar prácticas innovadoras en materia de financiamiento de GSN, incluyendo uso de mercados privados de capital subnacionales, financiamiento basado en mecanismos de captura de plusvalías, bonos de impacto social¹⁴⁵,

¹⁴⁵ Los "bonos" (o contratos) de impacto social (BIS) son nuevos mecanismos de financiamiento de "pago por resultados" disponibles para los servicios sociales. En un BIS, los inversionistas privados proporcionan el capital inicial para un servicio social, y el gobierno paga a los inversionistas basándose

financiamiento climático e impuestos verdes, esquemas de aglutinación de municipios pequeños, entre otros.

- 5.11 **Dimensión de Éxito 4: Los GSN gestionan con mayor transparencia y rendición de cuentas.** Las intervenciones buscarán mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los GSN, así como el monitoreo y control por parte de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y otras instancias de gobierno que financian, regulan y dan seguimiento a la gestión subnacional. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:
- 5.12 **Líneas de acción:** (i) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión del presupuesto y la prestación de servicios de los GSN; (ii) mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación de la gestión subnacional en base a resultados; (iii) fortalecer los mecanismos de seguimiento del uso de los recursos públicos de los GSN a partir de una mayor participación ciudadana; y (iv) promover la inclusión de las dimensiones de género y diversidad en las diferentes instancias de gestión subnacional.
- 5.13 A fin de lograr estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión:
- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar mecanismos y sistemas de transparencia y rendición de cuentas, facilitando la información comprensible y de calidad disponible para que los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, legislativo subnacional y entes rectores de la descentralización participen e incidan en la mejora de la gestión del presupuesto y los servicios públicos subnacionales; esto incluye las evaluaciones de capacidad institucional de las unidades ejecutoras a nivel descentralizado, así como reforzar la inclusión de actividades de comunicación y gestión del cambio en los proyectos del Banco; (ii) fortalecer instrumentos e instituciones responsables del seguimiento y evaluación de la gestión subnacional con enfoque de resultados, incluyendo los órganos de control interno de los GSN y sus mecanismos de integridad y control; y (iii) apoyar mejoras en la gestión de instituciones de regulación y control del uso adecuado de los recursos públicos subnacionales y prevención de la corrupción, incluyendo legislaturas y contralorías; así como el apoyo a canales de reporte del uso indebido de recursos de los GSN por parte de la población.
 - b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento sobre la efectividad de intervenciones orientadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a nivel subnacional, incluyendo el aporte a los sistemas de control y el mayor uso de las TIC; y (ii) profundizar en materia de control externo el trabajo con organizaciones internacionales especializadas para impulsar la agenda de intercambio de experiencias, innovación, e incorporación de nuevos temas orientados a mejorar y modernizar las capacidades de las EFS, en relación con sus funciones de fiscalización del uso de recursos públicos por parte de los GSN, incluyendo la rendición de cuentas, prevención de la corrupción y el enfoque en resultados.

en los resultados del servicio. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) está apoyando el uso pito de este mecanismo.

- 5.14 Las cuatro dimensiones de éxito que guiarán las actividades operativas y analíticas del Sector permitirían responder a las demandas de los 26 países miembros prestatarios del Banco, tanto a los actores del sector público como del privado. Bajo los principios del trabajo en el Sector presentados en este SFD, el Banco articulará las líneas de acción a través de las Estrategias de País, y las orientará a las necesidades específicas de cada país y GSN donde brinde su apoyo. La sumatoria de las políticas, programas, y estudios aquí presentados, tiene como fin principal, avanzar hacia una región donde la gestión subnacional contribuya a la mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahmad, E. y G. Brosio. 2009. *Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction?* Ahmad y Brosio, editores. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahmad, E. y R. Searle. 2005. *On the implementation of transfers to subnational governments*. IMF Working Paper WP/05/130.
- Ahmad, E., G. Brosio y V. Tanzi. 2008. *Local service provision in selected OECD countries: do decentralized operations work better?* IMF Working Paper.
- Ahmad, E., M. Albino-War y R. Singh. 2005. *Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations*. IMF Working Paper WP/05/108.
- Ahmad, E., D. Hewitt y E. Ruggiero. 1997. *Assigning Expenditure Responsibilities*. En Teresa Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- Akin, J., P. Hutchinson y K. Strumpf. 2005. *Decentralization and government provision of public goods. The public health sector in Uganda*. Journal of Development Studies, 41: 1417-43.
- Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, B. A. Olken y J. Tobias. 2012. *Targeting the poor: evidence from a field experiment in Indonesia*. American Economic Review 102:1206-40
- Alatas, V., A. Banerjee, A. G. Chandrasekhar A. G., R. Hanna R. y B. A. Olken. 2013. *Does elite capture matter? Local elites and targeted welfare programs in Indonesia*. NBER Work. Pap. 18798.
- Aldasoro, I. y M. Seiferling 2014. *Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt*, IMF Working Paper.
- Alderman, H. 2002. *Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania*. J. Public Economics 83:375-404.
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en ALC*. Departamento de Instituciones para el Desarrollo, BID.
- Allingham, M. y A. Sandmo. 1972. *Income tax evasion: A theoretical analysis*. Journal of Public Economics 1 (1972) 323-338.
- Alves Ferreira, M. F. 2013. *Bolsa Electrónica de Compras de Estado de Sao Paulo*. Presentación en IX Conferencia sobre compras gubernamentales en ALC, Montevideo, Uruguay, 2013.
- Andrews, M., L. Pritchett and M. Woolcock. 2017. *Building State capacity: evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Ansolabehere S. y J. Snyder Jr. 2006. *Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures*. Scandinavian Journal of Economics. 108(4):547-569.
- Araujo, M.C., F. Ferreira, P. Lanjouw, y B. Özler. 2008. *Local inequality and project choice: Theory and evidence from Ecuador*. Journal of Public Economics, Vol. 92(5-6), pp. 1022-1046.
- Ardanaz, M. 2014. *Fiscal Windfalls, Transparency, and the Efficiency of Public Good Provision: Evidence from Brazilian Local Governments*. In *Transparent Governance in the Age of Abundance* (J.C. Vieyra y M. Masson (eds.) Inter-American Development Bank.
- Ardanaz, M. y N. Tolsa Caballero. 2015. *A subnational resource curse? Revenue windfalls and the quality of public spending in Colombian municipalities*. Inter-American Development Bank.
- Ardanaz, M. y S. Maldonado. 2016. *Natural resource windfalls and efficiency of local government expenditures: evidence from Peru*. Documento de Trabajo 85. Universidad del Rosario.

- Artana, S. Auguste, M. Cristii, C. Moskovits, e I. Templado. 2015. Two to Tango: Argentina's Vertical Imbalance and Revenue Decentralization. En *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. V. Fretes y T. Ter-Minassian (eds.) Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arulampalam W., S. Dasgupta, A. Dhillon, y B. Dutta. 2009. *Electoral Goals and Center-state Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India*. Journal of Development Economics. 88, 103–119.
- Arzaghi, M. y J. V. Henderson. 2005. *Why countries are fiscally decentralizing*. Journal of Public Economics 89 (2005) pp 1157-1189.
- Asatryan, Z., L. Feld, y B. Geys. 2015. *Partial fiscal decentralization and subnational government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries*. Public Choice 163: 307-320.
- Avis, E., C. Ferraz, y F. Finan. 2017. *Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians*. Journal of Political Economy.
- Bahl, R. 1999. *Implementation rules for fiscal decentralization*. Public Budgeting and Finance 19(2): 59-75.
- Bahl, R. y R. Bird. 2008. *Subnational taxes in developing countries: the way forward*. Public Budgeting and Finance 28:1–25.
- Bahl, R. y J. Martínez-Vázquez. 2006. *Sequencing fiscal decentralization*. Young School of Policy Studies, Georgia State University. WB Policy Research Working Paper 3914.
- Baicker, K., J. Clemens y M. Singhal. 2012. *The rise of the states: U.S. fiscal decentralization in the postwar period*. Journal of Public Economics. 96:1079–91.
- Balassone, F., Franco, D. and Zotteri, S., 2007: "Rainy day funds: can they make a difference?" Bank of Italy Occasional Paper no. 11, Rome, Italy.
- Banerjee, A., R. Banerji, E. Duflo, R. Glennerster y S. Khemani. 2010. *Pitfalls of participatory programs: evidence from a randomized evaluation in education in India*. Journal of Economic Policy 2:1–30.
- Bardhan P. y D. Mookherjee 2000. *Capture and Governance at Local and National Levels*. American Economic Review, 90(2), 135-39.
- Bardhan, P. 2002. *Decentralization of governance and development*. Journal of Economic Perspectives 16:185– 205.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. 2005. *Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries*. Journal of Public Economics 89:675–704.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. 2006. *Decentralization and accountability in infrastructure delivery in developing countries*. Economic Journal 116:101–27.
- Bardhan, P., D. Mookherjee, y M. P. Torrado. 2010. *Impact of political reservations in West Bengal local governments on anti-poverty targeting*. Journal of Globalization and Development (1).
- Bartels, S. y A. Muñoz. 2014. *Evolución reciente de la descentralización en Nicaragua*. Cuestionario completado para el SFD "Descentralización y GSN". BID.
- Baskaran, T. 2009. *Fiscal decentralization and fiscal policy: an economic analysis*. Dissertation submitted to the Faculty of Economics and Social Studies at the University of Heidelberg.
- Becker S, P. Egger y M. von Ehrlich. 2010. *Going NUTS: the effect of EU structural funds on regional performance*. Journal of Public Economics 94 578-90.
- Beramendi, P. 2012. *The political geography of inequality: regions and redistribution*. Cambridge University Press.

- Beramendi, P., M. Rogers, and A. Diaz Cayeros. 2017. *Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations*. Latin American Research Review 52(4): 529-551.
- Besley, T., R. Pande y V. Rao. 2012. *Just reward? Local politics and public resource allocation in South India*. World Bank Econ. Rev. 26:191–216.
- Beuermann, D. y M. Amelina. 2014. *Does participatory budgeting improve decentralized public service delivery?* IADB Working Paper Series No. IDB-WP-547.
- BID. 1997. *Informe de progreso económico y social (IPES): América Latina tras una década de reformas*. BID.
- BID. 2010a. *Perú – Modernización del sistema de administración financiera pública para mejorar la programación, ejecución y rendición de cuentas de los recursos públicos*. Propuesta de préstamo PE-L1087. BID.
- BID. 2010b. *La alternativa local – Descentralización y desarrollo económico*. De la Cruz, Pineda y Poschl, eds. División de gestión fiscal y municipal, BID.
- BID. 2010c. *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Del Valle y Galindo eds. Departamento de países del Grupo Andino, BID.
- BID. 2011a. *Sistema de evaluación PRODEV para gobiernos subnacionales*. PRODEV, BID.
- BID. 2012a. *Perú – Mejoramiento de la gestión de la inversión pública territorial*. Propuesta de préstamo PE-L1101. BID.
- BID. 2012b. *Colombia – Programa de mejoramiento de la calidad de los servicios al ciudadano*. Informe de terminación de proyecto CO-L1011. BID.
- BID. 2012c. *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para ALC*. Dassen y Vieyra editores. BID.
- BID. 2013a. *Desarrollo en las Américas – Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Corbacho, Fretes Cibils y Lora, eds. Capítulo 5 – “Más ingresos propios para más desarrollo local”. BID.
- BID. 2013b. *Haiti’s northern development corridor – Implementation of the Emerging and Sustainable Cities Initiative*. HA-T1185. BID.
- BID. 2013c. *Brasil – Programa de consolidación del equilibrio fiscal para el desarrollo del Estado de Río Grande del Sur*. Propuesta de préstamo, BR-L1361. BID.
- BID. 2013d. *Perú – Mejoramiento del sistema nacional de control para una gestión eficaz e íntegra*. Propuesta de Préstamo, PE-L1132. BID.
- BID. 2014a. *Perú. Programa de transporte rural descentralizado. Informe de Terminación de Proyecto (PCR)*. PE-L1011. BID.
- BID. 2014b. *México. Programa de fortalecimiento de las finanzas públicas*. ME-L1144. BID.
- BID. 2014c. *Mega ciudades e infraestructura en América Latina – Lo que piensa su gente*. BID.
- BID. 2014d. *Bolivia – Programa de apoyo a la pre-inversión para el desarrollo*. Perfil de Proyecto BO-L1101. BID.
- BID. 2015a. *Evaluación del Programa de País de Brasil 2011-2014*. OVE, BID.
- BID. 2015b. *Evaluación del Programa de País de Colombia 2011-2014*. OVE, BID.
- BID. 2016a. *Documento de Marco Sectorial de Transporte*. GN-2740-7. BID.
- BID. 2016b. *Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda*. GN-2732-3. BID.
- BID. 2016c. *Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza*. GN-2784-7. BID.

- BID. 2016d. *Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID*. Evaluación temática. OVE, BID.
- BID. 2016e. *Evaluación del Programa de País de Argentina 2009-2015*. OVE, BID.
- BID. 2016f. *Evaluación del Programa de País de Guatemala 2012-2016*. OVE, BID.
- BID. 2017a. *Documento de Marco Sectorial de Agua y Saneamiento*. GN-2781-8. BID.
- BID. 2017b. *Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad*. GN-2800-8. BID.
- BID. 2017c. *Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. GN-2771-7. BID.
- BID. 2017d. *Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza*. GN-2784-7. BID.
- BID. 2017e. *Comparative evaluation: Review of Bank support to tax policy and administration, 2007-2016*. Sector and thematic evaluation. OVE, BID.
- BID. 2017f. *Evaluación del Programa de País de Ecuador 2012-2017*. RE-514-1. BID.
- Bird, R. 2011. *Subnational taxation in developing countries: a review of the literature*. J. Int. Commerce Econ. Policy 2:139–61.
- Bird, R. 2012. *Fiscal decentralization in Colombia: a work (still) in progress*. International Center for Public Policy Working Paper Series, Georgia State University.
- Bird, R. y M. Smart. 2002. *Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries*. World Dev. 30:899–912.
- Blanco, A., V. Fretes Cibils y A. Muñoz. 2016. *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Blanco, Fretes Cibils y Muñoz editores, BID.
- Björkman, M. y J. Svensson. 2009. *Power to the people: evidence from a randomized field experiment of a community-based monitoring project in Uganda*. Q. J. Econ. 124:735–69.
- Björkman, M., D. de Walque y J. Svensson. 2014. *Information is Power: Experimental Evidence of the Long Run Impact of Community Based Monitoring*, World Bank Policy Research Paper Series No.7015.
- Boueri, R., C. Mac Dowell, E. Pineda y F. Bastos. 2014. *Análisis del gasto público. Una metodología de evaluación para medir la eficiencia del gasto en educación de los estados brasileños*. Documento para discusión IDB-DP-361. BID.
- BM. 1999. *Beyond the center: decentralizing the State*. Burki, Dillinger and Perry. Pre-publication conference edition. World Bank.
- BM. 2004. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington DC. Banco Mundial.
- BM. 2009a. *Project appraisal document on a proposed loan to the Argentine Republic for a Metropolitan areas urban transport project*. Project ID P095485.
- BM. 2009b. *Documento de evaluación de proyecto sobre un préstamo propuesto a la República Dominicana para un Proyecto de Desarrollo Municipal*. Project ID P095863.
- BM. 2009c. *Colombia decentralization – Options and incentives for efficiency*. Report No. 39832-CO. The World Bank.
- BM. 2010a. *Project appraisal document on a proposed loan to Belize for a Municipal Development Project*. Project ID P111928.
- BM. 2010b. *Project appraisal document on a proposed loan to the Republic of El Salvador for a Local Government Strengthening Project*. Project ID P118026.
- BM. 2015a. *Doing Business 2015 – Going beyond efficiency – Comparing business regulations for domestic firms in 189 economies*. A World Bank Group flagship report, 12th Edition.

- BM. 2015b. *Doing Business en Centroamérica y la República Dominicana*. Grupo del Banco Mundial.
- Boex, J. y J. Martínez-Vázquez. 2007. *Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: concepts, practices, and lessons*. In *Fiscal Equalization – Challenges in the design of inter-governmental transfers*. Edited by J. Martínez-Vázquez and B. Searle, Springer.
- Bonet, J. y V. Fretes Cibils. 2013. *Expanding local revenues for promoting local development*. *Urban Public Economics Review*, Núm. 19, julio-diciembre 2013, pp. 64-87, Universidade de Santiago de Compostela, España.
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda. 2014. *El potencial oculto – Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Bonet, Muñoz y Pineda, editores. BID.
- Bordignon, M. 2000. *Problems of soft-budget constraints in inter-governmental relations: the case of Italy*. IADB research network working paper #R-398.
- Britannica. 2014. *Constitutional Law. Unitary and federal systems*. Encyclopedia Britannica, online edition.
- Brollo, F. y T. Nannicini. 2012. *Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil*. *American Political Science Review* 106 (04), 742-761.
- Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti y G. Tabellini. 2013. *The Political Resource Curse*. *American Economic Review*, vol. 103(5), pages 1759-96, August.
- Brollo, F., y U. Troiano. 2016. *What happens when a woman wins an election? Evidence from closed races in Brazil*, *Journal of Development Economics* 122, pp.28-45.
- Bruhn, M. 2011. *License to sell: the effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico*. *The Review of Economics and Statistics*, February 2011, 93(1): 382-386.
- CAF. 2010. *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED), CAF.
- Callen, M., G. Saad, H. Ali, y K. Yasir, 2017. *Patronage jobs and public sector absence*. UCSD. Mimeo.
- Canavire, G., J. Martinez Vazquez, y B. Yedgenov. 2016. *Re-examing the determinants of fiscal decentralization: what is the role of geography?* *Journal of Economic Geography*.
- Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare. 2013. *The emerging architecture of public financial management – Introduction*. In Cangiano, Curristine y Lazare, editors, *Public financial management and its emerging architecture*. IMF.
- Camacho, A. y E. Conoyer. 2011. *Manipulation of social program eligibility*. *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (May 2011): 41-65.
- Carcach, C. 2012. *Sobre gobernanza económica*. Proyecto de USAID para la Competitividad Municipal. USAID/EI Salvador.
- Careaga, M. y B. Weingast. 2003. *Fiscal Federalism, Good Governance and Economic Growth in Mexico*, in D. Rodrik (2003). *In search of prosperity: analytic narratives on economic growth*, Princeton: Princeton University Press.
- Carillo, P. E. Casto, y C. Scartascini. 2017. *Do rewards work? Evidence from the randomization of public works*. Documento de Trabajo. BID.
- Caselli, F. y G. Micheals. 2013. *Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil*. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, pp.208-238.
- Casey, K., R. Glennerster, y E. Miguel. 2012. *Reshaping institutions: Evidence on aid impacts using a pre-analysis plan*. *Quarterly Journal of Economics*, 127(4):1755-1812.

- Castro, L. y C. Scartascini. 2015. Tax compliance and enforcement in the pampas: evidence from a field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116:65–82.
- CEPAL. 2001. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Iván Finot. Serie Gestión Pública No. 12. CEPAL.
- CEPAL. 2011a. *Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento*. M. Hankte-Domas y A. Jouraylev. Documento de proyecto. CEPAL.
- CEPAL. 2011b. *Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis*. J.P. Jiménez y T. Ter-Minassian. ECLAC.
- CEPAL. 2011c. *El financiamiento de los GSN en América Latina: un análisis de casos*. J.C. Gómez Sabaini y J.P. Jiménez.
- CEPAL. 2012. *The inter-governmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure*. Chapter 10 in “Decentralization and Reform in Latin America”, edited by Brosio and Jimenez, ECLAC.
- Chan, J., V. Holanda y M. Pessoa. 2012. *Naturaleza de servicios públicos e implicancias para los sistemas de costos*. Estado de Sao Paulo, proyecto sistema de costos de servicios públicos, Nota Técnica 1. FMI.
- Channa, A. y J. P. Faguet. 2012. *Decentralization of Health and Education in Developing Countries: A Quality-Adjusted Review of the Empirical Literature*. STICERD - Economic Organization and Public Policy Discussion Papers Series 038, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- Chattopadhyay, R., E. Duflo y G. Fischer. 2005. *Efficiency and rent seeking in local government: evidence from randomized policy experiments in India*. Work. Pap., Mass. Inst. Technol., Cambridge, MA.
- Cheema, G. S. y D. A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and development – Policy implementation in developing countries*. Cheema y Rondinelli, editores. Beverly Hills: Sage Publications.
- Chong, A. A. De la O, D. Karlan y L. Wantchekon. 2014. *Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice and Party Identification*. Princeton University.
- CIPPEC 2017. *Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2016*. Documento de Políticas Públicas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Dhaliwal, I., y R. Hanna. 2017. *The devil is in the details: the successes and limitations of bureaucratic reform in India*. *Journal of Development Economics* 124: 1-21.
- Darche, B. y J. Gallo. 2012. *Enabling environment for subnational government debt*. SNTA Briefs. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. World Bank Group.
- Daughters, R. y L. Harper. 2007. *Fiscal and Political Decentralization Reforms*, in: E. Lora (2007), *The state of state reform in Latin America*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Del Carpio, L. 2013. *Are the neighbors cheating? Evidence from a social norm experiment on property taxes in Peru*. Work. Pap., Princeton Univ., Princeton, NJ.
- Devarajan, S., S. Khemani y S. Shah. 2009. *The Politics of Partial Decentralization*. En Ahmad y Brosio (eds.) *Does decentralization enhance poverty reduction?*
- Díaz-Cayeros, A. y C. McLure, Jr. 2000. *Tax assignment*. En “Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico”, Giugale y Webb (eds.), Banco Mundial.
- Díaz-Cayeros, A., B. Magaloni y A. Ruiz-Euler (forthcoming). *Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico*. Forthcoming, World Development.

- Dickovick, T. 2011. *Decentralization and Recentralization in the Developing World. Comparative Studies from Africa and Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- Dickovick, T. 2014. *Decentralization and Subnational Governments*. Input report to IADB's Sector Framework Document. BID.
- Digilac. 2014. *Índice de medición de penetración de banda ancha en ALC*. [Programa de Banda Ancha](#), BID.
- Dixit, A. 2009. *Governance institutions and economic activity*. American Economic Review, Vol. 99, N° 1, P. 5-24.
- DNP. 2012. *Una evaluación del impacto de las regalías directas y fondo nacional de regalías*. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Colombia.
- DNP. 2017. *Nueva medición del desempeño municipal. Primer informe de resultados 2016*. DNP, Colombia.
- Duflo, E., P. Dupas y E. Kremer. 2014. *School governance, teacher incentives and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools*. Mimeo, MIT.
- Dziobek, C., C. G. Mangas y P. Kufa. 2011. *Measuring fiscal decentralization: exploring the IMF's databases*. Work. Pap. 11/126, Int. Monet. Fund, Washington, DC.
- Eaton, K., K. Kaiser y P. Smoke. 2010. *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Eguino H., A. Porto, C. Pineda, M. Garriga y W. Rosales. 2010. *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*. Documento de debate IDB-DP-145. BID.
- Erba, D. y M. Piumetto. 2013. *Catastro territorial multifinanciado*. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. 2013.
- Faguet, J. P. 2012. *Decentralization and Popular Democracy. Governance from Below in Bolivia*. The University of Michigan Press.
- Faguet, J.P. y F. Sánchez. 2008. *Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia*. World Development, 36: 1294–1316.
- Faguet, J.P. y F. Sánchez. 2014. *Decentralization and Access to Social Services in Colombia*. *Public Choice*. 160(1-2): 227-249.
- Fedelino, A. y T. Ter-Minassian. 2010. *Making fiscal decentralization work: cross-country experiences*. IMF Occasional Paper 271.
- Fedelino, A. y P. Smoke. 2013. *Bridging Public Financial Management and Fiscal Decentralization Reforms in Developing Countries*. En *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF.
- Fenochietto, R. y C. Pessino. 2000. *The shared value added tax. How it works and why it is the best tool for optimal fiscal federalism in countries with consumption based taxes*. Documento de trabajo 176, CEMA, Argentina:
- Ferraz, C. y F. Finan. 2008. *Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes*. Q. J. Econ. 123:703–45.
- Ferraz, C. y F. Finan. 2011. *Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments*. Am. Econ. Rev. 101:1274–311.
- Ferraz, C. y J. Monteiro. 2010. *Does oil make leaders unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom*, mimeo PUC-Rio.
- Ferraz, C., F. Finan y D. Moreira. 2012. *Corrupting learning*. Journal of Public Economics 96(9-10), pp. 712-726.

- Finan, F, B. Olken, y R. Pande. 2017. *The Personnel Economics of the Developing State*. En *Handbook of Field Experiments*, Duflo y Banerjee (ed.), Elsevier.
- FMI. 2009. *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Fredriksen, K., 2013: “*Fiscal Rules for Sub-central Governments: Update of the OECD Indicator*” OECD Economics Department Working Paper No.1071, Paris.
- Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian. 2015. *Decentralizing revenues in Latin America – Why and how*. Fretes Cibils y Ter-Minassian, editores.BID.
- Gadenne, L. 2017. *Tax me, but spend wisely: sources of public finance and government accountability*. *American Economic Review*.
- Gadenne, L., y M. Singhal. 2014. *Decentralization in Developing Economies*, Annual Review of Economics, Vol. 6, Agosto.
- Galasso, E. y M. Ravallion. 2005. *Decentralized targeting of an antipoverty program*. J. Public Econ. 89:705–27.
- Galiani, S., P. Gertler y E. Schargrotsky. 2008. *School decentralization: helping the good get better, but leaving the poor behind*. J. of Public Econ. 92: 2106-2120.
- Gama, F. 2014. *Mobilizing private financing: the capital market story of Mexico*. Presentation by Fernando Gama, Evenson Dodge International, Seminar on innovation in urban infrastructure financing in Latin America, Wilson Center.
- García López R. 2014. *Avances recientes en la GpRD en América Latina*. Presentación en VII Seminario red COPLAC de GSN, Asunción, Paraguay.
- GdeP. 2011a. *Informe pre-electoral – Administración 2006-11*. Preparado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas – Gobierno de Perú, Enero, 2011.
- GdeP. 2011b. *Hacia un modelo de asistencia técnica a gobiernos regionales en gestión de la inversión pública – Sistematización de experiencias*. Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas. Enero de 2011.
- Gertler, P., H. Patrinos y M. Rubio-Codina. 2012. *Empowering parents to improve education: Evidence from rural Mexico*. Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 99(1), pp. 68-79.
- Gervasoni, C. 2010. *A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy and authoritarianism in the Argentine provinces*. World Politics 62 (2): 302-40.
- Glaeser, E. 2013. *Urban public finance*. In “Handbook of public economics”. Feldstein, M., A. Auerbach, R. Chetty and E. Saez, Eds, volume 5, 195-256, Elsevier.
- Glewwe, P. y E. Maiga. 2011. *The impacts of school management reform in Madagascar: do the impacts vary by teacher type?* Unpublished manuscript, University of Minnesota.
- Gonzalez Navarro, M., y C. Quintana-Domeque. 2015. *Local public goods and property tax compliance: evidence from residential street pavement*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Goerling, C. y M. Seiferling. 2014. *Income Inequality, Fiscal Decentralization and Transfer Dependency*. IMF Working Paper.
- Goodspeed, T. 2011. *Corruption, Accountability, and Decentralization: Theory and Evidence from Mexico*. Hunter College and Graduate Center – CUNY, Working Paper.
- Grembi, V., T. Nannicini, y U. Troiano. 2014. *Policy Responses to Fiscal Restraints: A Difference-in-Discontinuities Design*. Harvard Economics Department Working Paper.

- Gunnarsson, V., P. F. Orazem, M. A. Sanchez, y A. Verdisco. 2009. *Does Local School Control Raise Student Outcomes? Evidence on the Roles of School Autonomy and Parental Participation*. *Economic Development and Cultural Change* 58: 25–52.
- Herrera, P. y P. Francke. 2007. *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Holanda, M. 2014. *Incentivos y gobierno basado en resultados*. Presentación en VII Seminario red COPLAC de GSN, Asunción, Paraguay.
- Ibarrarán, P., M. Sarzosa y Y. Soares. 2008. *The Welfare Impacts of Local Investment Projects: Evidence from the Guatemala FIS*. Office of Evaluation and Oversight, IADB.
- IMCO. 2017. [Índice de información presupuestal estatal 2017](#)–10 años de avances en transparencia presupuestaria. Instituto mexicano para la competitividad A.C.
- Infrascope, 2013. *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en ALC*. Guía del índice y metodología. Economist Intelligence Unit.
- Jiménez, J. P. y T. Ter-Minassian. 2016. *Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales*. CEPAL-Serie Macroeconomía del Desarrollo N 173.
- Jiménez, J. P. y A. Podestá. 2009. *Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis*. Conferencia “Las políticas públicas ante la crisis global: problemas presentes y desafíos futuros”. CEPAL.
- Jin, H., Y. Qian y B. Weingast. 2005. *Regional Decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style*. *Journal of Public Economics* 89: 1719-42.
- Keefer, P. 2013. *Organizing for prosperity: collective action, political parties and the political economy of development*, World Bank Working Paper.
- Khemani, S., E. Dal Bó, C. Ferraz, F. Finan, S. Johnson, C. Louise, A. Odugbemi, D. Thapa, y S. Abrahams. 2016. *Making politics work for development: harnessing transparency and citizen engagement*. Washington DC. World Bank Group.
- Khemani, S. 2010. *Political capture of decentralization: vote-buying through grants-financed local jurisdictions*, Policy Research Working Paper Series 5350.
- King, E. M., y B. Ozler. 2005. *What's Decentralization Got To Do With Learning? School Autonomy and Student Performance*. Kyoto University.
- Kotia, Ananya, y V. Duarte Lledó. 2016. Do subnational fiscal rules Foster fiscal discipline? New empirical evidence from Europe. IMF Working Paper 16/84.
- Kraai, S, N. Holtzhausen, L. Malan. (2017). Oversight Mechanisms in Local Government. *African Journal of Public Affairs*, Vol 9. Number 6.
- LAPOP. 2012. *Latin Americas Public Opinion Project Survey*. Vanderbilt University.
- Litschig, S y Y. Zamboni. 2013. *Audit risk and rent extraction: evidence from a randomized evaluation in Brazil*. Econ. Work. Pap. 1270, Dep. Econ. Bus., Univ. Pompeu Fabra, Barcelona.
- Llempén, Z, E. Morón y C. Seminario. 2010. *Descentralización y desempeño fiscal subnacional: el caso de Perú*. En “Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú”. Del Valle y Galindo, editores, BID.
- Loayza, N., A. Mier y Teran, J. Rigolini. 2013. *Poverty, Inequality, and the Local Natural Resource Curse*. World Bank. Mimeo.
- Loayza, N., J. Rigolini, y O. Calvo-Gonzalez. 2014. *More Than You Can Handle: Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities*. Policy Research Working Paper, August 2011, World Bank.

- Lobato, G. 2014. *Estrategia gubernamental del Estado de Minas Gerais: desde la definición a su gobernanza*. Presentación en VII Seminario red COPLAC de GSN, Asunción, Paraguay.
- Lonsdale, J., P. Wilkins y T. Ling. 2011. *Performance auditing – Contributing to accountability in democratic government*. Edward Elgar Publishing Limited, UK.
- Lora, E. 2007. *The state of state reform in Latin America*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lora, O. 2014. *Evolución reciente de la descentralización en Bolivia*. Cuestionario completado para el SFD “Descentralización y GSN”. BID.
- Machado, F. 2013. *Decentralization and Accountability: The Curse of Local Underdevelopment*. IDB Working Paper Series IDB-WP-397.
- Macinko, J., F. Guanais y M. Marinho de Souza 2006. *Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990–2002*. Journal of Epidemiological Community Health, Vol. 60, pp. 13–19.
- Maldonado, S. 2011. *Resource windfalls and corruption: Evidence from Peru*. Unpublished manuscript. UC Berkeley.
- Mansuri, G. y V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* World Bank policy research report.
- Martinez, L.R 2017. Sources of revenue and government performance: Evidence from Colombia. Mimeo. Harris School of Public Policy, University of Chicago.
- Martell, C. 2017. *Enhancing access to capital financing for sustainable urban infrastructure – Literature review*. Mimeo, BID.
- Martínez-Vázquez, J. 2010. *Local public finances in the Latin America Region*. In GOLD II, “Second global report on decentralization and local democracy – Local government finance: the challenges of the 21st century”. United cities and local governments.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda. 2012. *Intergovernmental transfers: a policy reform perspective*. Chapter 9 in “Decentralization and reform in Latin America”, edited by Brosio and Jiménez, ECLAC.
- Martinez-Vazquez, J. S. Lago Peñas, A. Sacchi, 2016. The impact of fiscal decentralization: a survey. *Journal of Economic Surveys* 31 (4): 1095-1129.
- Martínez-Vázquez, J., A. Radics y B. Pérez-Rincón. 2017. *Descentralización en República Dominicana: desempeño actual y perspectivas de reforma*. Documento de discusión de políticas, BID.
- Moody’s. 2014a. *Brazilian States: growing pension liabilities are a fiscal challenge*. Moody’s investor service, Francisco Vásquez-Ahued, author.
- Moody’s. 2014b. *Pasivos por pensiones crecientes: desafío en el mediano plazo para los Estados Mexicanos*. Moody’s investor service, Roxana Muñoz y Rafael Rodríguez, autores.
- Mookherjee, D. 2014. *Political Decentralization*. Mimeo, Boston University.
- Muñoz, A., A. Radics, y C. Bone. 2016. *Subnational fiscal disparities and intergovernmental transfers in Latin America and the Caribbean*. Hacienda Pública Española/Review of Public Economics, 219-(4/2016).
- Muñoz, A., E. Pineda y A. Radics. 2017. *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*. Diciembre 2017, BID.
- Naritomi, J. 2015. *Consumers as tax auditors*. LSE. Mimeo.
- Newman, J., M. Pradhan, L. Rawlings, G. Ridder, R. Coa, y J. L. Evia, 2002. *An impact evaluation of education, health, and water supply investments by the Bolivian Social Investment Fund*. World Bank Economic Review 16 (2), 241–274.

- Nunes, S. 2010. *Lei de responsabilidade fiscal, 2000-2010*. Presentación del caso de Brasil en taller de reglas fiscales para la estabilidad macroeconómica, Lima, Perú.
- Oates, W. 1999. *An essay on fiscal federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII (September 1999), pp. 1120-1149.
- Oates, W. 2008. *On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions*. National Tax Journal. Vol. LXI, No. 2. June 2008, pp. 313-334.
- OCDE. 2014. *Fiscal federalism 2014: making decentralization work*. OECD.
- OCDE. 2016. [Fiscal decentralization database](#). OECD.
- OCDE/UCLG. 2016. *Subnational Governments around the World*. OECD-United Cities and Local Government.
- Olken, B. A. 2006. *Corruption and the costs of redistribution: micro evidence from Indonesia*. J. Public Econ. 90:853–70.
- Olken, B.A. 2007. *Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia*. J. Polit. Econ. 115:200–49.
- Paler, L. 2013. *Keeping the public purse: An experiment in windfalls, taxes and the incentives to restrain government*. American Political Science Review 107(4): 706-725.
- Pan, L., y L. Christiansen. 2012. *Who is vouching for the input voucher? Decentralized targeting and elite capture in Tanzania*. World Development, Elsevier, vol. 40(8), pages 1619-1633.
- Paxson, C. y N. R. Schady. 2002. *The allocation and impact of social funds: spending on school infrastructure in Peru*. World Bank Economic Review 16 (2), 297–319.
- Perez Rincón, B. 2014. *Evolución reciente de la descentralización en Honduras*. Cuestionario completado para el SFD “Descentralización y GSN”. BID.
- Peterson, G. 2009. *Unlocking land value to finance urban infrastructure*. Public-private infrastructure advisory facility. The World Bank.
- Pimenta, C. 2015. *Desafíos y propuestas para la gestión financiera pública de los estados Brasileños*. Mimeo, BID.
- Pineda, E. 2014. *Descentralización en México: reformas recientes*. Presentación en Seminario “Experiencia internacional en descentralización”. Santiago de Chile.
- PNUD. 2011. *El acceso a la información pública en América Central y México: diagnóstico y recomendaciones*. CIDE, México.
- PNUD. 2013. *How much progress we made? An analysis of women’s political participation in subnational governments in Latin America and the Caribbean*. UNDP Regional Centre Panama.
- Pradhan, M. y L. Rawlings. 2002. *The impact and targeting of social infrastructure investments: lessons from the Nicaraguan Social Fund*. World Bank Economic Review 16 (2), 275–295.
- Prud’homme, R. 1995. *On the dangers of decentralization*. Policy Research Working Paper 1252. World Bank.
- Radics, A. 2012. *On the effects of inter-governmental transfers on macroeconomic stability*. PhD dissertation. University of Maryland at College Park.
- Rao, V. y A. M. Ibanez. 2005. *The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A ‘Participatory Econometric’ Analysis of Targeting, Collective Action, and Participation in Community-Driven Development*. Journal of Development Studies, Taylor & Francis Journals, Vol. 41(5), pp. 788-838.

- Rasteletti, A. y J. Acosta. 2016. *Evaluación de los efectos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios sobre los Resultados Fiscales y Estimación del Ahorro Financiero Fiscal*.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2004. *Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda*. Q. J. Econ. 119:678–704.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2011. *The power of information in public services: evidence from education in Uganda*. J. Public Econ. 95:956–66.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2005. *Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda*. Journal of European Economic Association.
- Rezende, F. y J. Veloso. 2012. *Intergovernmental transfers in subnational finances*. Chapter 8 in “Decentralization and reform in Latin America”, edited by Brosio and Jiménez, ECLAC.
- Riley, J. 2005. *Poverty and life expectancy: the Jamaica paradox*. Cambridge University Press.
- Rocha, R., y R. R. Soares. 2010. “Evaluating the Impact of Community- Based Health Interventions: Evidence from Brazil’s Family Health Program.” Health Econ. Sep 19:126-58.
- Rodden, J. 2002. *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world*. American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, July 2002, pp. 670-687.
- Rodden, J. 2003. *Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government*. International Organization 57, Fall 2003, pp. 695-729.
- Rodden, J. 2006. *Hamilton’s Paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.
- Rodden, J., y E. Wibbels (2010). Fiscal decentralization and the business cycle: an empirical study of seven federations. *Economics and Politics* 22, 37-67.
- Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Rosero-Bixby, L. 1990. *Socioeconomic development, health interventions and mortality decline in Costa Rica*. Scand. J. Soc. Med. 1990, suppl 46: 33-42.
- Sánchez, F. y M. Pachón. 2012. *The Interplay Between Political Competition, Local Fiscal Capacity and the provision of Education and Water with Quality: A Municipal Approach 1994-2009*.
- Sanguinetti, P. 2012. *Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú*. (CAF Working Paper N°2010/01). Caracas: CAF.
- Sawada, Y., y A. Ragatz. 2005. *Decentralization of Education, Teacher Behavior, and Outcomes*. In Incentives to Improve Teaching, ed. E. Vegas. Washington, DC: World Bank.
- Schady, N. R., 2000. *The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund*. American Political Science Review 94 (2), 289–304.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2012. *Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America*. Chapter 7 in “Decentralization and reform in Latin America”, edited by Brosio and Jiménez, ECLAC.
- Shah, A. 2007. *A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers*. En R. Boadway, y A. Shah (eds.) Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice. Public sector governance and accountability series. Banco Mundial.
- Singh, N., y T. N. Srinivasan. 2006. *Federalism and economic development in India: An assessment*. MPRA Paper 12452, University Library of Munich, Germany, revised Aug 2008.
- Skoufias, E., A. Narayan, B. Dasgupta y K. Kaiser. 2011. *Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia*. World Bank.

- Skoufias, E., y J. Shapiro. 2006. *The Pitfalls of Evaluating a School Grants Program Using Non-Experimental Data*. Policy Research Working Paper 4036, World Bank, Washington, DC.
- Slack, E. y R. Bird *The Political Economy of Property Tax Reform*, Working Paper N°18, Abril. 2014.
- Smoke, P. 2013. *The Role of Decentralization/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases*. Mimeo, UKL Department for International Development.
- Smoke, P., J. Gómez and G. Peterson. 2006. *Decentralization in Asia and Latin America. Towards a comparative interdisciplinary perspective*. Elgar Publishers.
- Sow, M., y I. Razafimahefa. 2017. *Fiscal decentralization and fiscal policy performance*. IMF WP 17/64.
- Srinivasan, T. N. y J. Wallack. 2006. *Analyzing Federalism: Stylized Models and the Political Economy Reality*. in Srinivasan and Wallack (eds.) *Federalism and Economic Reforms. International Perspectives*. Cambridge University Press.
- Stein, E. 1998. *Fiscal decentralization and government size in Latin America*. Working paper #368. Office of the Chief Economist, BID.
- Stezano, F. y R. Padilla-Pérez. 2013. *Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México*. Nota Técnica IDB-TN-512, BID.
- Sutherland, D. R. Price and J. Joumard. 2005: “*Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact*”, OECD Economics Department Working Paper No.465, Paris.
- Tavares, I., y A. de Cavalcanti. 2014. *Government spending on early childhood in Brazil: Equity and efficiency challenges*. Background paper for the *Development in the Americas* report on the early years. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Ter-Minassian, T. 2012. *Lessons from international experience for reform of Brazil’s subnational revenues*. Citado en BID (2013a).
- Timmons, J. y F. Garfias. 2015. *Revealed Corruption, Taxation, and Fiscal Accountability: Evidence from Brazil*. *World Politics* 70: 13-27.
- Tommasi, M. 2014. *Decentralization and governance in Latin America – A political economy perspective*. Background paper for preparation of SFD on Decentralization and SNG. BID.
- Treisman, D. 2007. *The architecture of government. Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press.
- UN Habitat. 2012. *State of the world’s cities 2012/2013. Prosperity of cities*. United Nations Human Settlement Programme.
- Uña, G. 2013. *Estado de situación del sistema de administración financiera en el nivel municipal de Chile: principales aspectos y niveles de avance*. Documento de diagnóstico, BID.
- Urrea, N. 2010. *Descentralización y disciplina fiscal subnacional en Colombia*. Presentación del caso Colombia en taller de reglas fiscales para la estabilidad macroeconómica, Lima, Perú.
- USAID. 2013. *Índice de competitividad municipal 2013, El Salvador – Midiendo la gobernanza económica local para crear un mejor clima de negocios*. Elaborado por RTI Internacional para USAID/EI Salvador. USAID.
- Vegas, E. 2002. *School Choice, Student Performance, and Teacher and School Characteristics: The Chilean Case*. Policy Research Working Paper 2833, The World Bank.
- Vigneault, M. 2005. *Inter-governmental fiscal relations and the soft budget constraint problem*. Department of Economics, Bishop’s University. Working paper 2005 (2). IIGR, Queen’s University.

- Von Haldenwang, C. 2010. *Taxation, fiscal decentralization and legitimacy: The role of semi-autonomous tax agencies in Peru*. *Development Policy Review*, 2010, 28 (6): 643-667.
- Watts, R. 1999. *Comparing Federal Systems*. Second Edition Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Weingast, B. 1995. *The economic role of political institutions: market preserving federalism and economic development*. *Journal of Law, Economics and Organization* 11:1-31.
- Weingast, B. 2009. *Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives*. *J. Urban Econ.* 65:279–93.
- Weingast, B. y C. Poeschl. 2013. *The Fiscal Interest Approach: The Design of Tax and Transfer Systems*, Stanford University. Mimeo.
- Zhuravskaya, E. V. 2000. *Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style*. *Journal of Public Economics*, 76 (3), 337-368.