

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES

DIVISIÓN DE GESTIÓN FISCAL Y MUNICIPAL

JUNIO DE 2015

El presente documento fue preparado por la División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM) en coordinación con la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS). El equipo que preparó el documento estuvo integrado por: Vicente Fretes Cibils (IFD/FMM), Jefe de División; Carlos Santiso (IFD/ICS), Jefe de División; Gustavo García (IFD/FMM), Jefe de equipo; Axel Radics (IFD/FMM), Co-jefe de equipo; Martín Ardanaz (FMM/CNI); Carlos Pineda Mannheim (IFD/FMM); Luiz Villela (IFD/FMM); Emilio Pineda (FMM/CUR); Ramiro López Ghio (FMM/CCO); Ophelie Chevalier (IFD/FMM); Leslie Harper (IFD/FMM); Jorge von Horoch (IFD/ICS); Mario Sangines (ICS/CME); Mariano Lafuente (IFD/ICS); María José Jarquin (IFD/ICS); Miguel Porrúa (IFD/ICS); Luz Ángela García (KNL/KNM); Montserrat Corbella (KNL/KNM); y el resto de los especialistas de descentralización y gobiernos subnacionales de IFD/FMM e IFD/ICS. El documento incorpora comentarios de los revisores externos Jean-Paul Faguet (London School of Economics), Jorge Martínez-Vázquez (Georgia State University) y Teresa Ter-Minassian (ex Directora del Departamento de Asuntos Fiscales, FMI), junto a insumos de *background papers* elaborados por Tyler Dickovick (Washington and Lee University) y Mariano Tommasi (Universidad de San Andrés, Argentina); y contó con la asistencia de Ida Fernández (IFD/FMM) y Marina Massini (IFD/FMM). El documento incluye contribuciones de IFD/CTI, IFD/CMF, IFD/IFD, SCL/SCL, INE/INE, INE/TSP, INE/WSA, INT/TIU, ICES, RES/RES, VPS/VPS y VPP/VPP.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

I.	EL SECTOR DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DEL BANCO	1
	A. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales como parte de las regulaciones existentes	1
	B. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales como parte de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social	1
II.	EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BANCO	3
	A. El contexto y la evidencia	3
	B. La estructura de las relaciones inter-gubernamentales.....	7
	C. Las capacidades de gestión de los GSN	11
	D. Los mecanismos para facilitar la transparencia y rendición de cuentas	14
III.	PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA REGIÓN	15
	A. Evolución del proceso de descentralización en ALC.....	15
	B. Avances y desafíos recientes	17
IV.	LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL BANCO EN EL SECTOR	27
	A. Informes de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).....	27
	B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)	28
	C. Lecciones aprendidas de la experiencia de las operaciones del Banco.....	29
	D. Ventajas comparativas del Banco en el Sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales.....	31
V.	META, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR.....	36
	A. Meta y principios del trabajo en el Sector de Descentralización y Gobiernos Subnacionales.....	36
	B. Dimensiones de éxito, líneas de acción y actividades	37

ANEXO: Gráficos y Tablas

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
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
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ICMS	Impuesto al Consumo de Mercancías y Servicios
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNAFM	Programa de Apoyo a Gestión Administrativa y Fiscal de Municipios Brasileños
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

I. EL SECTOR DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DEL BANCO

A. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales como parte de las regulaciones existentes

- 1.1 El equipo del Banco ha desarrollado el presente Documento de Marco Sectorial (SFD, por sus siglas en inglés) de acuerdo con el documento “Estrategias, políticas, marcos sectoriales y lineamientos en el BID” (GN-2670-1), a fin de exponer la meta del Banco en el Sector Descentralización y Gobiernos Subnacionales (en adelante, el Sector) y de orientar su trabajo operativo, de diálogo y de generación de conocimiento con los países, sus gobiernos y prestatarios privados. Este SFD cubre los siete elementos que deben contener los marcos sectoriales. Posterior a la aprobación del SFD de Descentralización y Gobiernos Subnacionales, la Estrategia de Desarrollo Subnacional (GN-2125-2) quedará sin efecto, según lo indicado en el documento GN-2670-1. El contenido de dicha estrategia que se considera pertinente, se ha incorporado en el presente documento.
- 1.2 El presente SFD es flexible y le permitirá al Banco atender los desafíos y contextos dinámicos que enfrentan los 26 países miembros prestatarios y orientará su financiamiento en el Sector para operaciones con y sin garantía soberana. Adicionalmente, este SFD es adaptable a las condiciones particulares y a las preferencias de cada país, tanto en el diseño como en la implementación de los proyectos del Sector. El Banco preparará una actualización de este SFD una vez transcurridos tres años de su aprobación.

B. El Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales como parte de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

- 1.3 El SFD de Descentralización y Gobiernos Subnacionales está enmarcado dentro de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en el ámbito de mejoramiento del suministro y la utilización de recursos para el crecimiento y el bienestar social. En particular, este SFD indica que dado que muchos de los servicios sociales importantes se prestan de manera descentralizada, ajustar la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales (GSN)¹, para que sea acorde con sus crecientes responsabilidades y facultades, representa un gran desafío en la tarea de promover el bienestar social. Para afrontar este desafío, el Banco seguirá respaldando a los GSN para que mejoren la gestión del sector público, la movilización de recursos y la prestación de servicios.
- 1.4 Adicionalmente, el presente SFD está relacionado con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), que concibe a la infraestructura como pilar y condición necesaria

¹ Los GSN abarcan tanto el nivel intermedio (estados, provincias, departamentos, etc.), como los niveles locales de gobierno (municipios), incluyendo las entidades a su cargo, tales como empresas públicas subnacionales.

para el éxito de los procesos de descentralización. De igual manera, está relacionado con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), que identifica que la prestación de servicios puede verse afectada de forma crítica por arreglos institucionales como la descentralización y las autoridades subnacionales. Este SFD también está relacionado con la Estrategia Integrada del BID de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y de Energía Sostenible y Renovable (GN-2609-1), que indica la necesidad de establecer instituciones sólidas en el ámbito subnacional, con capacidad de desarrollar estrategias de cambio climático e implementar planes de acción operacionales y con financiamiento. Finalmente, el Sector es priorizado en el marco del programa *“From Billions to Trillions - Transforming Development Finance Post-2015, Financing for Development: Multilateral Development Finance”*, que a través de los principales organismos multilaterales (incluyendo al BID), busca ampliar el monto de asistencia oficial para el desarrollo².

- 1.5 El SFD de Descentralización y Gobiernos Subnacionales reconoce la naturaleza multisectorial del proceso de descentralización, en parte manifestada en las distintas responsabilidades y funciones que tienen a su cargo los diferentes GSN. Por esta razón, este SFD no incluye una discusión específica de cada una de las dimensiones 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.
- 1.6 En cambio, el 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 inter-dependencia 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 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 cliente, teniendo en cuenta la heterogeneidad existente en la región. En tal sentido, el presente SFD no es restrictivo sino estratégico e indicativo, mientras que la especificidad de las intervenciones estará definida en las notas sectoriales y las estrategias de país respectivas, conforme a las demandas de cada país.
- 1.7 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 adecuada 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,

² Para más información sobre este programa ver: <http://www.iadb.org/en/news/announcements/2015-04-16/joint-statement-by-mdbs-on-financing-for-development.11140.html>.

este SFD persigue dos objetivos principales: (i) apoyar las intervenciones y los cambios institucionales de los 26 países miembros prestatarios del Banco para abordar: (a) las debilidades en los arreglos inter-gubernamentales, (b) la deficiente gestión del gasto y prestación de servicios de los GSN, (c) la baja generación de ingresos propios y acceso a financiamiento de los GSN, y (d) la escasa transparencia y rendición de cuentas de los GSN; y (ii) consolidar y profundizar la agenda de conocimiento del Sector.

- 1.8 El presente SFD contiene cinco secciones. La presente sección describe la relación entre el SFD del Sector y el marco normativo vigente. 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. 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: la *descentralización política* incluye aquellas reformas orientadas a abrir o activar espacios para la representación y la elección popular de autoridades a nivel subnacional; en tanto la *descentralización fiscal* abarca el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto público a los niveles subnacionales de gobierno, junto a sus fuentes de financiamiento a través de ingresos propios, transferencias y endeudamiento³. A su vez, el alcance de la descentralización es variado en función del nivel de autonomía con que cuentan los GSN: en su versión más limitada, la descentralización toma la forma de desconcentración cuando se lleva adelante una transferencia de 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

³ La literatura clásica distingue también la forma de *descentralización administrativa*, que ocurre cuando el gobierno central transfiere a los GSN la responsabilidad de gestión de los servicios públicos. Para los efectos del documento esta forma de descentralización se incluye dentro de la dimensión *fiscal* (para más detalle ver Dickovick, 2014).

públicos y promueve mejoras en la rendición de cuentas (Banco Mundial- BM, 2004). También ha sido promovida como un laboratorio de desarrollo y experimentación con nuevas formas de política pública (Oates, 2008). Sin embargo, la motivación por parte de los estados a descentralizar obedece a múltiples factores, incluyendo cambios en el régimen político, la necesidad de evitar y/o reducir conflictos internos, o los incentivos políticos de los 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 factores de economía política. No obstante, la experiencia internacional señala una serie de principios 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 causal 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 mercado⁴. 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 Cooperación y Desarrollo Económico (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. Aun cuando la revisión no pretende ser exhaustiva, es ilustrativa de hallazgos centrales acerca de los resultados de los procesos de descentralización sobre la provisión de bienes y servicios públicos, tanto dentro como fuera de la región⁵.
- 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 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

⁴ 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.

⁵ Para una revisión exhaustiva, ver Smoke (2013); Faguet (2012); y Treisman (2007).

más de 300 de los municipios 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 infraestructura⁶. 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).

- 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 individuos con mayores niveles de educación y redes de contacto que tienden a reducir el impacto distributivo de estos instrumentos (Rao e Ibáñez, 2005)⁷.
- 2.7 En tercer lugar, la descentralización ha permitido a varios países experimentar y generar buenas prácticas a través de diversos modelos de atención de los servicios de salud. 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 del rol de la educación 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

⁶ 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).

⁷ 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.

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 En cuarto lugar, 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 descentralización⁸, 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)⁹. Sin embargo, experimentos similares en otros contextos encuentran impactos mixtos en aprendizaje (Duflo, Dupas y Kremer, 2014; Glewee y Maiga, 2011).
- 2.9 Por último, 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 pre-inversión, para luego 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). 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; CEPAL, 2011a).
- 2.10 En resumen, la evidencia internacional reciente indica que los resultados de la descentralización son muy heterogéneos, tanto entre países, como al interior de los mismos. Esto sugiere prestar atención a los detalles de implementación y aspectos de diseño institucional, que permiten identificar condiciones bajo las cuales el proceso puede contribuir a alcanzar el objetivo de una mejor

⁸ Sobre la relación entre desigualdad y descentralización, véase Goerling y Seiferling (2014).

⁹ Las experiencias de la región con descentralización escolar (*gestión basada en la escuela*) que cuentan con evaluaciones incluyen Chile (Vegas, 2002), 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).

asignación del gasto y una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades subnacionales.

- 2.11 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). 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 inter-gubernamentales, 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 inter-gubernamentales

- 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 Ter-Minassian, 2010)¹⁰. 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 inter-jurisdiccionales que hagan preferible una provisión 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 parcial¹¹ 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.

¹⁰ 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).

¹¹ 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 (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 quedan a disposición de los GSN, aunque importantes, tienen menor capacidad recaudatoria: el impuesto inmobiliario es el tributo local por excelencia, ya que su base es inmóvil, su rendimiento es estable y es altamente visible¹². 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 es otra potencial fuente de recursos, aunque como su nombre sugiere, su objetivo apunta a recuperar la inversión.
- 2.16 No obstante, la experiencia internacional indica que incluso en países en desarrollo existe espacio para asignar impuestos a los GSN, en particular al nivel intermedio de gobierno, 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 el impuesto a las ganancias personales, para resolver las dificultades administrativas y de coordinación, producto de la aplicación de tasas diferenciales¹³, países como Canadá aplican sobre-tasas 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 Ter-Minassian, 2010; Fenochetto y Pessino, 2000).
- 2.17 Un tercer principio son los sistemas de transferencias inter-gubernamentales bien diseñados: que corrijan desequilibrios verticales (diferencia entre gastos e ingresos propios de los GSN) y horizontales (diferencia en capacidad fiscal y

¹² Con respecto a las buenas prácticas de la OCDE en el impuesto a la propiedad, ver Slack y Bird (2014).

¹³ Como se analiza en el próximo capítulo, 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.

necesidades de gasto entre los GSN)¹⁴, provean incentivos a la provisión eficiente de servicios, minimicen el nivel de discrecionalidad, y puedan al mismo tiempo adaptarse a cambios de circunstancias (Shah, 2007; Bird y Smart, 2002). Dadas las disparidades en capacidades fiscales de 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 similar de bienes y servicios públicos. 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)¹⁵. A nivel de los países de la Unión Europea, se encuentra que los fondos estructurales, es decir, transferencias 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). La coordinación que propicia este tipo de transferencias puede servir para consolidar instituciones responsables de definir y actualizar las fórmulas de asignación de los recursos¹⁶. 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 inter-gubernamentales (Srinivassan y Wallack, 2006; Watts, 1999).

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, 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

¹⁴ 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 socio-económicas (entre otras) de los mismos (ver OCDE, 2014).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

de criterios de eficiencia y/o equidad (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, los GSN deben estar sujetos a restricciones presupuestarias efectivas, esto es, que exista un compromiso creíble que los GSN fiscalmente irresponsables 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 irresponsabilidad fiscal subnacional (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 macroeconómica¹⁷.
- 2.21 Un rasgo clave de dicha estructura de incentivos es la alta dependencia de transferencias. 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 (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; 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 subnacionales¹⁸ acompañados de mecanismos de cumplimiento creíbles (Aldasoro y Seiferling, 2014; Grembi, Nannicini y Troiano, 2014; Rodden, 2006).

¹⁷ 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).

¹⁸ Preferiblemente con metas o restricciones cuantitativas explícitas, tales como límites de deuda como proporción de los ingresos propios, límites de déficit operacional, etc.

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 Desde el lado de la gestión de los ingresos, la evidencia señala la importancia de procurar que los GSN sean responsables en el margen de financiar con ingresos propios cualquier gasto adicional. 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, 2013). En la misma dirección, el esfuerzo tributario local en Colombia está asociado con mejoras en cobertura y calidad en sectores diversos tales como educación y agua y saneamiento (Sánchez y Pachón, 2012; Faguet y Sánchez, 2008). En ambos países no se encuentran impactos de magnitud similar 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 (Brollo, Nannicini, Perotti y Tabellini, 2013), la calidad de las instituciones (Gervasoni, 2010), la provisión de bienes públicos locales (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 en lugar de incrementar la presión tributaria a los contribuyentes locales (Artana y Templado, 2012; 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)¹⁹. Con respecto al impuesto inmobiliario, factores clave que afectan su recaudación incluyen la prevalencia de exenciones e incentivos tributarios junto a la calidad del catastro y del sistema de actualización de valuaciones (Slack y Bird, 2014). Por último, la incidencia sobre las percepciones de los contribuyentes pueden contribuir a mejorar el desempeño recaudatorio local: evaluaciones experimentales en

¹⁹ 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.

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, 2013; Del Carpio, 2013)²⁰.

- 2.26 Con respecto a la gestión del gasto, la implementación de sistemas de Gestión Financiera Pública (GFP) puede mejorar la eficiencia operativa y transparencia de los GSN (Fedelino y Smoke, 2013)²¹. 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 Impuesto al Consumo de Mercancías y Servicios (ICMS)²² 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 (Llempén, 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) puede servir como mecanismo para generar un mejor desempeño de los GSN (BID, 2011a)²³. 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

²⁰ 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, 2013). En Perú, el cumplimiento tributario aumentó 20% con la divulgación de información sobre niveles de cumplimiento previo (Del Carpio, 2013).

²¹ 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 Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), los sistemas abiertos y electrónicos de compras, y los sistemas de gestión de activos, pagos de personal e inversión pública.

²² El ICMS es el IVA estatal de Brasil.

²³ 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.

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).

- 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 Con referencia a la 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. Esto es posible en buena medida por contar con un marco de descentralización alineado con los principios de la sección anterior, estabilidad macro-fiscal, mercados de capital desarrollados, y evaluaciones crediticias externas que certifican la solvencia de los GSN (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 domésticos²⁴. Así, para incrementar estos valores y que más GSN accedan a financiamiento de bajo costo y a largo plazo, resalta la importancia de establecer restricciones presupuestarias efectivas, y el apoyo a los GSN en mejorar los aspectos débiles de sus evaluaciones crediticias externas que les permitan certificar su solvencia. Esto último, que incluye por ejemplo, para ciertas entidades, la mitigación del riesgo de exposición al tipo de cambio por acumulación de deuda en moneda extranjera, contribuye a su vez al fortalecimiento integral de las finanzas de los GSN.
- 2.30 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 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

²⁴ <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy>.

de manera descentralizada y donde había mayor rendición de cuentas a la población (Beuermann y Amelina, 2014).

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 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 las mismas, se facilita la capacidad del votante de premiar y castigar a sus representantes. 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 inter-gubernamentales. 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 proveer mayor información a la ciudadanía, y por lo tanto visibilidad a las acciones públicas, pueden promover la rendición de cuentas a nivel local²⁵. En particular, hay dos tipos de instrumentos: centralizados (*top down*) y descentralizados (*bottom up*). 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 Finan, 2008; 2011)²⁶. A su vez, un aumento en la probabilidad de ser auditado se asocia con un menor nivel de irregularidades ex post (Lichstig y Zamboni, 2013). Evidencia experimental similar se encuentra en otros países descentralizados (Olken, 2007)²⁷.

²⁵ 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, ver Keefer (2013).

²⁶ 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).

²⁷ 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).

- 2.33 La literatura sobre transparencia y empoderamiento de las comunidades locales (*bottom up*) muestra sin embargo resultados 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 ciudadanos.

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% (ver Gráfico 1 en Anexo). Esta cifra es cada vez más cercana al promedio de 32% para los países de la OCDE (año 2010), valor que para dichos países se mantuvo estable durante la década previa (OCDE, 2014). A su 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 1980²⁸. 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)²⁹.
- 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

²⁸ En Barbados y Surinam no hay alcaldes municipales porque no existe dicho nivel de gobierno.

²⁹ Existen otros 8 países en ALC con gobiernos intermedios cuyas autoridades son nombradas por el gobierno central.

transfirieron responsabilidades a los GSN buscando incrementar la eficiencia del sector público (Lora, 2007). Un factor importante que contribuyó al crecimiento del gasto subnacional durante la década de 2000 ha sido el *boom* de las industrias extractivas, principalmente minería e hidrocarburos, lo cual incrementó las transferencias a GSN relacionadas con ingresos fiscales provenientes de estas industrias, en especial en los países andinos (CEPAL, 2012); este factor acarrea el riesgo de sostenibilidad fiscal a nivel subnacional resultante de la volatilidad del precio de los recursos naturales, que impacta en los volúmenes de transferencias a los GSN.

- 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 geográfico. Mientras que en Brasil, Argentina y México se ejecutó en 2010 a nivel subnacional más de 40% del gasto consolidado, en Panamá, Jamaica y Honduras este valor es menor al 5% (ver Gráfico 2 en Anexo). 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 Brasil³⁰. 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 Caribe³¹.
- 3.4 La región cuenta con más de 18.000 GSN que ofrecen una variedad de experiencias de gestión pública³². De este total, apenas 2% corresponde al nivel intermedio de gobierno, siendo el resto municipios (ver Tabla 1 en Anexo)³³. Al respecto, el Sector presenta alta heterogeneidad no solo entre los países, sino también al interior de los mismos. Esto es especialmente marcado a nivel municipal: como se describe en el SFD de Desarrollo Urbano y Vivienda (BID, 2013b), 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

³⁰ Ver Holanda (2014) para el caso del Estado de Ceará.

³¹ 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).

³² La representación de la mujer en estos espacios subnacionales aumentó de forma gradual, pero permanece aún en niveles bajos, en consonancia con el nivel nacional (véase SFD de Género y Diversidad, BID, 2015). Por ejemplo, el porcentaje de mujeres alcaldes se duplicó entre 1998 y 2012, alcanzando un 11% en la actualidad (PNUD, 2013).

³³ En seis países de la región hay dos niveles de gobierno local, y en Haití hay tres.

los municipios de la región, que cuentan con escasa población y limitada capacidad administrativa (Martínez-Vázquez, 2010).

- 3.5 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 mantenimiento³⁴. 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 2014e).
- 3.6 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). 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 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 transferencias³⁵.

B. Avances y desafíos recientes

- 3.7 Durante la última década, han habido avances junto a desafíos tradicionales que han caracterizado el proceso de descentralización en la región y que se han acentuado (ver Tabla 2 en Anexo)³⁶. 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 macro-fiscal a finales de la década de 1990/principios 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

³⁴ 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, 2014c).

³⁵ El gobierno central está asumiendo 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, 2014d).

³⁶ 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 de un cuestionario completado por los especialistas de IFD/FMM que residen y/o trabajan con la gran mayoría de los países de la región, que permitió describir y analizar la evolución reciente de la descentralización en dichos países.

fiscal subnacional en otros países de la región. No obstante estos avances, persisten riesgos fiscales, por ejemplo en México, a raíz del elevado endeudamiento de ciertos GSN (Pineda, 2014; Rastelleti, 2014); en la región andina, por el fuerte crecimiento de las volátiles transferencias vinculadas a recursos naturales (Radics, 2012; CEPAL, 2012), e inclusive en Brasil, por el crecimiento de las obligaciones pensionales (Moody's, 2014a).

- 3.8 Por otro lado, un desafío tradicional del Sector ha sido una estructura de financiamiento de los GSN con alta dependencia de transferencias (CEPAL, 2011c). Al respecto, este desafío se ha acentuado durante la última década a raíz del crecimiento de las transferencias vinculadas a recursos naturales. En efecto, el gasto promedio de los GSN como porcentaje del PIB aumentó más de un punto porcentual entre 2000 y 2010 (ver Tabla 2 en Anexo). Sin embargo, este incremento se explica principalmente por mayores transferencias, vinculadas con los crecientes ingresos fiscales por explotación de recursos naturales, en especial en Bolivia, Ecuador y Perú. Por su parte, los recursos propios de los GSN se han mantenido relativamente estancados durante este mismo período. 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 son Europa del Este y Asia Emergente (ver Gráfico 3 en Anexo).
- 3.9 Como se desarrolla en los próximos párrafos, esta alta dependencia de transferencias reduce los incentivos de los GSN de gestionar con eficiencia y 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 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 inter-gubernamentales 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.
- 3.10 **Arreglos inter-gubernamentales 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, hay problemas de descoordinación entre las políticas nacionales de prevención de la violencia y políticas locales (BID, 2014c). 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, 2013b), restringiendo en ciertos casos el aprovechamiento de economías de escala que redunde en ahorro de costos y mejora de la calidad del servicio³⁷; esta fragmentación se traslada también a la capacidad de coordinar GSN en estrategias de planificación del desarrollo regional³⁸.

- 3.11 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 transferencias³⁹. 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 impuesto⁴⁰. La asignación de bases tributarias a nivel subnacional es compleja y requiere de un exhaustivo análisis costo-beneficio. No obstante, surge la oportunidad de evaluar opciones de reforma, particularmente para algunos gobiernos intermedios con alta capacidad de generación de ingresos propios (BID, 2013a).
- 3.12 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 (Gráfico 4 en Anexo). Sin embargo, las transferencias compensan de manera limitada las disparidades entre los GSN (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

³⁷ 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.

³⁸ Problemática identificada en la implementación de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) en el desarrollo del corredor norte de Haití (BID, 2013c). 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.

³⁹ 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).

⁴⁰ 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 y Templado, 2012). 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).

cerrar las brechas regionales. 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 tributaria 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 (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012). De hecho, cierto tipo de transferencias comunes, como aquellas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables⁴¹, tienden a exacerbar las desigualdades regionales (Loayza, Mier y Teran y Rigolini, 2013; Sanguinetti, 2010)⁴².

- 3.13 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. 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. 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 inter-gubernamental. De manera más general, cabe notar que a pesar de la madurez del proceso de descentralización en varios países de la región, no se han consolidado instancias o mecanismos institucionales de coordinación de las distintas dimensiones del proceso. En este aspecto, la introducción de sistemas de transferencias de igualación, además de abordar las brechas regionales, al establecer un ámbito de definición y actualización periódica de las fórmulas de asignación de recursos en el territorio, puede contribuir a la consolidación de instituciones de coordinación de la descentralización. Cabe mencionar en este punto los avances de Brasil, donde las redes temáticas de GSN han mejorado la coordinación con el gobierno central en temas estratégicos como gestión financiera y administración tributaria⁴³.
- 3.14 Finalmente, un aspecto de coordinación inter-gubernamental importante es el desarrollo del marco de responsabilidad fiscal subnacional. Dicho marco está orientado a establecer una restricción presupuestaria efectiva que garantice la sostenibilidad fiscal de los GSN. Para esto contribuye el establecimiento de reglas fiscales subnacionales, que consideren límites a los niveles de endeudamiento y de crecimiento del gasto. La experiencia reciente de Brasil y Colombia en esta materia, producto en buena medida de las lecciones aprendidas por el sobre-endeudamiento de muchos de sus GSN a fines de la década de 1990/principios de 2000, muestra que el éxito de las reglas fiscales subnacionales radica en su cumplimiento efectivo. Para esto es esencial que las reglas sean simples, transparentes y adecuadas a las capacidades de cumplimiento de los GSN, fortalecer dichas capacidades, y que haya un

⁴¹ Dado que la asignación se caracteriza por beneficiar mayormente a las entidades donde se localizan las actividades extractivas.

⁴² 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).

⁴³ El Banco ha contribuido a la creación y desarrollo de estas redes temáticas en Brasil.

monitoreo exhaustivo y permanente por parte del gobierno central, con acciones correctivas creíbles y oportunas (Nunes, 2010; Urrea, 2010). Este 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.

- 3.15 **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 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 son buenos o muy buenos (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).
- 3.16 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 heterogéneas⁴⁴. 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 productividad del gasto público educativo es relativamente menor (Tavares y deCalcanti, 2014 y Machado, 2013). En Colombia, entre aquellos municipios que presentaron en 2013 información completa para la evaluación integral de su desempeño, el promedio de desempeño mejora en gobiernos locales con entornos de desarrollo más robustos; a su vez, la gran mayoría tiene un desempeño por debajo de satisfactorio en el componente de eficiencia (DNP, 2014)⁴⁵. 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).
- 3.17 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 contribuir a reducir las brechas de desarrollo socio-económico territorial. En Perú, más del 80% de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) elaborados por los GSN en el año 2007 no cumplía con una aplicación correcta de los criterios de formulación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (BID, 2012a).

⁴⁴ En este sentido las deficiencias tienden a estar presentes en mayor medida en aquellos países con menor grado de desarrollo, incluyendo muchos de los países prestatarios C y D del Banco.

⁴⁵ Colombia se distingue por llevar más de 10 años consolidando desde la Dirección Nacional de Planificación (DNP) la evaluación anual del índice de desempeño integral municipal, construido a partir de la medición y ponderación de los componentes de eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales de los municipios.

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, 2014f). A su vez, el alcance subnacional del SNIP es limitado. En Nicaragua, por ejemplo, son escasos los municipios cubiertos por el sistema a pesar que la inversión pública subnacional pasó de 1,6% a 2,4% del PIB entre 2007 y 2013 (Bartels y Muñoz, 2014).

- 3.18 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 del gobierno electrónico para facilitar la prestación de servicios a ciudadanos y empresas, en parte por el escaso desarrollo de la infraestructura de banda ancha⁴⁶. Falta también expandir las iniciativas de simplificación de trámites e integración física de servicios presenciales mediante el uso de ventanillas únicas⁴⁷. Por ejemplo, la apertura de un negocio en Centroamérica y República Dominicana 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)⁴⁸. Por su parte, con excepción de Brasil y México, el desarrollo de APP en los GSN de ALC es incipiente (Infrascope, 2013). En todos estos aspectos es crucial el apoyo del gobierno central, más aún en aquellos GSN con poca capacidad y alta pobreza y desigualdad.
- 3.19 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 Gobierno, 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 gestión⁴⁹. 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), y Brasil, que tiene el SIAF en

⁴⁶ El 96% de los municipios de ALC tiene una tasa de penetración de banda ancha menor al 50% (Digilac, 2014).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Ver BID, 2012a con referencia a los gobiernos regionales de Perú.

operación en todos los estados⁵⁰, con más de la mitad de ellos recientemente modernizados (Pimenta, 2015)⁵¹. 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)⁵². 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.

- 3.20 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).
- 3.21 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 GSN. 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, lo que contribuye a dar sostenibilidad a la mejora de capacidades subnacionales (BID, 2012a).
- 3.22 **GSN con baja generación de ingresos propios y acceso a financiamiento.** Para reducir la alta dependencia de transferencias los GSN deben mejorar la

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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).

⁵² 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, 2013d).

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 alquiler⁵³. Por su parte, también resalta la sub-explotación del impuesto a la propiedad inmobiliaria, cuya recaudación llegó apenas al 0,3% del PIB en promedio durante la década de 2000, cerca de la mitad de lo que se recauda en otras regiones en desarrollo y apenas una cuarta parte en relación con la OCDE (ver Gráfico 3 en Anexo, Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2012; Bonet, Muñoz y Pineda, 2014).

3.23 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 contribuyentes⁵⁴; falta de sistemas que automaticen 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. A su 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). 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 y realizar las inversiones necesarias para acercar la recaudación subnacional a su potencial.

3.24 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 desarrollo. En efecto, existen GSN que pudiendo acceder a endeudamiento, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, están restringidos, por falta de

⁵³ 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).

⁵⁴ Como se menciona en el SFD de Desarrollo Urbano y Vivienda (BID, 2013b), la actualización de las bases catastrales no solo contribuye a mejorar la recaudación, sino también a la planificación urbana, a través del ordenamiento territorial. Por otra parte, desde la perspectiva del desarrollo agropecuario y manejo de recursos naturales, la modernización de los sistemas de registro y catastro son igualmente importantes, como lo destaca el SFD de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (BID, 2013e).

capacidades y por ausencia de mecanismos y limitaciones institucionales⁵⁵. Las debilidades en materia de GFP, incluyendo las capacidades de planificación y gestión presupuestaria, 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 (Llempén et al, 2010); en otros, la baja generación de ingresos propios y la ausencia de mecanismos de repago a través del uso de transferencias limita los montos de endeudamiento. Además, muchos GSN son pequeños y no alcanzan a ser considerados sujetos de crédito, a pesar de existir instrumentos que permiten aglutinar los recursos de muchas entidades en una sola operación⁵⁶.

3.25 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 mercado⁵⁷. 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 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.

3.26 **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 restringida (ver Tabla 3 en Anexo)⁵⁸. En Colombia, donde la calidad de la información subnacional es superior al promedio regional, la mitad de los municipios reportan información incompleta o no reportan datos sobre su desempeño integral (DNP, 2014). En Argentina, solo 4 (de un total de 24) provincias cumplen con todos los estándares mínimos de transparencia, tales como presentar en sus páginas web oficiales un presupuesto anual, el gasto ejecutado y el stock de deuda en los tiempos que indica la normativa (CIPPEC, 2015). En México, utilizando un índice que engloba la calidad y cantidad de la información contenida en los presupuestos de los estados, se encuentra que en la mayoría de éstos el nivel de transparencia fiscal empeoró entre 2011 y 2012 (IMCO, 2014); a su vez, en

⁵⁵ El próximo capítulo describe cómo este desafío ha incidido en que los préstamos del Banco a GSN estén concentrados casi exclusivamente en Brasil.

⁵⁶ 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. El Banco apoya estos esfuerzos del Gobierno de México a través de la banca de desarrollo, específicamente con Banobras, para facilitar el crédito a municipios pequeños con mecanismos de redescuentos basados en los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), mediante la línea de crédito ME-X1002.

⁵⁷ En este aspecto, las evaluaciones crediticias de GSN pueden contribuir a identificar y abordar áreas de mejora de su capacidad institucional.

⁵⁸ Esta información surge de la plataforma de información fiscal subnacional que está desarrollando IFD/FMM (RG-K1363).

una muestra de estados mexicanos, es baja la calidad de respuestas a demandas ciudadanas de acceso a información (PNUD, 2011).

- 3.27 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 megaciudades (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).
- 3.28 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 en el uso de transferencias intergubernamentales no son comunes. Estos instrumentos 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, 2013; Ferraz y Monteiro, 2010; Maldonado, 2011)⁵⁹.
- 3.29 El seguimiento y evaluación de la gestión subnacional es insuficiente⁶⁰. 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

⁵⁹ 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: <http://maparegalias.sgr.gov.co/>

⁶⁰ Este desafío incluye la coordinación y monitoreo del cumplimiento de herramientas como planes de desarrollo subnacional.

ejecución del gasto público consolidado. En Perú, por ejemplo, la auditoría financiera de la Contraloría apenas cubre 2,4% de los municipios (BID, 2013f). 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).

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 en una evaluación del año 2006, que incluye al Sector en el marco de las intervenciones del Banco en el área fiscal, junto a un estudio del año 2001 sobre la relación entre la descentralización y la efectiva participación ciudadana, basado en seis casos de estudio. Incluye también el 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 planteadas por esos estudios son⁶¹:
- a. Según BID (2006) los programas del Banco en el Sector entre 1990 y 2004 han tenido alta cobertura y representatividad en países de la región, especialmente con posterioridad a 1997 y en préstamos de inversión. El estudio encontró que, para el período, la evaluabilidad de las intervenciones en el Sector fue relativamente baja. En relación con el BM, el Banco cubrió más países y tuvo más intervenciones por país con préstamos de inversión, aunque el BM tuvo más cobertura a través de préstamos basados en políticas, con un monto promedio por proyecto mayor y abarcando más condiciones de política.
 - b. Con respecto al análisis por país, la última CPE de Brasil (BID, 2011b) valora la creciente importancia del apoyo directo a GSN como parte del cambio en el modelo de negocios con el país. También analiza los costos transaccionales que esto implica: en el caso particular del Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO), destaca los breves tiempos de preparación de operaciones, gracias a la estandarización que se ha logrado con el instrumento, aunque los costos de ejecución son relativamente altos respecto al promedio del Banco. En relación con el BM, la cobertura y acompañamiento del Banco a través de préstamos de inversión a GSN fue muy superior, aunque el BM tuvo un número importante de préstamos basados en políticas y un enfoque sectorial amplio en sus inversiones.
 - c. La CPE de México (BID, 2013g) destaca que aunque el Banco logró implementar dos operaciones por US\$610 millones en el período evaluado, a través de la intermediación con Banobras, no logró desarrollar un

⁶¹ Las recomendaciones de OVE incluidas han sido extraídas de: BID (2001), Descentralización y efectiva participación ciudadana: seis relatos cautelares; BID (2006), Evaluación del rol del BID en el Sector Fiscal; y CPE de Argentina (2003-08), Brasil (2007-10), Colombia (2007-10) y México (2007-11).

mecanismo eficaz y eficiente para apoyar directamente a los GSN⁶². La CPE de Colombia (BID, 2011c) pondera el valor agregado del Banco en temas transversales de la descentralización: reconoce que el Banco buscó mejorar la gestión de los GSN y las inversiones, para mejorar la provisión de los servicios públicos, aunque existieron dificultades de evaluabilidad con las intervenciones. La CPE de Argentina (BID, 2009) indica que no fue posible responder a los desafíos del Sector con el énfasis previsto en la estrategia de país.

- d. Por último, el análisis de BID (2001) referido al vínculo entre descentralización y participación ciudadana, señala que la descentralización no es condición necesaria para la mejora de la participación ciudadana, ya que existen otros factores de entorno que pueden resultar aún más importantes, tales como la competencia política, libertad de organización, educación y reducción de la pobreza. La descentralización contribuye, sin embargo, a incrementar el número de protagonistas políticos y ampliar el espacio para que los ciudadanos ganen experiencia. Como recomendación, más que propiciar la descentralización, el Banco debería contribuir a generar las condiciones de entorno conducentes a una participación eficaz, tales como la competencia política, educación, capacitación y formación de alianzas cívicas, con atención a la economía política del proceso y los intereses de los actores involucrados.

B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)

- 4.2 La calificación de la DEM para los proyectos del Sector mejoró significativamente desde el 2009. Adicionalmente, desde el 2011 y hasta el presente, todos los proyectos del Sector califican como evaluables o altamente evaluables. Por su parte, el promedio de calificación de la DEM del Sector durante 2014 (8,5) fue similar al promedio del Banco (8,8).

Cuadro 1. Resumen de los resultados del DEM para el Sector

Año	Número de operaciones	Sección				Promedio DEM Anual
		Lógica del Programa	Monitoreo y Evaluación	Análisis Económico	Gestión de Riesgo	
2009	7	7,5	5,5	1,4	7,5	6,2
2010	10	6,2	4,9	5,6	7,3	5,8
2011	4	6,7	5,6	6,6	8,8	6,9
2012	11	6,8	4,1	8,6	9,5	7,9
2013	16	7,7	6,9	9,4		8,0
2014	10	8,8	7,0	9,6		8,5

Fuente: elaboración propia con base a información de OPS, BID.

- 4.3 Dentro de las dimensiones de la DEM, todas las categorías han mejorado en el período considerado, siendo la mejora más importante la dimensión de análisis económico, en la que la calificación del Sector en 2014 ha sido superior al promedio del Banco.

⁶² Al respecto, es importante indicar que la Constitución de México prohíbe el financiamiento externo de los GSN.

C. Lecciones aprendidas de la experiencia de las operaciones del Banco⁶³

- 4.4 **Importancia del diálogo ininterrumpido, el acompañamiento técnico y el 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 especialistas, han sido la fórmula correcta para atender las necesidades mediante una interacción fluida y constante con los gobiernos⁶⁴. Cabe destacar el caso de Brasil, donde el entendimiento de los especialistas sobre el contexto del país, sumado al acompañamiento por más de 15 años, ha logrado posicionar al Banco 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, estatal y municipal; en particular, el Banco ha liderado un importante diálogo sectorial con las autoridades de Brasil contribuyendo al desarrollo de redes de conocimiento en el marco de los programas ejecutados, que permiten el desarrollo, armonización y diseminación de políticas de gestión fiscal, además de ser un espacio para consensuar soluciones técnicas eficaces.
- 4.5 **Complementariedad en el uso de instrumentos del Banco.** Considerando que los procesos de descentralización son largos y complejos, el Banco ha complementado sus préstamos con Cooperación Técnica (CT) y productos no financieros, para maximizar su capacidad de respuesta ante necesidades no anticipadas o cambiantes de los países. En México fue estratégica la utilización de recursos de CT de mejora de capacidades institucionales a través del programa PRODEV (caso del Estado de Yucatán) para la posterior preparación de préstamos de inversión. En Perú, la combinación de préstamos en ejecución y CT fueron fundamentales para mantener el diálogo con las contrapartes, desarrollando modalidades de mejora de capacidades más efectivas y evitando que las operaciones pierdan vigencia y relevancia. En Colombia, los recursos de CT han permitido contratar expertos internacionales para elaborar estudios que han sido preponderantes para el proceso de descentralización, además de apoyar el intercambio de experiencias internacionales sobre seguimiento del uso de transferencias y monitoreo de la sostenibilidad fiscal subnacional. En Brasil, el Banco apoyó con una CT el proceso de aprobación de la reforma fiscal, financiando estudios de diagnóstico, seminarios y talleres⁶⁵.
- 4.6 **Aspectos de monitoreo, fuentes de información y evaluación de las intervenciones.** Los problemas de transparencia y de falta de indicadores a nivel subnacional dificultan la medición del impacto de las intervenciones del Banco, así como el desarrollo de innovaciones que apoyen la mejora en los procesos de descentralización. Con el apoyo del Banco algunas de las

⁶³ Las lecciones están basadas en el análisis detallado de 18 proyectos con garantía soberana de la cartera del sector en 8 países, el cual ha incluido una revisión documental (Propuesta y Contrato de Préstamos, Matriz de Resultados, Matriz de Riesgos, Informes de Evaluación Intermedia, Final y/o Informe de Terminación de Proyecto-PCR, por sus siglas en inglés, e Informes de Seguimiento de Proyecto-PMR) y entrevistas estructuradas con los jefes de equipo de dichos proyectos y especialistas de IFD/FMM. Los préstamos son: 2448/BL-BO; 2593/BL-BO; BR-X1005, 2232/OC-BR; 2248/OC-BR; 2841/OC-BR; 3139/OC-BR; 2341/OC-CO; 2744/OC-CO; 1383/OC-ME; 1744/OC-ME; 1679/SF-NI; 1437/OC-PE; 2703/OC-PE; 1343/OC-SU; 2087/OC-SU y 1489/OC-UR.

⁶⁴ Esta lección surge de la revisión de las experiencias de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

⁶⁵ Apoyo a una reforma fiscal integral en Brasil (ATN/FI-12544-BR).

operaciones analizadas han implementado sistemas que han mejorado el reporte a nivel territorial, además de desarrollar portales que permiten fomentar la comunicación y la transparencia hacia el ciudadano. Sin embargo, estas acciones aún no han superado las limitaciones que adolece la región en materia de calidad y pertinencia de los indicadores fiscales a nivel subnacional, lo que dificulta el monitoreo y la toma de decisiones por parte de las diferentes entidades que requieren información; esto incluye al Banco, que se ve afectado en las actividades de evaluación de sus intervenciones. Por ello, aún está pendiente el desarrollo e implementación de alternativas de evaluación que mejoren la medición del impacto de las intervenciones.

- 4.7 **Programas con transferencias en función de incentivos.** El acompañamiento del Banco a programas con transferencias en función de incentivos ha contribuido a que los GSN mejoren la calidad de su gestión. Este tipo de programas se ha caracterizado por fomentar la competencia entre los GSN y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas. En Nicaragua, el mecanismo de concurso de fondos para los municipios contribuyó a la transparencia y focalización de recursos para inversiones en los GSN más vulnerables del país, promoviendo la participación de los beneficiarios, lo que facilitó una mayor apropiación y disposición al mantenimiento de las obras construidas. En el caso de México, por medio del Programa de Inversión de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM), el Banco apoyó a los GSN en la mejora de su calificación crediticia, orientada al acceso a los mercados de capitales, a través del fortalecimiento de su capacidad de generación de ingresos propios, su gestión presupuestaria, su sistema de planificación de inversiones y su gestión de endeudamiento, brindando como incentivo por la mejora de su gestión el financiamiento de sus planes de inversión. Estas acciones han contribuido a crear un sólido desempeño financiero de las entidades beneficiarias, al igual que una mejor administración pública, y han resultado en una mejora en la calificación crediticia de los estados y municipios atendidos. En Perú, el Banco apoyó la creación de un Fondo de Incentivos que transfiere recursos para el desarrollo de proyectos de inversión pública en gobiernos regionales con mayor pobreza, en función de mejoras en la gestión de la inversión pública de dichas entidades.
- 4.8 **Capacidad de recaudación de los GSN.** 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 explicar la baja movilización de recursos propios de los GSN, que muchas veces no tienen los incentivos necesarios para incrementar su recaudación. También existen debilidades en las capacidades para tasar, cobrar y recuperar deudas de las administraciones tributarias locales. Entre las acciones tomadas en las operaciones analizadas y que pueden ser tenidas en cuenta en otras intervenciones, se incluye la modernización de los catastros y el desarrollo de inventarios de morosidad en los impuestos subnacionales, con el fin de fortalecer la capacidad de administración tributaria de los GSN.

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

- 4.9 El Banco ha logrado un lugar privilegiado en el apoyo al Sector en la región, en particular a partir de la profundización de los procesos de descentralización en los países, en las últimas tres décadas. 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.
- 4.10 Durante los 25 años comprendidos entre 1990 y 2014, el Banco ha financiado 151 préstamos en el Sector por aproximadamente US\$18.700 millones, en 23 de los 26 países prestatarios, con representación de los distintos grupos de países de la región⁶⁶. Con estas operaciones el Banco ha venido apoyando las principales reformas a los procesos de descentralización y mejora de la gestión de los GSN de la región. La evolución del trabajo del Banco en el Sector muestra un crecimiento sustancial en el monto y número de operaciones desde fines de la década de 1990, abarcando no solo países grandes sino también muchas naciones unitarias pequeñas (ver Tabla 4 en Anexo). Más recientemente, entre 2006 y 2014, se mantuvo el apoyo sectorial con más concentración en Brasil, que comprendió 54% de los proyectos y 43% de los montos aprobados en el Sector.
- 4.11 Los proyectos del Banco han contribuido a reformar los arreglos intergubernamentales, incluyendo el apoyo reciente a Bolivia, Colombia, Guatemala y Surinam. Sin embargo, la mayoría de las operaciones han estado orientadas a mejorar la gestión de los GSN. Con excepción de Brasil, en casi todos los países los préstamos han venido canalizando recursos a las entidades territoriales a través de los entes rectores del gobierno central, en lugar del financiamiento directo a los GSN. Esto obedece a restricciones de política económica, donde el gobierno central no otorga el aval al endeudamiento subnacional o elige actuar como intermediario. También a restricciones legales: por ejemplo, en México, la Constitución prohíbe el financiamiento externo de los GSN⁶⁷. Por último, hay restricciones de escala: muchos GSN no tienen ingresos suficientes para contraer préstamos de envergadura, y como se describió en el capítulo anterior, los instrumentos financieros para este tipo de entidades están subdesarrollados. En este aspecto, las operaciones del Banco sin garantía soberana proveen una fuente alternativa de financiamiento y cuentan con la capacidad de financiar empresas públicas y mixtas que ofrecen servicios y financiamiento⁶⁸. Las líneas de acción de las intervenciones del Sector han abarcado la mejora administrativa y de la gestión del gasto y los servicios subnacionales, la gestión de ingresos

⁶⁶ Fuente: BID (2006) para el período 1990-2005 y OPS para 2006-2014. Los únicos tres países en los cuales el Banco no ha tenido operaciones de préstamo en el Sector son Belice, Bahamas y Barbados.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Como ejemplos cabe mencionar los préstamos: Alianza con el Banco de Desarrollo de Minas Gerais para el Financiamiento de Infraestructura y Servicios Municipales (3184/OC-BR y 3184/CH-BR), Préstamo Empresarial a la Compañía de Saneamiento Básico del Estado de Sao Paulo (SABESP) (1983/OC-BR), y Programa de Financiación Social - Empresas Públicas de Medellín Telecomunicaciones S.A. E.S.P (EPM-UNE) (2217/OC-CO). Instrumentos del Banco como *Aquarating* contribuyen a evaluar la capacidad crediticia de empresas subnacionales de agua y saneamiento.

propios, y en menor medida la gestión de deuda, transparencia y rendición de cuentas. En muchos de los países de la región el Banco ha desplegado un apoyo programático, con intervenciones sucesivas que recogen lecciones aprendidas y expanden el alcance geográfico y de temas abarcados⁶⁹.

- 4.12 En el caso particular de Brasil, el Banco ha trabajado directamente con los estados en coordinación con el gobierno central. Desde el año 2008, la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés) PROFISCO, ha contribuido a promover la integración y modernización de la gestión fiscal, administrativa y de los servicios de los estados brasileños, con intervenciones en los 26 estados y el Distrito Federal por más de US\$600 millones. Aunque la mayoría de los proyectos están aún en ejecución, la evaluación intermedia de la CCLIP PROFISCO revela que el grupo de 9 estados brasileños con mayor avance en ejecución, presenta en promedio mejores índices de transparencia fiscal y mayor crecimiento de la recaudación tributaria que el resto de los estados (BID, 2014g). Por su parte, desde 2008 el Banco ha aprobado 7 Programas de Consolidación del Equilibrio Fiscal para el Desarrollo (PROCONFIS) en 5 estados por US\$2.043 millones, que consisten en préstamos basados en políticas que apoyan reformas orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión fiscal, la calidad del gasto y los servicios públicos, y la gestión de inversiones. Desde el gobierno federal, a través del Ministerio de Hacienda, se han ejecutado dos fases del Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) por US\$450 millones, contribuyendo a la integración de los fiscos y a la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños. También se ha ejecutado a través del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión la primera fase del Programa Nacional de Apoyo a la Modernización de la Gestión y el Planeamiento de los Estados y el Distrito Federal (PNAGE), por US\$155 millones, contribuyendo a mejorar la efectividad y transparencia institucional de las administraciones públicas estatales. En Brasil, el Banco ha desarrollado proyectos innovadores de apoyo al control externo subnacional; las legislaturas subnacionales; la transparencia y el control interno subnacional; y de complementación del desarrollo del sector privado y la mejora de la gestión municipal⁷⁰. Cabe mencionar que actualmente se encuentra en fase de formulación la segunda etapa del PROFISCO, se aprobó la tercera fase del PNAFM y se tiene previsto continuar apoyando a los estados con el PROCONFIS, profundizando así el apoyo a la mejora de la gestión de los GSN en Brasil.
- 4.13 Junto al Banco, el BM ha sido un actor relevante de apoyo a la región en el Sector⁷¹. Entre 1990 y 2014 el BM ha aprobado 95 préstamos por aproximadamente US\$20.400 millones, lo que en relación con el Banco resulta en alrededor de 40% menos de operaciones por un monto total superior en 10%.

⁶⁹ Ejemplos recientes de países con este tipo de apoyo programático incluyen Brasil, Bolivia, Colombia, México, Perú, Surinam y Uruguay.

⁷⁰ Préstamos como el Programa Multifase de Apoyo al Desarrollo del Legislativo Electrónico en Brasil (1864/OC-BR); Programa de Fortalecimiento de la Prevención y Combate a la Corrupción en la Gestión Pública Brasileña (2919/OC-BR); Programa de Desarrollo Urbano e Inversión Pública Municipal: Paraná Urbano III (3412/OC-BR); y Klabin – Proyecto PUMA (3308A/OC-BR).

⁷¹ El análisis de operaciones del BM en el Sector se basa en BID (2006) para el período 1990-2005 y la información obtenida del sitio *Web* del BM para el período 2006-2014: <http://www.worldbank.org/projects>.

Las intervenciones del Banco se han caracterizado por una mayor proporción de proyectos de inversión en relación con préstamos basados en políticas (80% del total vs 50% del BM), con una cobertura de países más amplia: el Banco ha trabajado en el Sector con 23 países, de los cuales en 19 de ellos el objetivo de desarrollo de las intervenciones estuvo centrado en el apoyo al Sector, mientras que dicha relación para el BM fue de 15 y 8 países, respectivamente. A su vez el BM ha concentrado sus proyectos en los países grandes de la región, particularmente en Brasil, donde asignó entre 2006 y 2014 el 83% del monto de sus operaciones en el Sector, en relación con 43% para el Banco.

- 4.14 **Cooperaciones Técnicas.** Las CT son un importante instrumento de apoyo en el Sector, cuyo volumen creció sustancialmente desde el año 2009 a raíz de dos programas especiales del Banco: la cuenta subnacional del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV Subnacional), y desde el año 2011 la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES). A partir de estos dos programas el promedio anual de recursos no reembolsables del Banco en el Sector se incrementó de US\$1,7 millones entre 1996 y 2008 a US\$13,2 millones entre 2009 y 2014. El PRODEV Subnacional aportó 42 CT por más de US\$24 millones hasta 2013, beneficiando a gobiernos intermedios y municipios de 13 países de la región, buscando hacer más efectiva y eficiente la gestión del sector público, a través de un mejor diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos. Entre los logros alcanzados por estas CT, cabe destacar el desarrollo de sistemas de transparencia presupuestaria en Antioquia, Colombia; la implantación de un presupuesto plurianual en Heredia, Costa Rica, con seguimiento de indicadores de productos y resultados para programas específicos; el desarrollo de un plan de desarrollo y fiscal de mediano plazo, con un programa de modernización de la gestión tributaria, presupuestaria y de inversión pública en Yucatán, México; y la formulación de programas presupuestarios por resultados en sectores prioritarios en Lima, Perú⁷². El Programa Especial para el Desarrollo Institucional (SPID, por sus siglas en inglés) está apoyando la agenda de gestión para resultados en la región a través de los esfuerzos de los GSN para fortalecer sus instituciones y hacerlas más efectivas, eficientes, abiertas y centradas en el ciudadano.
- 4.15 Por su parte, la ICES apoyó entre 2011 y 2014 a 40 ciudades intermedias de la región por más de US\$36 millones, teniendo como uno de sus tres pilares de intervención la mejora de la gobernabilidad y la gestión fiscal local. Desde su creación, la ICES viene contribuyendo al desarrollo de planes de acción que permitan a las ciudades intermedias la elaboración de un programa de inversión pública priorizado y definido, que asista a la mejora de las relaciones con el gobierno nacional en materia de apoyo financiero, y a la atracción de la inversión privada. Cabe mencionar que en varios municipios han habido intervenciones conjuntas de PRODEV Subnacional y la ICES, potenciando ambos instrumentos. Por último, desde 2006 el Banco ha aprobado en el Sector otras 52 CT por US\$12,6 millones, orientadas a financiar intercambios regionales de buenas

⁷² Las CT consideradas son ATN/OC-11709-CO, ATN/OC-12140-CR, ATN/CO-11851-ME y ATN/OC-11682-PE.

prácticas; apoyar la formulación de operaciones⁷³; financiar el desarrollo de APP a nivel subnacional (caso de México con el FOMIN); mejorar capacidades y la transparencia en la gestión de recursos fiscales de industrias extractivas⁷⁴; y apoyar iniciativas estratégicas de conocimiento y divulgación del Banco (ver próximos párrafos).

- 4.16 **Productos de conocimiento del Sector.** El Banco se destaca con un amplio rango de productos de conocimiento en el Sector. Algunas de las publicaciones incluyen: (i) con relación a los temas del Sector y su vinculación con el desarrollo económico, *La Alternativa Local* (De la Cruz, R., C. Pineda y C. Poschl editores, 2010; BID, 2010b); (ii) en relación con las fuentes de ingreso de los GSN, el informe *Desarrollo en las Américas 2013, Recaudar no basta* (Corbacho, A., V. Fretes Cibils, y E. Lora editores, 2013; BID, 2013a), que contiene un capítulo sobre tributación a nivel subnacional; el libro *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina* (Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda editores, 2014); el artículo *Expanding local revenues for promoting local development* (Bonet, J. y V. Fretes Cibils, 2013); y el libro *Decentralizing revenues in Latin America—Why and how* (Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian editores, 2015); (iii) el libro *Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Colombia y Perú* (del Valle, M. y A. Galindo editores, BID, 2010c), que desarrolla una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados fiscales subnacionales y la aplica para los casos de Colombia y Perú; (iv) los libros *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para ALC* (Dassen, N. y J. C. Vieyra, editores, BID, 2012c) y *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia* (Vieyra, J. C. y M. Masson, editores, BID, 2014h), con experiencias de transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional, en el segundo caso con foco en las industrias extractivas; (v) el libro *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en ALC* (Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso, 2014), que incluye el análisis de la experiencia del Centro de Gobierno en el Estado de Pernambuco, Brasil; (vi) diversos documentos de trabajo en el Sector, incluyendo: un estudio sobre las características estructurales del sector municipal en la región, estudios de esfuerzo fiscal en México y Guatemala, y análisis de los determinantes de la eficiencia del gasto y la participación ciudadana, entre otros; muchos de estos documentos han sido financiados con recursos de productos de conocimiento (ESW, por sus siglas en inglés); y (vii) en el marco de ejecución de CT y elaboración de las estrategias de país, los especialistas del Banco y expertos contratados han elaborado diagnósticos, relevamientos de información y propuestas, orientadas a abordar los desafíos del Sector en los países de la región; como ejemplos cabe citar la ATN/FI-12544-BR (año 2010), que contribuyó con estudios orientados a mejorar el diseño integral del federalismo fiscal Brasileño; las ATN/OC-11987-BR (año 2009) y ATN/FG-12612-BR (año 2010), que contribuyeron a generar indicadores de gestión para servicios públicos estatales y una agenda común en materia de

⁷³ En Chile, por ejemplo, la CT Apoyo al Comité Presidencial de Descentralización (ATN/FI-14517-CH), financiada por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF, por sus siglas en inglés), está realizando estudios y seminarios que contribuyen a la preparación de préstamos del Banco de apoyo a la reforma de la descentralización.

⁷⁴ CT Fortaleciendo la Gobernanza en las Industrias Extractivas en ALC (ATN/CF-13115-RG), financiada por el Fondo de Transparencia, que incluyó apoyo al diseño del sistema *Mapa Regalías en Colombia*, que permite dar seguimiento a los PIP subnacionales financiados con regalías: <http://maparegalias.sgr.gov.co/>.

gestión pública entre el gobierno federal de Brasil y los estados, respectivamente; la ATN/FI-14572-ME (año 2014), que asiste con análisis de las capacidades del servicio civil en estados de México; la ATN/KR-14069-RG (año 2013), que es una iniciativa para conformar una plataforma de finanzas públicas subnacionales⁷⁵; y la metodología para evaluar sostenibilidad fiscal subnacional y cuantificar marcos fiscales de mediano plazo.

- 4.17 **Trabajo de divulgación del Sector.** El Banco también ha realizado una intensa labor para propiciar el intercambio de conocimiento del Sector entre países y generar oportunidades de aprendizaje en la preparación y ejecución de sus programas, mediante: (i) talleres regionales; (ii) visitas de campo; y (iii) organización y participación en seminarios internacionales. Destaca 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 siete reuniones de la red de gestión para resultados en el desarrollo en GSN, que en su última edición contó con 130 funcionarios de 15 países, representando a 54 GSN de la región⁷⁶; la coordinación de tres ediciones del premio a la innovación en gestión pública para GSN -*Gobernarte, el arte del buen gobierno*- con financiamiento del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF)⁷⁷; y dos seminarios internacionales de intercambio de experiencias en descentralización fiscal entre ALC y Asia, en Corea del Sur y en México. De la misma manera, en colaboración con la ICES, se han realizado talleres de capacitación a funcionarios de GSN, en los temas relacionados con la dimensión de sostenibilidad fiscal y gobernabilidad que hace parte de la Iniciativa.
- 4.18 En resumen, el Banco evidencia en el Sector las siguientes ventajas comparativas:
- a. **Dotación de especialistas de calidad, con amplia 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 ha sido decisiva para la implementación del programa PROFISCO, que ha implementado 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, como los programas PRODEV y la ICES, junto a recursos para productos de conocimiento, mejoran la flexibilidad, oportunidad y relevancia de la respuesta del Banco a las demandas de los países, contribuyendo a la

⁷⁵ CT financiada por el Fondo Coreano de Capacidad Pública (KPC) -Plataforma de Información Fiscal Subnacional y de Desarrollo Local. Este esfuerzo busca complementar los avances del Banco con el programa del FOMIN Nexso, en particular con respecto a la herramienta de visualización geográfica de información socio-económica *SmartMap*.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ CT Promoviendo la Cooperación entre GSN en ALC (ATN/FI-13790-RG).

identificación de necesidades que han logrado traducirse en proyectos innovadores⁷⁸.

- c. **Adaptación a la heterogeneidad entre los países y al interior de los mismos.** El Banco ha sabido adaptar sus modalidades de intervención en el Sector a la heterogeneidad de la región. Por ejemplo, mientras que Brasil desarrolló un programa amplio de trabajo directo con los estados (PROFISCO y PROCONFIS) y de apoyo a los municipios (PNAFM), Colombia aprobó recientemente un CCLIP por US\$600 millones, cuyo primer préstamo se canalizará a través del gobierno central hacia Barranquilla. En países como Surinam, el Banco viene apoyando desde el año 2001 la desconcentración del gobierno nacional, contribuyendo a crear las condiciones para una descentralización efectiva⁷⁹. A su vez, la asistencia técnica a municipios pequeños se ha abordado en casos como Perú a través de su aglutinación en el espacio territorial de gobiernos intermedios.
- 4.19 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. 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 descentralización⁸⁰.

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 el desarrollo de las capacidades institucionales y la estructura de incentivos adecuada 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

⁷⁸ En este aspecto resaltan las experiencias de Colombia y México.

⁷⁹ En Bolivia, el Banco también apoyó la desconcentración del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, estableciendo representaciones del mismo en aquellos departamentos donde no existían (2216/BL-BO).

⁸⁰ 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.

esperado de las mismas, y en acuerdo con la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para 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 inter-gubernamentales (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.
- 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 tenidas en cuenta en el diseño y ejecución de las intervenciones para alcanzar resultados legítimos y duraderos.
- c. **Reconocimiento de la inter-dependencia de los desafíos del Sector.** Los desafíos del Sector son inter-dependientes y requieren ser evaluados en conjunto en el marco del diseño y ejecución de las intervenciones. Por ejemplo, cambios en los sistemas de transferencias inter-gubernamentales 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 actividades⁸¹

5.2 **Dimensión 1. Los arreglos inter-gubernamentales contribuyen a mejorar la gestión de los GSN.** Las intervenciones del Sector buscarán corregir las debilidades de los arreglos inter-gubernamentales 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:

5.3 **Líneas de acción:** (i) fortalecer la institucionalidad para la coordinación de los arreglos inter-gubernamentales; y (ii) apoyar mejoras en la definición de

⁸¹ 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.

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. 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 inter-gubernamentales, incluyendo la institucionalidad para el seguimiento de la sostenibilidad fiscal subnacional; (ii) 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, para las áreas metropolitanas en coordinación con las actividades de planificación urbana integral incluidas en el SFD de Desarrollo Urbano y Vivienda; (iii) apoyar la generación y diversificación de fuentes de ingreso propio de los GSN, buscando incrementar su autonomía fiscal; y (iv) procurar mejoras a los sistemas de transferencias inter-gubernamentales, buscando cubrir las necesidades fiscales de los GSN, en base a criterios de eficiencia, simplicidad y contribución al desarrollo territorial equilibrado.
- b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento sobre el impacto de los sistemas de transferencias inter-gubernamentales en la eficiencia del gasto público subnacional, las disparidades fiscales regionales y la sostenibilidad fiscal, con particular atención a las transferencias por industrias extractivas; y (ii) desarrollar la red de descentralización fiscal de ALC, integrada por funcionarios del gobierno central, GSN y sus organizaciones, responsables de gestionar los arreglos inter-gubernamentales en sus respectivos países.

5.4 **Dimensión 2. 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. 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:

5.5 **Líneas de acción:** (i) fortalecer la capacidad de gestión del gasto público e incrementar su eficiencia, buscando mejorar la calidad de los servicios públicos provistos a nivel subnacional; (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; (iii) mejorar la gestión de la inversión pública; y (iv) promover inversiones estratégicas públicas y/o privadas que contribuyan al

desarrollo territorial. 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 y el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, con foco en facilitar la inversión privada e incrementar la eficiencia y calidad de prestación de servicios al ciudadano; (ii) promover la modernización e integración a nivel subnacional de los sistemas de GFP vinculados, entre otros, con el presupuesto, la tesorería, la 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); (iii) fortalecer la gestión del ciclo de la inversión pública a nivel subnacional, orientándola a abordar las necesidades y demandas de la población; y (iv) mejorar las condiciones institucionales para la atracción de inversiones estratégicas público-privadas.
- b. **Actividades de conocimiento y difusión:** (i) generar conocimiento sobre la efectividad de diversas intervenciones para mejorar la gestión del gasto y la prestación de servicios de los GSN de manera sostenible; (ii) contribuir al fortalecimiento de las redes COPLAC de inversión pública y GSN, entre otras; (iii) apoyar concursos de buenas prácticas en gestión pública subnacional como Gobernarte, expandiendo los temas objeto de los concursos anuales; y (iv) 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.

5.6 **Dimensión 3. 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 inversión pública de manera sostenible y eficiente. Para alcanzar estos objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción:

5.7 **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 y en un marco de responsabilidad fiscal. 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 y fortalecimiento de las instituciones que regulan y administran la tributación subnacional; (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; y (iii) apoyar la generación de mecanismos de financiamiento 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. El libro sobre movilización de ingresos subnacionales (Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015) analiza los determinantes de la recaudación subnacional con casos de estudios de países representativos de las distintas subregiones del Banco, e incluye recomendaciones de mejora a la medida de las características de cada caso. El libro será diseminado mediante seminarios regionales; (ii) con respecto al financiamiento subnacional, fortalecer las capacidades del Banco en cuanto al análisis de sostenibilidad fiscal subnacional, en apoyo a las operaciones con GSN, e incluir el tema en los encuentros de las redes de GSN (COPLAC) y de directores de endeudamiento público de los países de la región; y (iii) temas de investigación futuros son la evaluación de los esquemas de transferencias con incentivos en función de mejoras de recaudación subnacional, y prácticas innovadoras en materia de financiamiento de GSN, incluyendo esquemas de aglutinación de municipios pequeños.

5.8 **Dimensión 4. 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 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:

5.9 **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; y (iii) fortalecer los mecanismos de control de los recursos públicos de los GSN y la participación ciudadana, incluyendo la problemática de género y diversidad. A fin de lograr estas líneas de acción, se propone financiar las siguientes actividades operativas y de conocimiento y difusión :

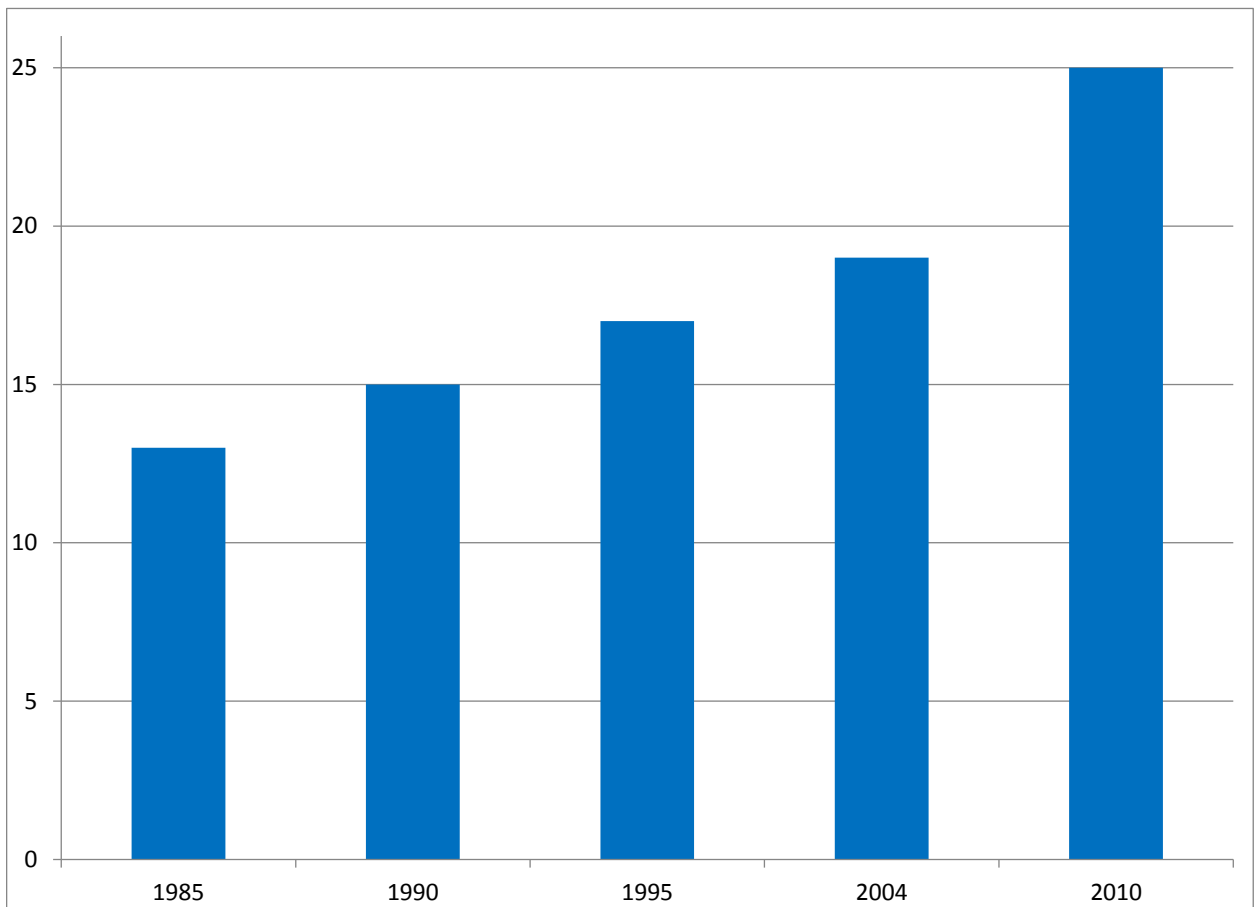
- a. **Actividades operativas:** (i) apoyar mecanismos y sistemas de transparencia y rendición de cuentas, facilitando la información comprensible y de calidad disponible para que los ciudadanos y entes rectores de la descentralización participen e incidan en la mejora de la gestión del presupuesto y los servicios públicos subnacionales; esto incluye las evaluaciones de capacidad institucional de las unidades que ejecutan proyectos del Banco a nivel descentralizado; (ii) fortalecer instrumentos e instituciones responsables del seguimiento y evaluación de la gestión subnacional con enfoque de resultados; y (iii) apoyar mejoras en la gestión

de instituciones de regulación y control del uso adecuado de los recursos públicos subnacionales, incluyendo legislaturas y contralorías.

- 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. El componente fiscal y de gobernabilidad de la ICES profundizará el diagnóstico y la difusión del trabajo en temas fiscales, así como también en temas de transparencia, gestión pública moderna y participativa. El Banco también apoyará investigaciones sobre la transparencia de gestión en municipios receptores de transferencias por industrias extractivas; 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 y el enfoque en resultados.
- 5.10 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.

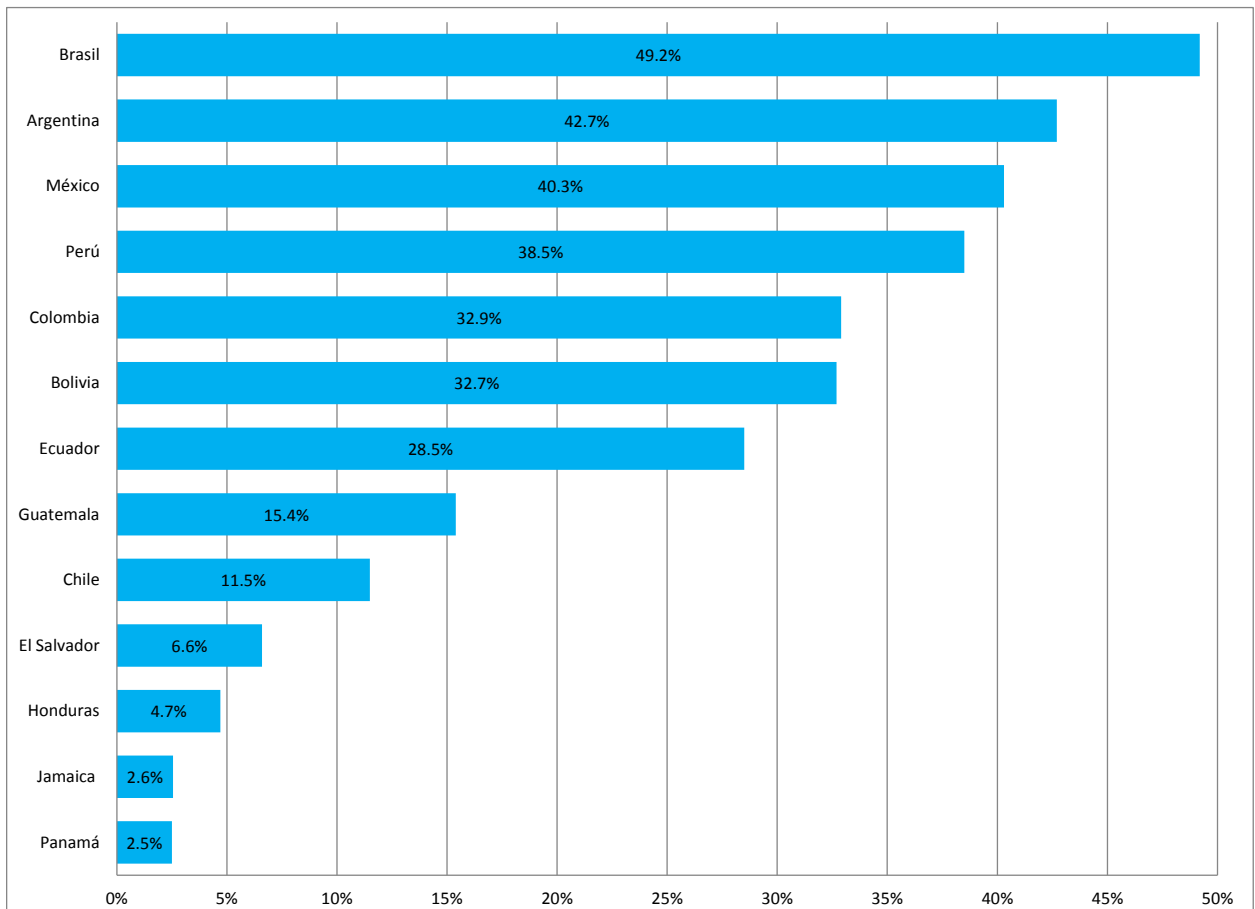
GRÁFICOS Y TABLAS

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



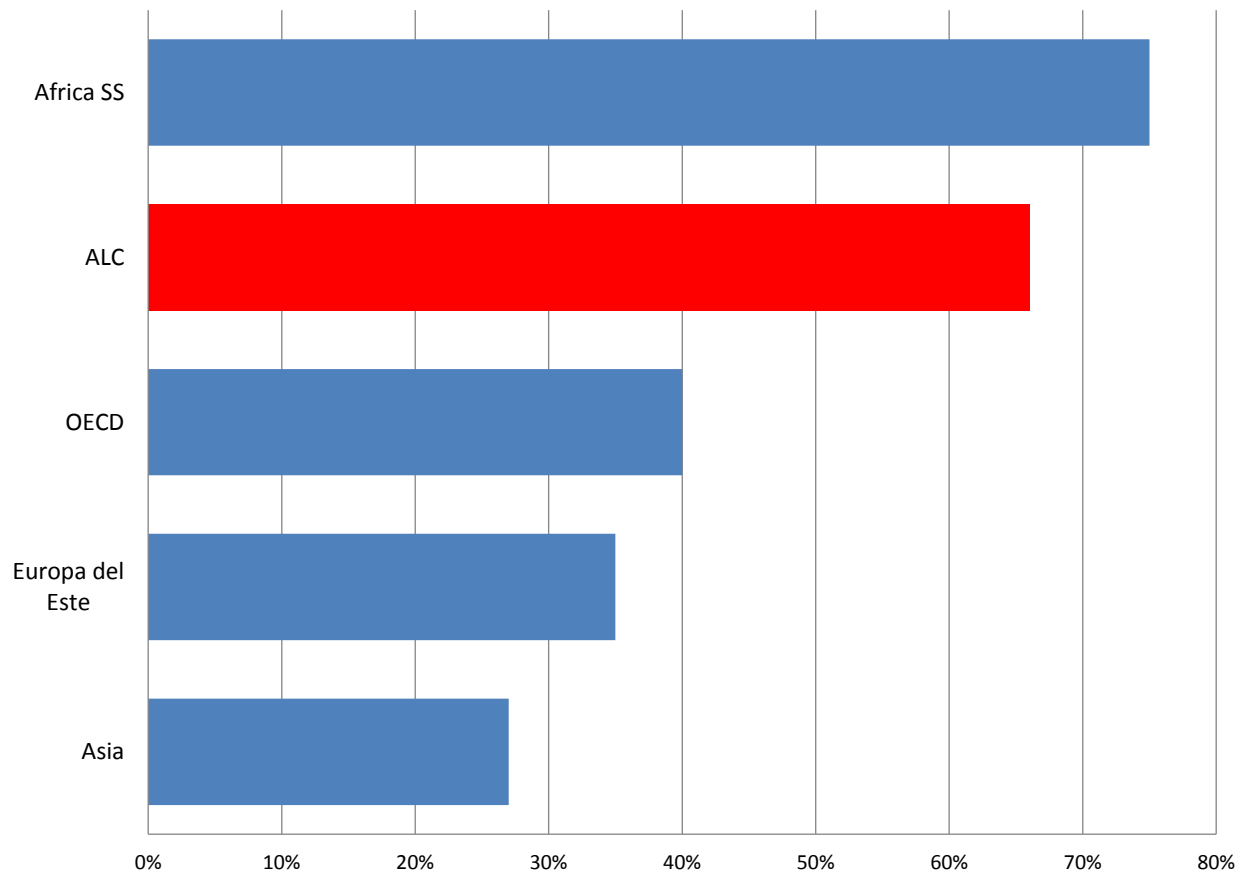
Fuente: elaboración propia con base a BID (1997), Daughters y Harper (2007), y Plataforma de información fiscal de GSN del BID.

Gráfico 2. Gasto Público: GSN como porcentaje del gobierno general en países selectos de ALC (año 2010)



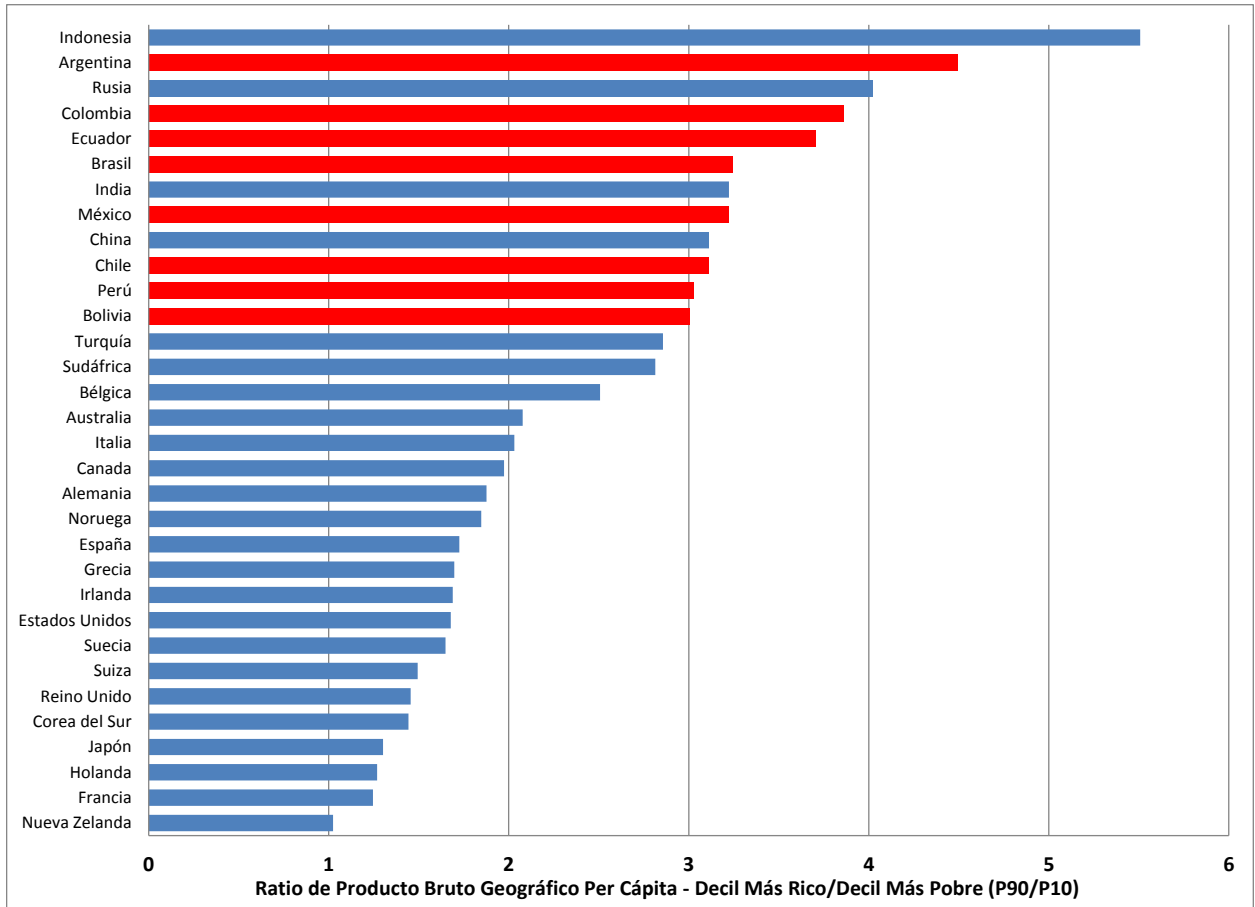
Fuente: Plataforma de información fiscal de GSN del BID. Para Jamaica, cuestionario a Especialistas del Banco (año 2011).

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



Fuente: IMF-GFS 2014: <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170809>.

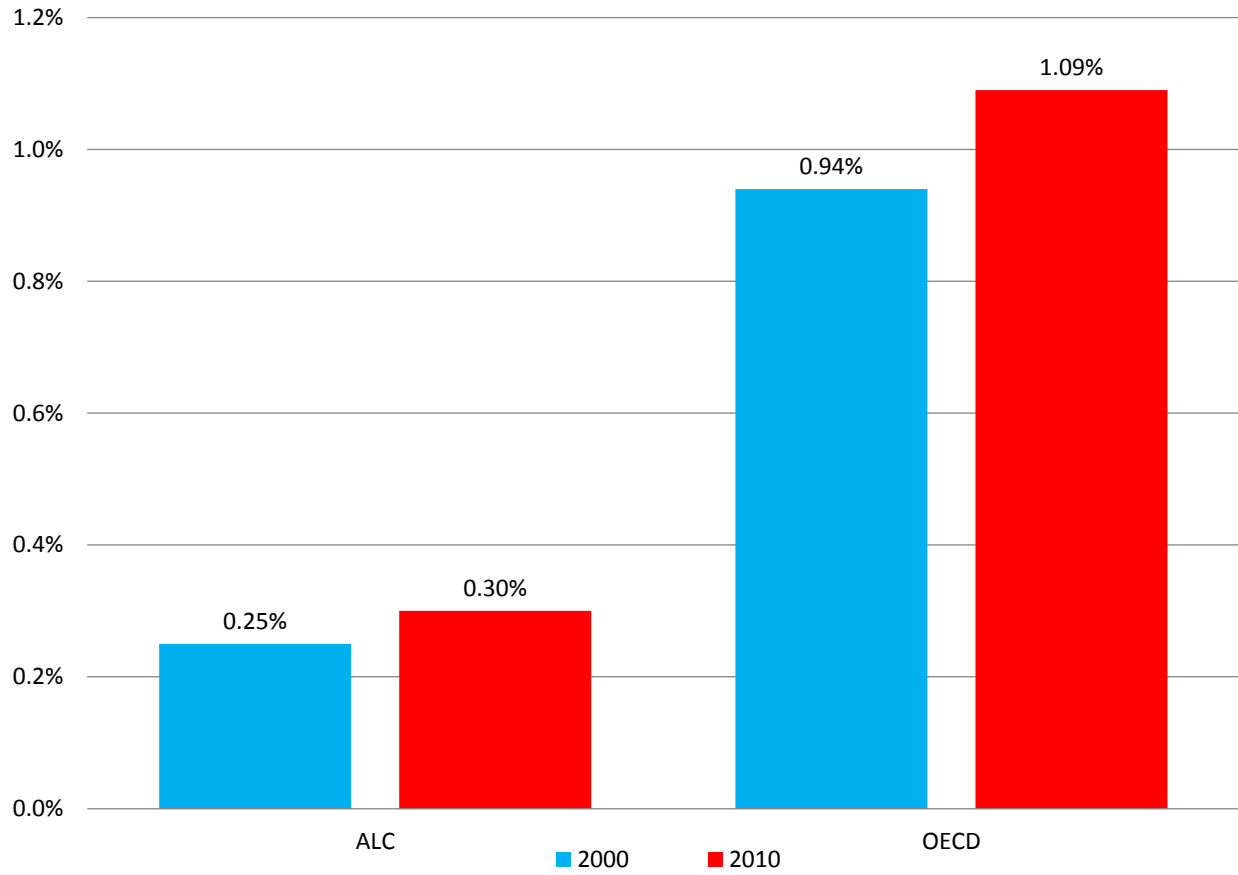
Gráfico 4. Desigualdad inter-regional de gobiernos intermedios en países seleccionados*



* Países de ALC en rojo.

Fuentes: nacionales y OCDE (2014).

**Gráfico 5. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria años 2000 y 2010
ALC vs OCDE (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Bonet, Muñoz y Pineda (2014).

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

	Nro. Gobiernos Intermedios	Nro. Gobiernos Locales	Nro. Gobiernos Subnacionales	Nro. Niveles Locales
Argentina	24	2.196	2.220	1
Bahamas		32	32	1
Barbados				
Belice		203	203	1
Bolivia	9	339	348	2
Brasil	27	5.565	5.592	1
Chile	15	399	414	2
Colombia	33	1.101	1.134	1
Costa Rica	7	551	558	2
Ecuador*	24	221	245	2
El Salvador	14	262	276	1
Guatemala	22	334	356	1
Guyana	10	146	156	1
Haiti*	10	182	192	3
Honduras	18	304	322	2
Jamaica		14	14	1
Mexico	32	2.473	2.505	2
Nicaragua	17	153	170	1
Panamá	12	75	87	1
Paraguay	17	245	262	1
Peru	26	1.838	1.864	2
República Dominicana	32	387	419	2
Suriname		10	10	1
Trinidad y Tobago		15	15	1
Uruguay	17	264	281	1
Venezuela	23	337	360	1
Total	389	17.646	18.035	
Porcentaje del total	2%	98%		

*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 Banco en la región.

**Tabla 2. Tamaño y financiamiento del gasto subnacional en países de ALC
2000 vs. 2010¹ - (como porcentaje del PIB)**

País/Variable	Gasto		Ingresos propios		Desbalance vertical ⁴		Deuda subnacional ¹	
Argentina ²	15,4	17,1	3,6	5,6	11,8	11,5	21,9	6,8
Bolivia	5,8	9,7	2,5	2,7	3,3	7,0	4,6	1,7
Brasil	19,8	21,5	12,7	13,1	7,1	8,4	18,1	10,5
Chile ³	2,3	2,2	1,6	1,3	0,7	0,9	n.a.	n.a.
Colombia	9,1	8,7	3,0	3,7	6,1	5,0	3,0	1,4
Ecuador	2,1	5,2	0,8	1,1	1,3	4,1	n.a.	2,6
El Salvador	1,3	1,8	1,1	1,5	0,2	0,3	0,8	1,3
Honduras	2,3	2,8	1,3	1,5	0,9	1,3	0,1	1,0
Mexico	7,6	10,6	1,1	2,0	6,5	8,6	1,8	3,0
Nicaragua	3,0	4,0	3,1	3,7	-0,1	0,3	n.a.	n.a.
Panama	0,8	0,6	0,7	0,4	0,1	0,2	n.a.	n.a.
Peru	4,2	8,4	1,0	1,0	3,2	7,4	1,3	1,4
Uruguay	3,5	3,0	2,3	2,0	1,2	1,0	n.a.	n.a.
Promedio simple	5,9	7,4	2,7	3,0	3,3	4,3	6,4	3,3

¹ Año más próximo disponible a 2000 y 2010.

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.

Tabla 3. Países que ponen a disposición información de finanzas públicas subnacionales para consultas externas*

País / Criterio	Disponibilidad en web	Información desagregada	Validación SIAF GSN	Armonización con GFS (IMF)	Calificación**
Brasil	X	X	X	-	Sólido
Perú	X	X	X	-	Sólido
Colombia	X	X	-	-	Básico
Chile	X	X	-	-	Básico
Guatemala	X	-	X	-	Básico
México	X	X	-	-	Básico
Argentina	X	-	-	-	Incipiente
Panamá	-	X	-	-	Incipiente
Uruguay	-	X	-	-	Incipiente

* Países no incluidos como El Salvador, Venezuela, Bolivia y Ecuador, se consideran de acceso restringido por limitaciones en la presentación y disponibilidad de datos en detalle.

** Las calificaciones propuestas son: (i) Consolidado: sistema unificado, evaluado y armonizado de información, abierto al público; (ii) Sólido: sistema disponible, validado y con pocas restricciones al acceso, carente de armonización; (iii) Básico: sistema disponible con distintos niveles de desagregación, con insuficiente validación y carente de armonización; y (iv) Incipiente: información dispersa y/o con acceso parcialmente restringido.

Fuente: elaboración propia con base a datos oficiales – Plataforma de Información Fiscal Subnacional del Banco.

Tabla 4. Evolución del trabajo del Banco en el Sector, 1990 - 2014
(Número de proyectos por país y montos en millones de US\$)

País	1990-1997		1998-2005		2006-2014		1990-2014	
	Nro. Proyectos	Monto total	Nro. Proyectos	Monto total	Nro. Proyectos	Monto total	Nro. Proyectos	Monto total
Argentina	6	1.578	6	2.992	4	650	16	5.220
Bolivia	1	7	6	146	4	149	11	301
Brasil	1	461	8	651	43	3607	52	4.719
Chile	0	0	1	298	1	50	2	348
Colombia	4	75	2	950	7	918	13	1.943
Costa Rica	0	0	1	65	0	0	1	65
Ecuador	0	0	1	5	2	394	3	398
El Salvador	1	34	1	70	0	0	2	104
Guatemala	0	0	1	20	1	86	2	105
Guyana	1	38	1	20	0	0	2	58
Haití	0	0	1	65	0	0	1	65
Honduras	0	0	3	88	1	29	4	116
Jamaica	0	0	1	16	0	0	1	16
México	1	340	3	1.100	5	1.850	9	3.290
Nicaragua	0	0	4	113	0	0	4	113
Panamá	0	0	1	8	3	105	4	113
Paraguay	1	15	1	9	0	0	2	24
Perú	0	0	5	733	6	395	11	1.128
República Dominicana	0	0	0	0	1	23	1	23
Suriname	0	0	1	5	1	15	2	20
Trinidad y Tobago	1	23	0	0	0	0	1	23
Uruguay	2	79	2	63	1	85	5	227
Venezuela	1	75	1	200	0	0	2	275
Total	20	2.725	51	7.614	80	8.355	151	18.693

Nota: incluye todos los proyectos con componentes y condiciones en al menos uno de los temas identificados como desafíos de la región.

Fuente: BID (2006) y análisis propio en función de base de datos de OPS.

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.
- 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.
- Ansolahehere 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.
- Artana, D. e I. Templado. 2012. *Incentivos tributarios a la inversión: ¿qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Citado en BID (2013).
- 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.
- Bahl, R. y R. Bird. 2008. *Subnational taxes in developing countries: the way forward*. Public Budgeting 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.
- 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.
- 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. 2000. *Estrategia de desarrollo subnacional*. (GN-2125-2). BID.
- BID. 2001. *Resumen de conclusiones – Descentralización y efectiva participación ciudadana: seis relatos cautelares*. RE-250, OVE, BID.
- BID. 2006. *Evaluación del rol del BID en el sector fiscal*. RE-317-2, OVE, BID.
- BID. 2009. *Evaluación del programa de país – Argentina (2003-08)*. RE-361, OVE, 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. 2011b. *Evaluación del programa de país – Brasil (2007-10)*. OVE, BID.
- BID. 2011c. *Evaluación del programa de país – Colombia (2007-10)*. OVE, 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. *Documento de marco sectorial de desarrollo urbano y vivienda*. GN-2732-3. BID.
- BID. 2013c. *Haiti’s northern development corridor – Implementation of the Emerging and Sustainable Cities Initiative*. HA-T1185. BID.
- BID. 2013d. *Brasil – Programa de consolidación del equilibrio fiscal para el desarrollo del Estado de Río Grande del Sur*. Propuesta de préstamo, BR-L1361. BID.
- BID. 2013e. *Documento de marco sectorial de agricultura y gestión de recursos naturales*. GN-2670-1. BID.
- BID. 2013f. *Perú – Mejoramiento del sistema nacional de control para una gestión eficaz e íntegra*. Propuesta de préstamo, PE-L1132. BID.
- BID. 2013g. *Evaluación del programa de país – México (2007-11)*. OVE, BID.
- BID. 2014a. *Perú. Programa de transporte rural descentralizado. Informe de terminación de proyecto (PCR)*. PE-L1011. BID.
- BID. 2014b. *Documento de marco sectorial de agua y saneamiento*. GN-2781-3. BID.
- BID. 2014c. *Documento de marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia*. GN-2771-3. BID
- BID. 2014d. *México. Programa de fortalecimiento de las finanzas públicas*. ME-L1144. BID.
- BID. 2014e. *Mega-ciudades e infraestructura en América Latina – Lo que piensa su gente*. BID.
- BID. 2014f. *Bolivia – Programa de apoyo a la pre-inversión para el desarrollo*. Perfil de proyecto BO-L1101. BID.
- BID. 2014g. *PROFISCO (BR-X1005). Evaluación intermedia, primera versión diciembre 2014*. BID.
- BID. 2014h. *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: experiencias de las industrias extractivas en ALC*. Vieyra y Masson editores. BID.
- BID. 2015. *Documento de marco sectorial de género y diversidad*. GN-2800-3. BID.
- Bird, R. 2011. *Subnational taxation in developing countries: a review of the literature*. J. Int. Commerce Econ. Policy 2:139–61
- Bird, R. y M. Smart. 2002. *Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries*. World Dev. 30:899–912

- 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. 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*. Encyclopaedia 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.
- 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.

- 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/El 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.
- 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. 2013. *Cumplimiento y vigilancia fiscal en las Pampas: Evidencia de un experimento de campo*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-472. BID.
- 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 Organisation 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 2015. *Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014*. Documento de Políticas Públicas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

- 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). *Tradicional 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: <http://kp.iadb.org/digilac/es/Paginas/Iniciativa.aspx>.
- 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. 2014. *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013*. 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.
- 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.
- FMI. 2009. *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian. 2015. *Decentralizing revenues in Latin America – Why and how*. Fretes Cibils y Ter-Minassian, editores. Forthcoming, BID.
- Gadenne, L. 2013. *Tax me, but spend wisely: sources of public finance and government accountability*. Work. Pap., Univ. Coll. London
- 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. Schargrodsky. 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.
- 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.
- 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*. Pontifica 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. 2014. *Índice de competitividad estatal 2014*. Instituto mexicano para la competitividad A.C. Acceso online en <http://imco.org.mx/indices/#/>.
- Infrascope, 2013. *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en ALC*. Guía del índice y metodología. Economist Intelligence Unit.
- Jiménez, J. P. y A. Podestá. 2009. *Las relaciones fiscales inter-gubernamentales 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. 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.
- 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.
- Llompén, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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. 2014. *Evolución reciente de la descentralización en México*. Cuestionario completado para el SFD "Descentralización y GSN". BID.
- 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., 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. 2014. *The Political Economy of Property Tax Reform*, Working Paper N°18, Abril.
- 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.
- 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.
- 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.