



# FORTALECIMIENTO DE LA **GESTIÓN FISCAL** SUBNACIONAL

Lecciones y aprendizajes  
desde el terreno (2010-2020)

**EDITORES**

Huáscar Eguino

Carlos Pineda Mannheim



# **FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL SUBNACIONAL**

Lecciones y aprendizajes desde el terreno (2010-2020)

## **Editores**

Huáscar Eguino  
Carlos Pineda Mannheim

## **Autores**

Patricia Bakaj • Aaron Childree • Marcelo Capello  
Ana Lucía Dezolt • María Cristina Mac Dowell  
Huáscar Eguino • Fernando Grafe • Ana Haro González  
Alex Hathaway • Andrés Muñoz • Soraya Naffah  
Carlos Pineda Mannheim • Axel Radics  
Alejandro Rasteletti • Drina Saric  
Luiz Arruda Villela (+) • José Yitani Ríos

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional: lecciones y aprendizajes desde el terreno (2010-2020) / Patricia Bakaj, Aaron Childree, Marcelo Capello, Ana Lucía Dezolt, María Cristina Mac Dowell, Huáscar Eguino, Fernando Grafe, Ana Haro González, Alex Hathaway, Andrés Muñoz, Soraya Naffah, Carlos Pineda Mannheim, Axel Radics, Alejandro Rasteletti, Drina Saric, Luiz Arruda Villela, José Yitani Ríos; editores, Huáscar Eguino, Carlos Pineda Mannheim.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1085)

Incluye referencias bibliográficas. 1. Subnational governments-Economic aspects-Latin America. 2. Subnational governments-Economic aspects- Caribbean Area. 3. Fiscal policy-Latin America. 4. Fiscal policy-Caribbean Area. 5. Intergovernmental fiscal relations- Latin America. 6. Intergovernmental Caribbean Area. I. Bakaj, Patricia. II. Childree, Aaron. III. Capello, Marcelo. IV. Dezolt, Ana Lucía. V. Mac Dowell, María. VI. Eguino Lijerón, Huáscar. VII. Grafe, Fernando. VIII. Haro González, Ana. IX. Hathaway, Alex (Research Associate). X. Muñoz M., Andrés F. XI. Radics, Axel. XII. Rasteletti, Alejandro. XIII. Sarič Yaksic, Drina Zdenka. XIV. Villela, Luiz Arruda. XV. Yitani, José. XVI. Pineda Mannheim, Carlos, editor. XVII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. XVIII. Serie. IDB-MG-1085

**Clasificaciones JEL:** H7, H71, H72, H77, O23

**Palabras clave:** gobiernos estatales, gobiernos municipales, gobiernos subnacionales, relaciones intergubernamentales, descentralización, gestión fiscal, capacidad institucional

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID. En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.  
Colaboradores externos:  
Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Partners, LLC)  
Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Eva Vilarrubi  
Diagramación: Sara Ochoa



# Resumen

Uno de los principales desafíos de la descentralización fiscal y de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe (ALC) es la falta de conocimiento con respecto a las capacidades institucionales necesarias para que estos gobiernos cumplan con sus responsabilidades y respondan, oportuna y eficientemente, a las demandas de la ciudadanía. Este estudio aprovecha las experiencias de siete programas de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional para identificar los principales desafíos de gestión fiscal que afrontan los gobiernos subnacionales en ALC y las estrategias de fortalecimiento institucional más adecuadas. El estudio incluye las experiencias de cinco programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en el período 2010–20 y dos estudios de caso extrarregionales. En todos los casos se hace un recuento del contexto en que se insertaron los programas estudiados, los desafíos abordados, las estrategias de fortalecimiento, los instrumentos de diagnóstico, y sus principales resultados. Se resaltan entre las lecciones más importantes la prioridad que se debe dar al perfeccionamiento del marco de políticas de descentralización fiscal y de gestión subnacional; la promoción de instrumentos estandarizados de gestión basada en tecnologías de la información y la comunicación; el uso de la gestión por resultados y de incentivos a un mejor desempeño; el impulso de redes de conocimiento conformadas por los propios gobiernos subnacionales, y la adopción de modalidades de mercado en los procesos de capacitación (por ejemplo, la certificación de los funcionarios públicos dedicados a la gestión fiscal subnacional).

**Códigos JEL:** H7, H71, H72, H77, O23

**Palabras clave:** gobiernos estatales, gobiernos municipales, gobiernos subnacionales, relaciones intergubernamentales, descentralización, gestión fiscal, capacidad institucional

# Índice

<b>Acrónimos</b> .....	<b>8</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>11</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>12</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>Estudios de caso</b> .....	<b>15</b>
<b>Capítulo 1.</b> Apoyo a la gestión e integración de los fiscos en Brasil .....	16
<b>Capítulo 2.</b> Apoyo a la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños .....	33
<b>Capítulo 3.</b> Fortalecimiento de la gestión provincial de Argentina .....	50
<b>Capítulo 4.</b> Programas de desarrollo y gestión subnacional en Uruguay .....	64
<b>Capítulo 5.</b> Capacitación para la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México .....	88
<b>PARTE II</b>	
<b>Casos extrarregionales</b> .....	<b>104</b>
<b>Capítulo 6.</b> Asociación de Funcionarios de Finanzas Gubernamentales de Estados Unidos y Canadá .....	105
<b>Capítulo 7.</b> Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada .....	114
<b>PARTE III</b>	
<b>Principales lecciones aprendidas y lineamientos para futuras intervenciones</b> .....	<b>122</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>130</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Asignación de impuestos .....	<b>18</b>
<b>Cuadro 2.</b> Participación del ICMS en el PIB de los estados.....	<b>29</b>
<b>Cuadro 3.</b> Comparación de la recaudación del ICMS y su costo con y sin la implementación del programa .....	<b>31</b>
<b>Cuadro 4.</b> Carga tributaria y recursos disponibles por nivel de gobierno (porcentaje del PIB) .....	<b>35</b>
<b>Cuadro 5.</b> Variación porcentual real del ingreso de los municipios del PNAFM I entre 2000 y 2017 .....	<b>41</b>
<b>Cuadro 6.</b> Indicadores de ingreso real de los municipios del PNAFM I entre 2000 y 2017 .....	<b>42</b>
<b>Cuadro 7.</b> Indicadores del gasto real de los municipios del PNAFM I entre 2000 y 2017 .....	<b>43</b>
<b>Cuadro 8.</b> Indicadores de efectos directos del PNAFM I.....	<b>44</b>
<b>Cuadro 9.</b> Efecto de los proyectos vinculados a la recaudación.....	<b>46</b>
<b>Cuadro 10.</b> Evaluación de los resultados: Aumento de la recaudación en porcentaje, 2002-11.....	<b>47</b>
<b>Cuadro 11.</b> Componentes del PFGP I.....	<b>56</b>
<b>Cuadro 12.</b> POM I: Componentes básicos y monto (en millones de USD) .....	<b>68</b>
<b>Cuadro 13.</b> POM II: Componentes básicos y montos (en millones de USD).....	<b>70</b>
<b>Cuadro 14.</b> PDM III: Componentes básicos y montos (en millones de USD) .....	<b>72</b>
<b>Cuadro 15.</b> PDGM IV: Componentes básicos y montos (en millones de USD).....	<b>75</b>
<b>Cuadro 16.</b> PDGS I: Componentes básicos y montos (en millones de USD).....	<b>77</b>
<b>Cuadro 17.</b> PDGS II: Componentes básicos y montos (en millones de USD de 2016) .....	<b>79</b>
<b>Cuadro 18.</b> Monto de las inversiones por componente (en millones de USD constantes de 2016; incluye montos de préstamos y aporte local).....	<b>80</b>
<b>Cuadro 19.</b> Distribución de la inversión por tipo de destino (porcentaje del total de la inversión de cada programa).....	<b>81</b>
<b>Cuadro 20.</b> Características principales de cada edición.....	<b>95</b>
<b>Cuadro 21.</b> Número de participantes .....	<b>99</b>
<b>Cuadro 22.</b> Membresía de la GFOA por cargo y jurisdicción .....	<b>106</b>
<b>Cuadro 23.</b> Sectores de asistencia técnica de la PPIAF .....	<b>115</b>
<b>Cuadro 24.</b> Entidades, actividades y sectores elegibles para la asistencia del SNTA .....	<b>117</b>
<b>Cuadro 25.</b> Ejemplos de asistencia técnica subnacional del SNTA.....	<b>120</b>

# Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Percepción de las empresas sobre el SPED y la NF-e .....	<b>30</b>
<b>Gráfico 2.</b> Beneficios de aprendizaje: Conocimiento antes y después del curso (escala 1 a 10) .....	<b>99</b>
<b>Gráfico 3.</b> Aplicación de los conocimientos adquiridos (escala 1 a 5) .....	<b>100</b>
<b>Gráfico 4.</b> Consulta de materiales posterior a la realización del curso .....	<b>101</b>
<b>Gráfico 5.</b> Frecuencia con la que se compartieron los materiales del curso luego de su realización .....	<b>101</b>
<b>Gráfico 6.</b> Reducción de los tiempos de ejecución de la LDF .....	<b>102</b>

# Índice de diagramas

<b>Diagrama 1.</b> Ejes para la evaluación de la madurez de la gestión fiscal .....	<b>28</b>
<b>Diagrama 2.</b> Mecanismo de incentivos del programa .....	<b>58</b>

# Índice de recuadros

<b>Recuadro 1.</b> Ejemplo de buenas prácticas de la GFOA: Política de gestión de la deuda .....	<b>112</b>
<b>Recuadro 2.</b> Implementación del SNTA en Medellín y Karachi .....	<b>119</b>

# Acrónimos

A	
<b>ABC/MRE</b>	Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>AFIP</b>	Administración Federal de Ingresos Públicos
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>ANSES</b>	Administración Nacional de la Seguridad Social
<b>ANTEL</b>	Administración Nacional de Telecomunicaciones
<b>APP</b>	Alianzas público-privadas
B	
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
C	
<b>CABA</b>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>CadSinc</b>	Registro Sincronizado Nacional
<b>CAIXA</b>	Caixa Económica Federal
<b>CCLIP</b>	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
<b>CCONT</b>	Consejo de los Contenciosos de los Estados
<b>CIAT</b>	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
<b>CNPF</b>	Colegio Nacional de las Procuradurías Fiscales
<b>COGEP</b>	Comisión de Gestión de Hacienda Pública
<b>COGEP</b>	Comité Gestor de la Red PNAFM
<b>COMARB</b>	Comisión Arbitral del Convenio Multilateral
<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de Armonización Contable
<b>CONFAZ</b>	Consejo Nacional de Política Tributaria
<b>COTEPE</b>	Comisión Técnica Permanente del ICMS
<b>CPFO</b>	Funcionario Certificado en Finanzas Públicas
D	
<b>DDIP</b>	Dirección de Descentralización e Inversión Pública
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>DGC</b>	Dirección General de Catastro
<b>DGCyC</b>	Dirección General de Catastro y Cartografía
<b>DGIS</b>	Dirección General de Inmuebles de Salta
<b>DIPRODE</b>	Dirección de Proyectos de Desarrollo
<b>DPCeIT</b>	Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Neuquén
E	
<b>ENAT</b>	Encuentro Nacional de Administradores Tributarios
F	
<b>FFEB</b>	Foro Fiscal de los Estados Brasileños



G	
<b>GASB</b>	Consejo de Normas de Contabilidad del Sector Público
<b>GDFAZ</b>	Grupo de Desarrollo del Agente Fiscal
<b>GEFIN</b>	Grupos de Gestores de las Finanzas Estatales
<b>GFOA</b>	Asociación de Funcionarios de Finanzas Gubernamentales de Estados Unidos y Canadá
I	
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
<b>ICMS</b>	Impuesto a la circulación de mercaderías y servicios
<b>IERAL</b>	Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana
<b>IIB</b>	Impuesto a los ingresos brutos
<b>INDES</b>	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
<b>INDETEC</b>	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
<b>IPI</b>	Impuesto a los productos industrializados
<b>IPTU</b>	Impuesto inmobiliario
<b>IPVA</b>	Impuesto a la propiedad de vehículos automotores
<b>ISS</b>	Impuesto a los servicios de cualquier naturaleza
<b>ITBI</b>	Impuesto a la transferencia de inmuebles
<b>IRPF</b>	Impuesto a la renta de personas físicas
<b>IRRF</b>	Impuesto a la renta retenido en la fuente
<b>IRPJ</b>	Impuesto a la renta de personas jurídicas
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
L	
<b>LAI</b>	Ley de Acceso a la Información
<b>LDF</b>	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México
M	
<b>MD-GEFIS</b>	Madurez de la gestión fiscal
<b>MIOPV</b>	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
<b>MTOP</b>	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
N	
<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas
<b>NF-e</b>	Nota fiscal electrónica
O	
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OFEVI</b>	Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles
<b>OPP</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
P	
<b>PAF</b>	Programa de Reestructuración y Ajuste Fiscal
<b>PDGM</b>	Programa de Desarrollo y de Gestión Municipal
<b>PDM</b>	Programa de Desarrollo Municipal
<b>PEFA</b>	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
<b>PEP</b>	Programa Automatizado de Apoyo a la Elaboración de Cuestionarios y Proyectos
<b>PFGP</b>	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial de Argentina

<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PNAFE</b>	Programa Nacional de Apoyo a la Modernización Fiscal de los Estados Brasileños
<b>PNAFM</b>	Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños
<b>PNEF</b>	Programa Nacional de Educación Fiscal para la Ciudadanía
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POM</b>	Programa Nacional de Obras Municipales
<b>PIAF</b>	Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada
<b>PRODEV</b>	Programa de Apoyo a la Gestión por Resultados
<b>PROFISCO I</b>	Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil
<b>PROFISCO II</b>	Programa de Modernización de la Gestión Fiscal
<b>R</b>	
<b>REDESIM</b>	Red Nacional para la Simplificación del Registro de Empresas
<b>RPU</b>	Registro Público Único
<b>S</b>	
<b>SE/MF</b>	Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda
<b>SEEMP</b>	Sistema de Elaboración, Ejecución y Monitoreo de Proyectos
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SIAF</b>	Sistemas Integrados de Administración Financiera
<b>SIAPM</b>	Sistema de Información Gerencial
<b>SIFI</b>	Sistema de Información Financiera
<b>SIIF</b>	Sistema Integrado de Información Financiera
<b>SINTEGRA</b>	Sistema Integrado de Información sobre Operaciones Interestatales con Mercaderías y Servicios
<b>SINTyS</b>	Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social
<b>SNIP</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública
<b>SNTA</b>	Programa de Asistencia Técnica Subnacional
<b>SPED</b>	Sistema Público de Escritura Digital
<b>SUCIVE</b>	Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares
<b>T</b>	
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y la comunicación
<b>TIF</b>	Financiamiento de Incremento de Impuestos
<b>U</b>	
<b>UCEF</b>	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y Municipios
<b>UCP</b>	Unidad Coordinadora del Programa
<b>UDM</b>	Unidad de Desarrollo Municipal
<b>UEM</b>	Unidad de Ejecución Municipal

# Agradecimientos

Las siguientes personas tuvieron una participación decisiva en la preparación y producción del presente documento: Vicente Fretes, Drina Saric, Alejandro Rodríguez y Diana Champi. Para todos ellos, va nuestro especial agradecimiento. Además, deseáramos agradecer a cada uno de los coautores de los estudios de caso incluidos en el presente estudio y quienes, desde los diferentes contextos y grados de avance de dichas experiencias, hicieron posible extraer las lecciones aprendidas y los principales hallazgos, así como establecer los potenciales lineamientos para mejorar la gestión fiscal subnacional en los países de la región.

Un especial reconocimiento póstumo a Luiz Arruda Villela, especialista de la División de Gestión Fiscal (FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien no solo apoyó la sistematización de las experiencias municipales brasileñas contenidas en esta publicación, sino que también aportó importantes sugerencias para la sistematización de los casos de estudio.

Asimismo, manifestamos nuestro agradecimiento a Carlos Pineda Mannheim, excolega de la División de Gestión Fiscal (FMM) del BID, invitado a participar en la edición de este documento en su calidad de excoordinador del clúster de descentralización y gestión fiscal subnacional, por sus sugerencias en la edición y revisión final de este estudio y por sus contribuciones al capítulo de hallazgos y lineamientos para futuras intervenciones. También va nuestro agradecimiento a Axel Radics, actual coordinador del clúster de descentralización y gestión fiscal subnacional, por su dedicada revisión final de este documento y por su permanente apoyo para su publicación.

**Huáscar Eguino, editor**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**



# Introducción

Esta publicación tiene como objetivo presentar las experiencias y los aprendizajes de los programas de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional implementados en varios países de América Latina y el Caribe (ALC) en la década de 2010–20, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su contenido tiene el propósito de contribuir a que las autoridades nacionales –en particular los entes rectores de la descentralización– y subnacionales cuenten con información sobre las ventajas y desventajas de aplicar distintas estrategias de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional y puedan profundizar y consolidar los procesos de descentralización. De esta forma, las decisiones que se tomarán en el diseño de nuevos programas de fortalecimiento podrán considerar las lecciones aprendidas de estas experiencias.

Esta publicación fue preparada a partir de las experiencias de programas de fortalecimiento que se presentaron en el Foro Anual de la Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional de ALC de 2018. En esa oportunidad, los representantes de los países solicitaron al BID que realice una

serie de estudios sobre las lecciones aprendidas a partir de los programas de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional en ejecución al momento del foro. Dado que los referidos programas se encontraban en distintos grados de implementación, en esta publicación se los analiza en su estado de avance a fines del año 2020, lo que además resultó oportuno para hacer un balance de lo aprendido en materia de generación de capacidades de gestión fiscal subnacional y apoyo al proceso de descentralización durante la última década.

Los casos analizados en este estudio fueron seleccionados a partir de programas que: i) incorporan diferentes estrategias de intervención orientadas a mejorar la gestión fiscal subnacional; ii) acompañan las reformas del marco de políticas de descentralización fiscal de los países; iii) contemplan intervenciones en los niveles de gobierno estadual/provincial y municipal; iv) ilustran las ventajas de adoptar estrategias de mediano y largo plazo que contribuyan al perfeccionamiento y la consolidación de los procesos de descentralización y modernización de la gestión fiscal subnacional; v) incluyen

mecanismos de intercambio de experiencias para facilitar la ejecución y la adopción de buenas prácticas a la vez que favorecen la replicabilidad de soluciones hacia otros beneficiarios; y vi) adoptan esquemas de cooperación intergubernamental tanto de tipo vertical como horizontal. Cabe señalar que no todos los programas incorporados en este estudio presentan de manera simultánea las características indicadas; no obstante, se constituyen en buenos ejemplos de su aplicación.

También es importante destacar que la selección de los estudios de caso fue validada mediante entrevistas en profundidad con los miembros de la Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional, quienes expresaron su deseo de conocer más sobre las experiencias que se analizan en esta publicación.

Asimismo, el estudio incluye dos experiencias extrarregionales que fueron seleccionadas para ilustrar estrategias de mejora de la gestión fiscal subnacional menos difundidas en ALC. Estas estrategias incorporan el desarrollo de una oferta de capacitación especializada para la certificación profesional, el establecimiento de redes de especialistas en finanzas públicas subnacionales y el fortalecimiento orientado a mejorar la calificación crediticia de las entidades subnacionales para facilitar su acceso al mercado financiero.

Además de esta introducción, en la primera parte de la publicación se presentan cinco estudios de caso ilustrativos de programas en ejecución en 2020<sup>1</sup> que incluyen:

- Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO I y II);
- Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM);
- Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal de las Provincias Argentinas (PFGP I y II);
- Programas de Desarrollo y Gestión Subnacional en Uruguay (Programa Nacional de Obras Municipales, POM I-IV; y Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales, PDGS I y II); y
- Programa de capacitación para la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México.

En los casos reseñados se presentan los principales retos de la gestión fiscal subnacional, las reformas e iniciativas de modernización impulsadas por los programas y los aspectos de contexto que favorecieron (o no) su implementación. De modo general, los desafíos que atienden estos programas son: i) las bajas capacidades de los gobiernos subnacionales para cumplir con las responsabilidades fiscales que se les asigna en el marco de las políticas de descentralización y contribuir al desarrollo territorial; ii) la necesidad de implementar reformas y ajustes institucionales para mejorar la calidad del gasto, la gestión de ingresos y la gestión de la deuda subnacional, contribuyendo a la sostenibilidad

---

**1** Este estudio no pretende ser exhaustivo de toda la experiencia del BID en apoyo a los gobiernos subnacionales. Los programas considerados se encontraban en ejecución a finales de 2020, año adoptado como punto de corte para este estudio.

macroeconómica del país; iii) los bajos niveles de inversión y las deficiencias en su gestión; iv) la necesidad de perfeccionar el marco de las políticas de descentralización fiscal, las relaciones fiscales intergubernamentales y los esquemas de incentivos; y v) la fragilidad de los mecanismos de coordinación y cooperación fiscal intergubernamental.

Ante estos desafíos, las principales reformas y acciones de modernización llevadas a cabo incluyeron el fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional basada en mejores prácticas y/o directrices nacionales; la dotación de recursos para inversiones priorizadas por los gobiernos subnacionales bajo la forma de incentivos o complemento a las acciones de fortalecimiento institucional; el perfeccionamiento del marco de la descentralización y de las relaciones fiscales intergubernamentales; la integración de los fiscos subnacionales mediante el establecimiento de esquemas cooperativos; y la creciente importancia de las tecnologías como aceleradores de la modernización institucional.

Finalmente, estos programas comparten dos factores comunes: se articulan con las reformas de los marcos de la descentralización fiscal de los países y con la evolución de las directrices de gestión establecidas por los entes rectores nacionales. Por ello, en el diseño de estos programas se adoptaron modelos e instrumentos de gestión que evolucionaron hacia intervenciones de una

mayor integralidad temática e innovación tecnológica.

En la segunda parte de este estudio se presentan dos experiencias extrarregionales consideradas de interés para ALC: los programas de la Asociación de Funcionarios de Finanzas Gubernamentales de Estados Unidos y Canadá (GFOA, por sus siglas en inglés) y la Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada (PPIAF, por sus siglas en inglés). El caso de la GFOA es relevante porque muestra cómo las asociaciones de profesionales pueden ser un factor de cambio institucional, al promover la adopción de buenas prácticas de gestión fiscal y la certificación de los profesionales que trabajan en los gobiernos subnacionales. Por su parte, el caso del PPIAF ilustra que la certificación crediticia y el potencial acceso a recursos del mercado de capitales pueden ser un incentivo poderoso para que los gobiernos subnacionales mejoren su gestión fiscal.

En la tercera parte de la publicación se presenta una serie de hallazgos derivados de los estudios de caso y un conjunto de lineamientos susceptibles de ser incorporados en futuras intervenciones de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional y de apoyo a la descentralización. Estos lineamientos señalan posibles cursos de acción que los países de la región podrían considerar con miras al fortalecimiento de la fiscalidad subnacional.

**PARTE I**  
Estudios de caso

# Capítulo 1

## Apoyo a la gestión e integración de los fiscos en Brasil

María Cristina Mac Dowell, Ana Lucía Dezolt,  
Patricia Bakaj, Andrés Muñoz y Soraya Naffah

**E**n este caso se presenta la experiencia de Brasil en los Programas de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos estaduais (PROFISCO I y II), implementados desde 2006. Los principales problemas que se abordaron en estos programas fueron: i) las bajas capacidades de los gobiernos estaduais para cumplir con las responsabilidades fiscales que se les asigna en el marco de las políticas de descentralización; ii) la necesidad de implementar reformas y ajustes institucionales para mejorar la calidad del gasto, la gestión de ingresos y la gestión de la deuda subnacional; y iii) la fragilidad de los mecanismos de coordinación y cooperación fiscal intergubernamental.

Las reformas o acciones de políticas propuestas por estos programas buscaron mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión fiscal, para lo cual se previó incrementar los ingresos propios, mejorar la calidad de los gastos, contribuir a la sostenibilidad fiscal de los estados y promover la integración de los fiscos estaduais. Estas reformas se basaron en directrices establecidas por el gobierno federal que incluyen mejores prácticas internacionales en cada área de acción y que fueron implementadas mediante reglas de gestión definidas en consenso con los gobiernos estaduais.

## 1. Contexto

La organización política de la República Federativa de Brasil comprende tres niveles de gobierno: la Unión (gobierno federal), los estados y el Distrito Federal (DF), y los municipios. La Constitución Federal de 1988 también determinó las responsabilidades de las unidades de la federación en los aspectos legislativos, administrativos y financieros. La responsabilidad legislativa garantiza que cada nivel de gobierno pueda sancionar

sus propias leyes. La responsabilidad administrativa concede la autonomía para organizar y gestionar los servicios públicos. Por último, la responsabilidad financiera otorga a cada nivel de gobierno la autonomía de elaborar su presupuesto, determinar el crédito impositivo y la capacidad de implementar el gasto público.





Los gobiernos subnacionales se dividen en dos niveles: 27 unidades de la federación, que incluyen 26 estados y el DF, y 5.570 municipios, todas entidades autónomas de la federación, según lo establece la Constitución Federal de 1988. En el caso del DF, este acumula las funciones de estado y de municipio.

La federación brasileña se caracteriza por grandes diferencias demográficas y económicas. La población varía entre el estado de São Paulo, con casi 46 millones de habitantes y el estado de Roraima con alrededor de 600.000 habitantes. En términos territoriales, Amazonas es el estado más grande y ocupa casi 1,6 millones de km<sup>2</sup>, mientras que el DF cuenta con 5.800 km<sup>2</sup> únicamente. Las diferencias económicas se manifiestan en profundas desigualdades con relación a la capacidad institucional y fiscal. Las características de la política fiscal en Brasil están fundadas en aspectos históricos de naturaleza política, económica y social, condicionadas por los desequilibrios regionales que influyen en la planificación y ejecución de las políticas públicas, de modo que el gobierno federal desempeña un importante papel de coordinación.

La propia Constitución Federal establece los tributos y la responsabilidad de gastos de cada nivel de gobierno. Además de este marco, es importante destacar: i) el Código Tributario Nacional, que rige los impuestos,

las exenciones, el alcance, los límites, los derechos y deberes de los contribuyentes, la actuación de los agentes fiscalizadores y demás normas fiscales; ii) las Normas Generales de Derecho Financiero (Ley n.º 4320/1964), que orientan la elaboración y el control de los presupuestos y balances de la Unión, de los estados, del DF y de los municipios; iii) la Ley de Licitaciones y Contratos (Ley n.º 8666/1995); y iv) la Ley de Responsabilidad Fiscal, que establece un conjunto de normas que deben cumplirse e incluyen, por ejemplo, gastos de personal, endeudamiento, gastos tributarios y creación de nuevos gastos corrientes.

En el ámbito de las finanzas públicas subnacionales, también es importante destacar la Ley n.º 9496/1997, que autorizó al gobierno federal a asumir parte de la deuda pública de los estados y del DF, ante la crisis y un sobreendeudamiento precedentes. Como contrapartida al refinanciamiento de la deuda por parte del gobierno federal, cada estado acordó metas para los diversos indicadores de situación fiscal como, por ejemplo, resultado primario, deuda financiera y gastos relacionados con el personal. Una vez al año, la Secretaría del Tesoro Nacional evalúa y ajusta las metas del denominado Programa de Reestructuración y Ajuste Fiscal (PAF).

En el cuadro 1 se ilustra la organización de las responsabilidades tributarias de la federación.

**Cuadro 1.** Asignación de impuestos

Nivel de gobierno	Impuestos
<b>Federal</b>	Impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y de las personas jurídicas (IRPJ), sobre importaciones (II) y exportaciones (IE), sobre productos industrializados (IPI), a las operaciones financieras de crédito, transferencias y operaciones con títulos y valores inmobiliarios (IOF), a la propiedad rural (ITR), a las contribuciones para el Programa de Inclusión Social (PIS) y para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins).
<b>Estadual</b>	Impuesto a la circulación de mercaderías y a la prestación de servicios de transporte interestatal, intermunicipal y de comunicaciones (ICMS), a la transferencia de bienes por herencia o donaciones (IT CD) y a la propiedad de vehículos automotores (IPVA).
<b>Municipal</b>	Impuestos sobre el suelo y la propiedad urbana (IPTU), la transmisión de bienes inmuebles (ITBI) y los servicios de cualquier naturaleza (ISS).

Fuente: Elaboración propia.

La carga impositiva brasileña, comparable a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fue del 35,7% del producto interno bruto (PIB) en 2018, casi 10 puntos porcentuales por encima de la registrada en 1996 (26,85%) y se distribuye de la siguiente manera: 23,02% del PIB recaudado directamente por la Unión, 9,52% por los estados y 2,52% por los municipios.

El impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) cobrado por los estados y el DF es el impuesto de mayor recaudación del sistema tributario del país. En 2018, este impuesto representó el 7,2% del PIB, cerca del 75% de la recaudación total de esos gobiernos.

Del total recaudado, el gobierno federal transfiere obligatoriamente a los estados, al DF y a los municipios el 46% de la recaudación neta del impuesto sobre la renta y del impuesto a los productos industrializados

(IPI) a través del Fondo de Participación de los Estados y del Fondo de Participación de los Municipios, con base en los criterios establecidos por la ley. Los gobiernos subnacionales pueden utilizar libremente esos recursos. Por su parte, los estados también están obligados a transferir a los municipios el 25% de la recaudación del ICMS y el 50% del impuesto a la propiedad de vehículos automotores (IPVA), también siguiendo criterios preestablecidos por la ley. Además, existen transferencias obligatorias condicionadas a las áreas de educación, salud y asistencia social que el gobierno federal transfiere a los estados, al DF y a los municipios, y otras transferencias similares de los estados a los municipios. Asimismo, existen transferencias voluntarias que el gobierno federal realiza a los estados, al DF y a los municipios; y otras análogas que realizan los estados a los municipios.

En 2018, después de realizar las transferencias intergubernamentales, la renta disponible del gobierno federal fue del 19,23% del

PIB, mientras que la de los estados y el DF pasó a ser del 8,83%, y la de los municipios, que son los mayores beneficiarios de la descentralización fiscal en Brasil, fue del 7,01%.

**Gasto público.** La Constitución Federal establece competencias comunes o concurrentes entre los tres niveles de gobierno para los gastos en educación, salud básica y asistencia social, así como para la vivienda y el saneamiento básico, el medio ambiente y la cultura.

La Constitución también define el grado de autonomía de los tres niveles de gobierno y los mecanismos de control de las actividades de contabilidad, tesorería y presupuesto, que están regulados en varias normas, tales como la Ley n.º 4320/1964 y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La Ley n.º 4320/1964 establece las normas generales y específicas que regulan los procesos del ciclo presupuestario, la organización de la ley y de la propuesta presupuestaria, la definición del ejercicio financiero y de los créditos adicionales, los mecanismos de ejecución del presupuesto y de la administración de fondos especiales, y el control de la ejecución del presupuesto y de la contabilidad gubernamental. La Ley de Responsabilidad Fiscal, a su vez, determina el proceso de planificación y presupuesto para los tres niveles de gobierno, así como también para la gestión patrimonial, el control y la fiscalización.

La eficiencia técnica y de asignación del gasto público es un desafío pendiente. Un estudio reciente del BID sobre los gastos de los tres niveles de gobierno concluye que Brasil gasta mucho y mal (Izquierdo et al., 2018). De acuerdo con el relevamiento del BID, el gasto

público general consolidado representa el 29,7% del PIB en ALC, en comparación con el 43,5% en la OCDE. En la economía brasileña, sin embargo, el gasto público alcanza el 42,2% del PIB.

**Coordinación y cooperación intergubernamental.** La Constitución de 1988 instituyó el federalismo cooperativo al enumerar una serie de asuntos que competen en forma común a los tres niveles de gobierno. Además, determina que las administraciones fiscales de la Unión, los estados, el DF y los municipios actúen de manera integrada y que además compartan registros e información fiscal. De esta forma, todas las entidades federales deben colaborar en la ejecución de sus responsabilidades definidas constitucionalmente.

Sin embargo, a pesar de que el proceso de descentralización fiscal ya tiene más de 30 años, el país todavía enfrenta varios desafíos, especialmente relacionados con la coordinación y la cooperación federativa, entre ellos:

- la fragilidad de los mecanismos de coordinación y cooperación fiscal intergubernamental, que daña la eficacia de las administraciones fiscales e imposibilita la implementación de un federalismo cooperativo, de acuerdo con lo previsto en la Constitución;
- la autonomía legislativa de las entidades subnacionales, que genera una proliferación de normas tributarias, sin ningún tipo de mecanismo de armonización, ocasionando altos niveles de inseguridad jurídica y contenciosa que comprometen el entorno comercial del país;

- la denominada *guerra fiscal*, caracterizada por una competencia tributaria que viene deteriorando las bases recaudatorias del principal impuesto de los estados, el ICMS, además de propiciar un clima de antagonismo entre las unidades de la federación; y
- el endeudamiento de los estados que repercute en el equilibrio de las cuentas públicas del país.

Esta falta de coordinación y cooperación se agudiza debido a la ausencia de una ley complementaria, prevista en la Constitución, que debería establecer las normas para la cooperación entre el gobierno federal y las demás entidades de la federación.

## 2. Fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional

Durante el transcurso de los últimos 20 años, se han implementado programas de apoyo al proceso de descentralización fiscal en Brasil a través de financiamientos orientados al fortalecimiento y la modernización de la gestión fiscal subnacional. El BID ha brindado un apoyo constante a la gestión hacendaria y las administraciones tributarias de los estados a través de tres ciclos de modernización, que reflejan la evolución de la gestión de las finanzas públicas: Primer ciclo: Programa Nacional de Apoyo a la Modernización Fiscal de los Estados Brasileños (PNAFE); Segundo ciclo: Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO I); y Tercer ciclo:

Programa de Modernización de la Gestión Fiscal (PROFISCO II).

Es interesante observar que cada uno de estos ciclos de modernización fiscal representa un esfuerzo para enfrentar los desafíos específicos de cada período y, en general, están asociados a políticas fiscales propuestas por el gobierno federal. Asimismo, cada ciclo ha sido desarrollado incorporando los avances y aprendizajes de los anteriores. El contexto fiscal del país fue determinante en el diseño secuencial de los programas de apoyo a la modernización de la gestión de la hacienda pública, financiados por el BID.

### 2.1 Programa Nacional de Apoyo a la Modernización Fiscal de los Estados (PNAFE)

El primer ciclo de modernización de la gestión fiscal se llevó a cabo en el período de 1996 a 2006, con la implementación del PNAFE. Su objetivo fue fortalecer y hacer más eficiente la administración fiscal de los estados y del DF mediante la promoción de un proceso de modernización de la gestión de los recursos públicos, de modo que fuera más racional, ágil y transparente.

En ese período, el fuerte endeudamiento de los estados provocaba un desequilibrio en las cuentas públicas subnacionales. Además, los conceptos y parámetros de gestión fiscal utilizados eran bastante dispares, despojados de normas y pautas nacionales que permitieran la armonización conceptual y la definición de metas de desempeño. De esta manera, el PNAFE innovó al incorporar las metas fiscales acordadas entre el

gobierno federal y los estados, en el ámbito del Programa de Ajuste Fiscal (PAF) en su matriz de resultados.

El prestatario ante el BID fue el gobierno federal, el cual –a su vez– otorgó subpréstamos a los estados y al DF a través de la Caixa Económica Federal (CAIXA). El Ministerio de Hacienda, por medio de su Secretaría Ejecutiva, asumió la responsabilidad de coordinación de los proyectos individuales de los estados. Estos tenían la posibilidad de celebrar un Acuerdo de Cooperación Técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores (ABC/MRE) para apoyar la ejecución física de las acciones propuestas en cada proyecto estatal.

El PNAFE se puso en marcha en todos los estados y en el DF, con inversiones que superaron los USD 1.000 millones. De este monto, el BID financió aproximadamente USD 440 millones y el resto se ejecutó con recursos propios de los gobiernos de los estados.

Este programa representó un gran avance en el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales y en el establecimiento de las bases de un federalismo fiscal cooperativo. En el ámbito nacional, se intensificaron las relaciones entre los estados participantes en el programa y entre estos y el gobierno central con el fin de cumplir las metas y objetivos

programáticos. De esta manera, se reforzaron los mecanismos de coordinación, articulación y cooperación entre las entidades federales, en busca de una mayor eficiencia y efectividad de la gestión fiscal subnacional.

Dos experiencias significativas en la formación de la red PNAFE fueron el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Integrado de Información sobre Operaciones Interestatales con Mercaderías y Servicios (SINTEGRA). Casi todos los estados pusieron en marcha sistemas integrados de administración financiera, y 14 de ellos compartieron el mismo sistema: el SIAFEM. El SINTEGRA, que surgió en el ámbito del PNAFE, era una red propia que utilizaba Internet y conectaba a las 27 unidades de la federación de forma descentralizada, recurriendo a bases de datos de sistemas locales. El objetivo de SINTEGRA era el intercambio de información para la verificación del pago adecuado de las alícuotas interestatales, así como solicitudes y seguimiento formal de pedidos de fiscalización y de información fiscal y consulta pública a los registros estatales del ICMS. A pesar de que fueron innovadoras en su momento, las soluciones implementadas con el apoyo del PNAFE se volvieron tecnológicamente obsoletas, de modo que fue necesario iniciar un nuevo ciclo de modernización de la gestión fiscal que subsanase estas deficiencias e incorporase las nuevas directrices gubernamentales en la gestión de las bases de datos fiscales.

## 2.2 Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos (PROFISCO I)

En virtud de la experiencia exitosa del PNAFE, en noviembre de 2006 el BID recibió una solicitud del gobierno federal para participar en la creación de un nuevo programa de apoyo para la modernización de la gestión fiscal de los estados.

Para entonces, el país acababa de aprobar la Enmienda Constitucional 42/2003, que establecía que las administraciones tributarias de la Unión, los estados, el DF y los municipios debían actuar de forma integrada, inclusive con intercambio de registros e información fiscal, otorgando validez jurídica a los documentos exclusivamente digitales. Para cumplir esta directiva nacional, el gobierno federal y las demás entidades federales instituyeron, en 2005, el Sistema Público de Escritura Digital (SPED) con el objetivo de promover la actuación integrada de los fiscos por medio del intercambio de información, racionalizar y unificar las obligaciones accesorias para los contribuyentes y acelerar la identificación de actos tributarios ilícitos por medio del cruce de datos internos y externos.

Aunque la concepción del SPED es anterior al inicio de la preparación del PROFISCO, el Ministerio de Hacienda necesitaba ofrecer alternativas para implementar este modelo en las entidades federales. El nuevo programa también reforzaba otras dos medidas ya adoptadas por el gobierno federal para estimular la implementación del SPED por parte de los estados: i) la línea de crédito del Banco

Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Programa de Modernización de los Ingresos y de la Administración Fiscal, Financiera y Patrimonial de las Administraciones de los Estados (PMAE), aprobada en junio de 2006<sup>2</sup>; y ii) la celebración de convenios con los estados para la aplicación de recursos en la infraestructura tecnológica, con el propósito de obtener la recepción, distribución y fiscalización de facturas electrónicas (Nota fiscal electrónica, NF-e).

El programa PROFISCO I tenía como finalidad aplicar acciones fiscales de alcance nacional y se fundamentó en las directivas de integración de los fiscos brasileños y la coordinación fiscal, respetando la autonomía del proceso de descentralización.

El PROFISCO I se creó de forma participativa, con la ayuda de técnicos del gobierno federal, especialistas del BID, gestores y técnicos de las secretarías de Hacienda de los estados, y tanto sus directivas como sus recomendaciones técnicas fueron presentadas y validadas previamente ante el Consejo Nacional de Política Tributaria (CONFAZ, por sus siglas en portugués). Bajo estas directrices, se acordó que los proyectos deberían diseñarse teniendo en cuenta los diagnósticos realizados en cada estado. Además, todos los proyectos deberían incorporar dos productos obligatorios: el Sistema Público de Escritura Digital (SPED)<sup>3</sup> y el Registro Sincronizado Nacional (CadSinc). Estos productos buscaban acatar

**2** La Resolución del Consejo Monetario Nacional (CMN) n.º 3430/2006 reglamenta una línea de crédito para los estados por el valor total de hasta BRL 300 millones.

**3** Factura electrónica (NF-e), Escritura Fiscal Digital y Escritura Contable Digital.

las políticas nacionales de integración y uso compartido de información entre los fiscos de los tres niveles de gobierno.

La exigencia de incorporar estos productos en el marco del programa tenía por objeto crear normas en áreas que concentraban importantes desafíos para los fiscos de los estados –específicamente, la recuperación de la capacidad recaudadora del ICMS y la cooperación fiscal– mediante el intercambio de información fiscal y el uso compartido de bancos de datos.

A diferencia del PNAFE, en este nuevo programa los prestatarios debían ser los propios gobiernos de los estados, en respuesta a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía la realización de operaciones de crédito entre órganos gubernamentales, y al reconocimiento de la capacidad institucional de las unidades de la federación para administrar sus propios proyectos. Además de los estados, el programa permitió la participación de organismos y entidades de la administración pública federal centralizada y descentralizada, incluidas empresas públicas y sociedades de economía mixta.

En cada estado y en el DF se creó una unidad coordinadora del proyecto, responsable de planificar y supervisar la instrumentación de los productos y el alcance de los resultados, así como de administrar y rendir cuentas de los recursos financieros. A su vez, en el Ministerio de Hacienda se estableció una unidad coordinadora encargada de dar seguimiento a la ejecución de los productos obligatorios.

Las directrices de alcance nacional que orientaron los proyectos del PROFISCO I fueron:

- **Mejora del entorno de inversión:** Los productos financiados debían contribuir positivamente a la simplificación y la desburocratización; un menor grado de informalidad, y la reducción de tergiversaciones causadas por la evasión y por la elusión fiscal, priorizando el crecimiento económico en los términos del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) del gobierno federal, que preveía medidas de mejora del sistema tributario, así como medidas de exención de impuestos relacionadas con el fomento de la inversión privada.
- **Mejora del sistema tributario:** La estructura del programa debía contribuir al establecimiento de una estructura tributaria más competitiva, capaz de reducir costos y de agilizar las transacciones económicas y así mejorar el entorno comercial, exigiendo la implementación del SPED, en especial, la facturación electrónica y la integración de los registros.
- **Integración de los fiscos:** Los resultados esperados debían hacer hincapié en el cumplimiento de las metas del PAC para la implementación de los proyectos de integración nacional, en especial el SPED y la integración de los registros, y así contribuir al logro de los principales impactos previstos: actuación integrada del fisco nacional, estatal y municipal mediante la estandarización y racionalización de la información y acceso compartido al registro digital de contribuyentes; y reemplazo de la emisión de libros y documentos contables y fiscales en papel por documentos electrónicos con certificación digital.

- **Refuerzo del federalismo fiscal:** El diseño del programa enfatizó la necesidad de promover el perfeccionamiento del federalismo fiscal mediante el fortalecimiento de los espacios institucionales integradores, tales como el CONFAZ y sus órganos colegiados.
- **Promoción de la transparencia fiscal:** El diseño del programa buscó colaborar con el gobierno federal y los estados para ampliar el ejercicio de la ciudadanía fiscal sobre la función socioeconómica de los impuestos y el incentivo al control social de la aplicación de los recursos. En este sentido, fue importante sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia del pago de impuestos e informar sobre su aplicación a través de la mejora de los portales de transparencia fiscal.<sup>4</sup>

La preparación del programa tomó en cuenta la experiencia del gobierno y del BID, así como las buenas prácticas nacionales e internacionales, adaptándolas al contexto de las nuevas normas jurídicas brasileñas en el área fiscal. La Ley de Responsabilidad Fiscal puede considerarse un punto de inflexión en la administración pública, dado que establece normas de finanzas públicas orientadas a la responsabilidad en la gestión fiscal, mediante acciones que prevengan riesgos y corrijan desvíos capaces de afectar el equilibrio de las cuentas públicas, con especial énfasis en la planificación, el control, la transparencia y la rendición de cuentas. Dicha ley creó condiciones para la implementación de una nueva cultura administrativa en la gestión fiscal subnacional.

Las principales innovaciones contempladas en el programa han sido las siguientes:

- **Gestión por resultados:** Se introdujo una nueva modalidad de gestión de los recursos públicos, basada en resultados, tomando en cuenta las lecciones aprendidas en la materia.
- **Formación de redes y comunidades de aprendizaje:** Se fomentó el establecimiento de redes para el intercambio de información tributaria como instrumento de contención de la competencia desleal, el cobro de la deuda impositiva y la optimización de la recaudación.
- **Gestión de riesgos fiscales:** Se estableció un anexo obligatorio a la Ley de Directivas Presupuestarias para dar transparencia a los riesgos fiscales y los pasivos contingentes.
- **Gestión de costos públicos:** El programa también apoyó el establecimiento de un sistema de costos que permita evaluar y hacer un seguimiento de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial.
- **Transparencia fiscal:** El programa respaldó innovaciones en este campo en función de experiencias de países como Australia, Chile y Holanda, que efectuaron reformas en sus administraciones tributarias basándose en la confianza entre el fisco y el contribuyente.

<sup>4</sup> A partir de la Ley de Transparencia (Ley complementaria n.º 131/2009) que modificó la redacción de la Ley de Responsabilidad Fiscal en lo que respecta a la transparencia de la gestión fiscal, se establecieron plazos para la implementación de los Portales de Transparencia en cada nivel de gobierno.



- **Gestión del conocimiento:** Se tomó como referencia la experiencia de la federación alemana, que descentralizó ampliamente toda su administración fiscal hacia el nivel estadual, pero conservó la Academia Nacional de Finanzas como órgano centralizador y coordinador de la gestión del conocimiento y de la capacitación, con atribuciones estratégicas.

La etapa de formulación de los proyectos de los estados siguió algunas normas, como la inclusión de acciones destinadas a favorecer la cooperación nacional e internacional y la creación de redes de intercambio de información entre instituciones del área fiscal y

afines. En esta etapa también se desarrolló la Metodología de Apoyo a la Elaboración, Ejecución y Supervisión de Proyectos, cuyo objetivo era estandarizar los procedimientos estatales de diagnóstico, diseño, supervisión y evaluación de los proyectos, al mismo tiempo que se promovía la gestión por resultados a través de la definición de una línea de base, metas e indicadores. Para cumplir sus objetivos, el programa se diseñó en cuatro grandes componentes que se aplicaron de manera estandarizada en los estados: i) gestión estratégica integrada; ii) administración tributaria y contencioso fiscal; iii) administración financiera, patrimonial y de control interno de la gestión fiscal; y iv) gestión de recursos.

### 2.3 Programa de Modernización de la Gestión Fiscal (PROFISCO II)

A medida que los primeros proyectos del PROFISCO I<sup>5</sup> llegaban a su fin, los estados manifestaron su interés y necesidad de contar con nuevos recursos para dar continuidad al proceso de modernización de la gestión fiscal. Esto dio origen al PROFISCO II, enfocado en acciones de fortalecimiento de la administración del gasto público, además de dar continuidad a los avances del SPED; la utilización de la inteligencia fiscal; la auditoría electrónica; la simplificación de las obligaciones tributarias; y la mejora de la competitividad y el entorno comercial. El enfoque del programa se justificó por dos razones: i) los problemas de calidad y eficiencia del gasto público y ii) el desbalance en la ejecución del PROFISCO I, que mostró una alta concentración de recur-

sos en la administración tributaria e inversiones estratégicas.

El diseño acogió las *Diretrizes e Recomendações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão Fiscal dos Estados Brasileiros* (Ministerio de Hacienda, 2014). Las directrices acordadas para el programa fueron las siguientes:

- i) *Adopción de la gestión por resultados*, incluidos la gestión de recursos humanos basada en competencias, el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y el fortalecimiento de redes de cooperación como el CONFAZ y de sus grupos estratégicos y técnicos.<sup>6</sup>

5 PROFISCO I Minas Gerais, Pará y Ceará.

6 Foro Fiscal de los Estados Brasileños (FFEB), Comisión Técnica Permanente del ICMS (COTEPE), Comisión de Gestión de Hacienda Pública (COGEF), Encuentro Nacional de Coordinadores y Administradores Tributarios Estatales (ENCAT), Grupo de Gestores de las Finanzas Estatales (GEFIN), Grupo de Desarrollo del Agente Fiscal (GDFAZ) y Consejo de lo Contencioso de los Estados (CCONT).

- ii) *Mejora de la eficiencia y modernización de la gestión tributaria* mediante la introducción de los avances en TIC, el uso de herramientas de inteligencia artificial, nuevas metodologías de análisis de riesgos y del comportamiento del contribuyente, y la digitalización de la atención a los contribuyentes.
- iii) *Mejora de la calidad del gasto y administración financiera* mediante la adopción de gestión de riesgos fiscales; el desarrollo de procesos de planificación y presupuesto público en un marco de mediano plazo; y la implementación de sistemas de inversiones públicas, la supervisión de los costos de los servicios públicos y el perfeccionamiento de la gestión de las compras gubernamentales.

En el PROFISCO II también se definieron productos obligatorios para todos los prestatarios, alineados con las políticas nacionales y estatales. Los productos adoptados de manera obligatoria incluían: el nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera Estatal (SIAFE); la Red Nacional para la Simplificación del Registro de Empresas (REDESIM); la escrituración fiscal digital en el SPED, y el Portal de Comercio Exterior.

El PROFISCO II también incorporó un conjunto de nuevos lineamientos de gestión, tales como:

- i) *Una metodología de diagnóstico de la madurez de los procesos de gestión fiscal.* Du-

rante la preparación del PROFISCO II se desarrolló la metodología para evaluar la madurez de la gestión fiscal (MD-GEFIS). Esto permitió que los productos contemplados estuvieran más alineados con las brechas identificadas. El uso de esta metodología incorpora una visión integrada de la gestión fiscal con el análisis de más de 100 procesos de trabajo.

- ii) *La normativa contable federal del SIAFE.* El programa reforzó la administración financiera y el gasto público mediante la adopción de nuevas normas y estándares contables establecidos por el gobierno federal para el SIAFE y su inclusión como producto obligatorio.

- iii) *La adopción de una perspectiva de mediano plazo.* El nuevo programa enfatizó la necesidad de contar con una planificación y presupuestación de mediano plazo que trascendiera los períodos gubernamentales de administración.

- iv) *El uso intensivo de nuevas tecnologías.* El PROFISCO II reforzó la automatización de los procesos fiscales y el tratamiento masivo de datos.

Para cumplir su objetivo, el programa se estructuró en tres componentes: gestión de hacienda pública y transparencia fiscal, administración tributaria y contencioso fiscal, y administración financiera y gasto público.

### **3. Redes de gobernanza de apoyo a la gestión fiscal**

A diferencia del modelo de gestión centralizado del PNAFE, en el PROFISCO se estableció un modelo de autogestión y coordinación intergubernamental. De esta forma, se sentaron las bases de la cooperación fiscal, basada en el intercambio de información y datos y la capacitación.

Se estableció un órgano colegiado para la coordinación y armonización de los aspectos técnicos del programa, la integración entre

los fiscos y el intercambio de experiencias, conocimientos, soluciones y productos. Para favorecer lo anterior, la Comisión de Gestión de Hacienda Pública (COGEF)<sup>7</sup> desarrolló algunos mecanismos de apoyo, como reuniones trimestrales; el portal de la red COGEF,<sup>8</sup> una metodología de aceleración para la ejecución de los proyectos; y la posibilidad de ampliar la participación de los estados en eventos especializados.

### **4. Metodología para la evaluación de la madurez de la gestión fiscal**

Se desarrolló una metodología para evaluar la madurez de la gestión fiscal (MD-GEFIS) de los estados participantes. La MD-GEFIS permite estimar la gestión fiscal de forma integrada, considerando tres ejes (véase el diagrama 1): gestión de hacienda pública y transparencia fiscal; administración impositiva y contencioso fiscal; y administración financiera y gasto público. Para cada uno de los ejes, se identificaron 143 procesos de trabajo

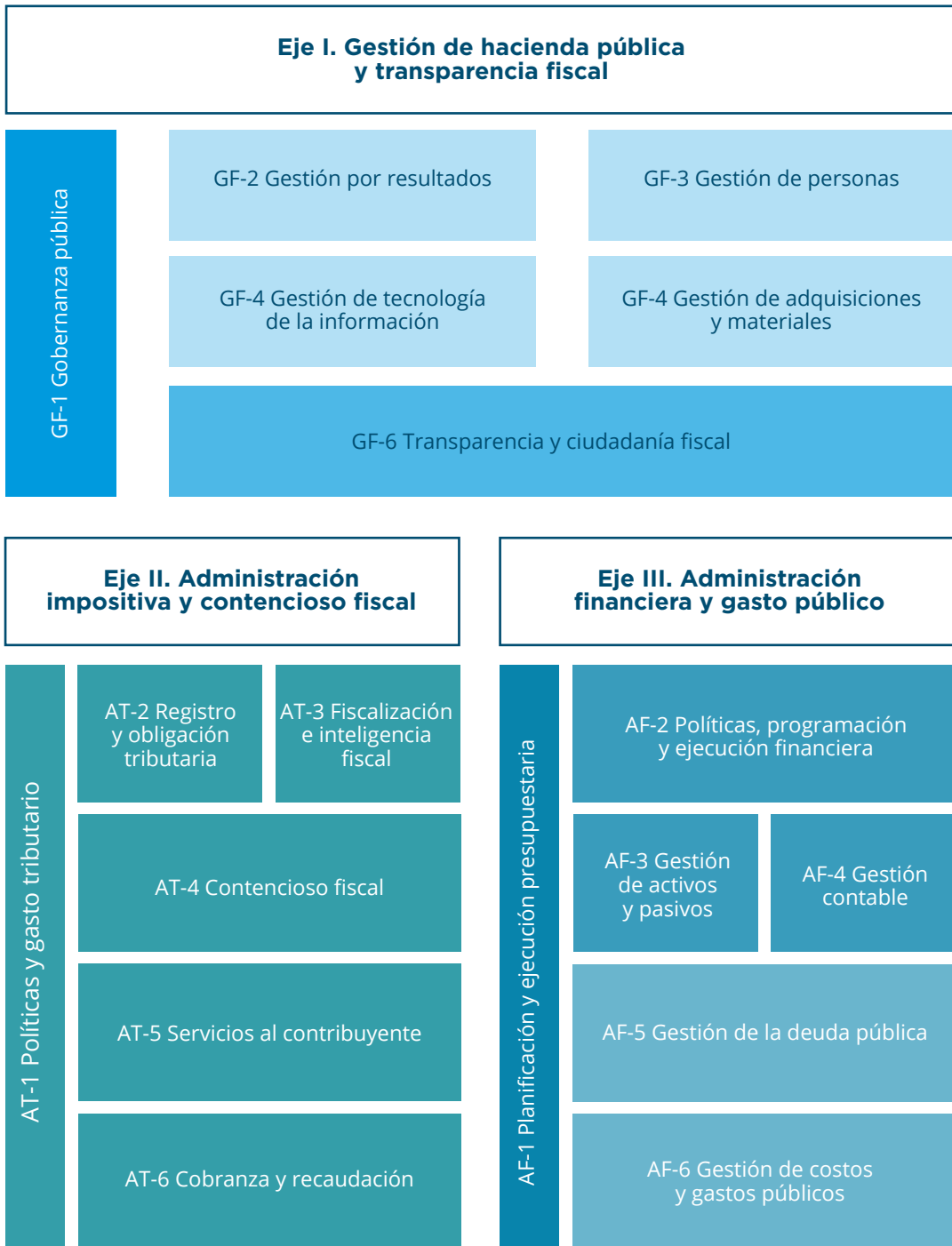
y más de 1.000 requisitos derivados de las mejores prácticas, tanto nacionales como internacionales. La MD-GEFIS permite detectar las fortalezas y oportunidades para mejorar la gestión fiscal y establecer prioridades de inversión (Mac Dowell et al., 2019). Para definir la MD-GEFIS, se utilizó un proceso participativo y de validación por los gestores estratégicos de las administraciones de hacienda pública en sus diversas etapas.

---

**7** Protocolo ICMS 86 del 26 de septiembre de 2008 - Dispone sobre la COGEF y aprueba su estatuto.

**8** Para el registro de usuarios: <http://www.cogef.ms.gov.br/>.

**Diagrama 1.** Ejes para la evaluación de la madurez de la gestión fiscal



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MD-GEFIS.

## 5. Resultados

En el período de 2013 a 2019 se realizaron cuatro evaluaciones del PROFISCO I (con diverso alcance), y se llegó a los siguientes resultados:

**Recaudación del ICMS.** Se analizó si la recaudación mejoró en los estados participantes en el PROFISCO I, y se halló que la recaudación del ICMS como porcentaje del

PIB creció más en aquellos estados con mayor grado de implementación del programa (Grupo 1 con cerca de 50% de ejecución) que en el resto de los estados participantes (Grupo 2) (cuadro 2). Entre 2009 y 2013, el Grupo 1 aumentó su recaudación de ICMS en un 1,03% del PIB, mientras que el Grupo 2 experimentó un crecimiento del 0,3%.

**Cuadro 2.** Participación del ICMS en el PIB de los estados

	2009	2013	Diferencia
<b>Grupo 1</b>	10,55%	11,58%	1,03%
<b>Grupo 2</b>	10,47%	10,76%	0,30%

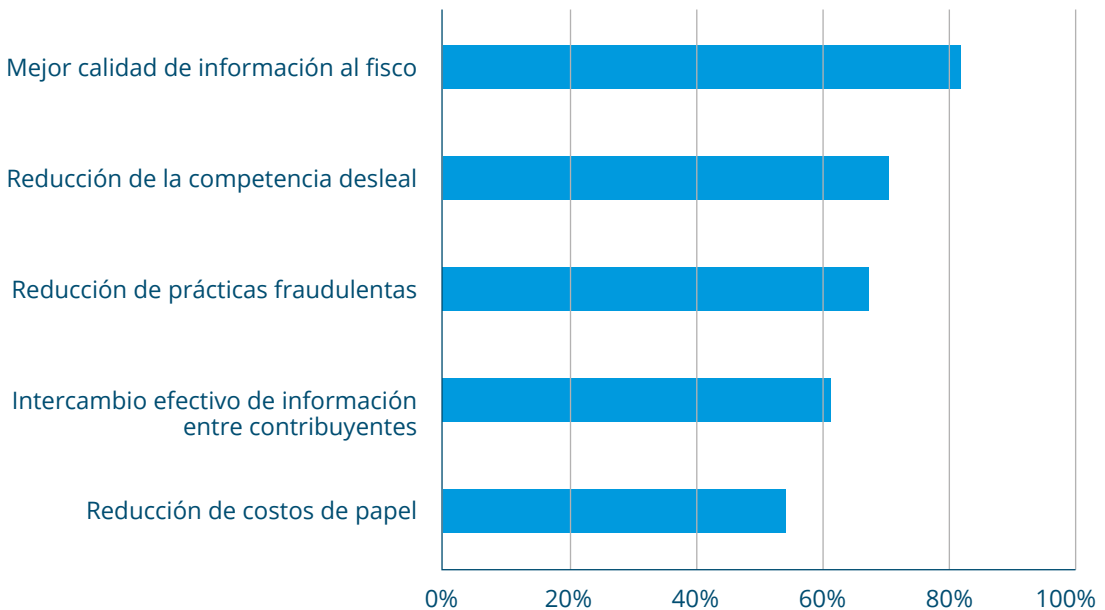
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría del Tesoro Nacional y del IBGE.

**Resultados vinculados a las directrices fiscales nacionales.** Las evaluaciones intermedias analizaron el cumplimiento de las directrices de gestión fiscal en tres ámbitos: i) integración de los fiscos por medio de los avances en la ejecución del SPED (NF-e), ii) mejora del entorno comercial y iii) mejora de la transparencia fiscal. Para estas evaluaciones se recurrió a una encuesta que arrojó los siguientes resultados<sup>9</sup>:

- 24 estados incluyeron al menos un producto vinculado con el SPED en sus proyectos, lo que favoreció la integración de los fiscos bajo pautas comunes.
- La encuesta realizada con 1188 empresas concluyó que el SPED fue positivo en términos de reducir costos e incrementar el intercambio de información, transparencia, competitividad y mejora de la calidad de la información fiscal (véase el gráfico 1).

9 Encuesta SPED-FISCOSOFT, noviembre de 2011.

**Gráfico 1.** Percepción de las empresas sobre el SPED y la NF-e



Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de las encuestas de 2011.

- Con relación al aumento de la transparencia fiscal, la encuesta realizada en 2012<sup>10</sup> indicó que los estados participantes obtuvieron una mejor calificación que el promedio nacional en el índice de transparencia de cuentas abiertas. En efecto, el puntaje obtenido por los estados participantes osciló entre 7,38 y 9,2, mientras que el promedio nacional fue de 5,77.

**Cumplimiento de las metas del PAF.** La segunda evaluación intermedia evidenció que los estados participantes en el PROFISCO I mejoraron su resultado fiscal primario y la sostenibilidad de su deuda pública, en cumplimiento de los acuerdos firmados entre el

gobierno federal y los estados en el Programa de Reestructuración y Ajuste Fiscal (PAF).

**Efectividad de los proyectos.** El análisis contra fáctico permitió comparar el desempeño de la recaudación del ICMS en siete estados con proyectos concluidos respecto del estado de Amapá, que estaba en fase de puesta en marcha de la factura electrónica para el consumidor final con otros recursos, fuera del PROFISCO I. La metodología utilizada para el análisis consiste en comparar el aumento de la recaudación del ICMS y la disminución del costo de recaudación entre las entidades participantes y el estado de Amapá. El cuadro 3 presenta los resultados de este análisis.

<sup>10</sup> Índice de transparencia - Contas Abertas (2010-2011).

**Cuadro 3.** Comparación de la recaudación del ICMS y su costo con y sin la implementación del programa

Estados	Aumento de la recaudación (porcentaje) 2012-2017	Disminución del costo de recaudación Costo / recaudación
Minas Gerais	34,61	0,27
Rio de Janeiro	-13,07 <sup>11</sup>	0,05
Mato Grosso	37,67	0,38
Piauí	46,08	3,02
Maranhão	56,46	0,70
Pernambuco	34,02	0,63
Rio Grande do Norte	34,52	1,10
Amapá (contra fáctico)	14,66	-0,16

Fuente: Elaboración propia.

### Contribución para el fortalecimiento de la red de gobernanza fiscal

Uno de los principales resultados de los PROFISCO fue el fortalecimiento de la red de gobernanza fiscal del país (COGEF), que aportó a la coordinación y cooperación horizontal entre los fiscos estatales. El nuevo modelo de coordinación adoptado significó un fortalecimiento de la capacidad de autogestión y coordinación federativa de los estados y resultó ser eficaz con respecto a la supervisión y retroalimentación del programa. Por otro lado, este modelo propició un mejor aprovechamiento de los resultados del programa por parte de los estados, incluidos aquellos que aún no contaban con proyectos aprobados y/o en ejecución, además de favorecer el fortalecimiento de la autonomía gerencial con relación al gobierno federal y al incremento de la madurez federativa.

### Apoyo a la efectividad de las políticas y normas fiscales

Los programas también incorporaron metas fiscales relacionadas con normas legales nacionales, tales como la Ley de [Responsabilidad Fiscal](#) y el Programa de Reestructuración y Ajuste Fiscal (PAF); la Ley de [Acceso a la Información](#); y la Ley de [Transparencia Fiscal](#).

En el caso del PNAFE, se brindó apoyo para la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y del PAF. El PROFISCO I, además de incorporar estas normas, se adhirió al SPED, el CadSinc, las leyes relacionadas con la transparencia fiscal y la convergencia contable con las normas brasileñas de contabilidad aplicadas al sector público (NBCasp). El apoyo a la puesta en práctica y la efectividad de políticas y normas fiscales del país contribuyeron a una mejor armonización, coordinación del proceso de descentralización fiscal y adhesión de los estados.

<sup>11</sup> En el anexo V se incluye una explicación del bajo desempeño de la recaudación del estado de Rio de Janeiro.

## 6. Lecciones aprendidas

- El apoyo de todas las autoridades involucradas en el programa, desde el gobernador hasta los técnicos de las secretarías, resulta crucial para generar externalidades positivas con respecto a los beneficios de mejorar la gestión fiscal. El diseño colectivo del PROFISCO contribuyó a una mayor adhesión institucional y al intercambio de conocimientos por parte de los equipos estatales, y de esta manera se incrementó su compromiso y apropiación.
- La implementación del SPED y los documentos fiscales electrónicos facilitaron el establecimiento de procedimientos de auditoría electrónica y lucha contra la evasión impositiva. Lo anterior constituye uno de los mayores legados del programa, y colocó a Brasil como país líder en la materia.
- La formación de redes de conocimientos y mecanismos de coordinación intergubernamental colaboraron con el fortalecimiento del federalismo cooperativo. La creación de la red COGEF fue fundamental para el intercambio de experiencias y el uso compartido de soluciones y productos entre las entidades participantes.
- El desarrollo de una herramienta para el diagnóstico de los proyectos (MD-GEFIS) en el PROFISCO II posibilitó la identificación de brechas de madurez de la gestión fiscal de los estados, lo cual a su vez permitió la inclusión de productos más robustos en todas las áreas.
- La elaboración de términos de referencia estandarizados para los servicios contratados y el establecimiento de especificaciones claras para los productos que se iban a adquirir fue de extrema importancia para el éxito de la ejecución de los proyectos a nivel estatal.
- La adopción y adaptación de los sistemas nacionales (sistemas financieros, auditoría y adquisiciones) contribuyó al aumento de la capacidad institucional de los ejecutores. Además, el uso del acta de registro de precios agilizó el proceso de contratación para adquirir herramientas de informática listas.



# Capítulo 2

## Apoyo a la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños

Luiz Arruda Villela (+)

El caso que se describe en este capítulo presenta la experiencia de las distintas operaciones del Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM), llevada a cabo desde 1998. Los principales problemas que se abordan en este programa son la inestabilidad y el desequilibrio fiscal de los municipios y su incidencia en la sostenibilidad macroeconómica del país, y las deficiencias de los modelos de gestión fiscal municipal vigentes en Brasil. Las reformas o acciones propuestas incluyeron el fortalecimiento

de las funciones federales de supervisión, integración y coordinación fiscal; la puesta en marcha de proyectos de modernización municipal en las áreas de ingresos y gastos; la planificación y la gestión administrativa; y la gestión integrada de información georreferenciada. El programa se diseñó en un contexto de importantes reformas de la descentralización en Brasil, que incluyó la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000), cuya implementación pasó a ser apoyada por las acciones de modernización del PNAFM.

### 1. Antecedentes

#### 1.1 Contexto fiscal municipal

Frente a la crisis fiscal que afectó al país a principios de la década de 1990, el gobierno puso en vigencia en 1993 el Programa de Estabilización Económica, más conocido como Plan Real. El objetivo principal del Plan era lograr un ajuste macroeconómico que posibilitara una reducción de los desequilibrios externos e internos. Un aspecto central de este programa fue recuperar la estabilidad fiscal en los distintos niveles de gobierno. En este

contexto, entre 1996 y 1998, el gobierno federal puso en vigencia el Programa de Apoyo a la Reestructuración y el Ajuste Fiscal (PAF) de los estados, que incorporó el refinanciamiento de deudas a plazos más extensos (Ley n.º 9496/1997); la prohibición de utilizar a las empresas estatales para financiar los tesoros de los estados; la reforma administrativa, y la adopción de metas de resultados primarios. Posteriormente, los grandes



municipios recibieron los beneficios de un programa similar, a partir de febrero de 1999.

En 1996, el gobierno federal presentó una solicitud al BID para apoyar a los estados en el cumplimiento de los compromisos de ajuste fiscal que estos habían suscrito con la Unión en el marco del PAF y en la modernización de los instrumentos de administración tributaria y financiera. Para ello, se aprobó el Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE) por USD 500 millones, ejecutado entre 1997 y 2006.

En 1998, a partir de la experiencia inicial del PNAFE y considerando que los 5.507 municipios existentes carecían de apoyo técnico para la modernización en sus administraciones tributarias y financieras, se aprobó el PNAFM. Pocos meses antes de su aprobación, el gobierno federal había enviado al congreso nacional el Proyecto de Ley Complementaria sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal, vigente a partir de mayo de 2000. De este modo, la aprobación del PNAFM resultó

ser muy oportuna para contribuir al logro de este nuevo instrumento jurídico.

La Ley de Responsabilidad Fiscal generó nuevos desafíos para la gestión fiscal municipal. Esta nueva Ley impuso reglas y límites relacionados con los gastos de personal, la deuda pública, la contratación de préstamos con anticipos de recaudación y la concesión de garantías en operaciones de crédito. Asimismo, fijó limitaciones a los gastos tributarios y restricciones a la creación de nuevos gastos, y estableció metas fiscales. Además, exigió la adopción de reglas de ajuste automático cuando se produjera un desvío de las metas, el establecimiento de límites prudenciales y sistemas de alerta, la implementación de reglas de fin de mandato y la elaboración de mecanismos de transparencia fiscal y control social. A partir de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, se hizo evidente la importancia de contar con un programa como el PNAFM que apoyase a los municipios en el cumplimiento del nuevo marco legal.

## 1.2 Contexto de la gestión municipal

El federalismo fiscal en Brasil establece que cada nivel de gobierno posee autonomía administrativa, tanto en la organización de los servicios públicos como en la propia gestión financiera. La autonomía financiera de cada nivel de gobierno se manifiesta mediante la formulación y ejecución del gasto público, el ejercicio de sus competencias tributarias y el acceso al financiamiento.

En lo relativo al sistema tributario nacional, la Constitución dispone que los municipios tienen responsabilidades sobre el impuesto

inmobiliario (IPTU), el impuesto a los servicios de cualquier naturaleza (ISS) y el impuesto a la transferencia de inmuebles (ITBI).

En el año 1998, al comenzar la preparación del PNAFM, del total de la carga tributaria (29,5% del PIB), el gobierno federal fue responsable por el 69%, los estados por el 27% y los municipios por el 4%. El cuadro 4 muestra la distribución de la carga tributaria, expresada como porcentaje del PIB, correspondiente a los tres niveles de gobierno en 1998 y en 2017.

**Cuadro 4.** Carga tributaria y recursos disponibles por nivel de gobierno (porcentaje del PIB)

Nivel de gobierno	Recaudación directa		Ingresos disponibles	
	1998	2017	1998	2017
<b>FEDERAL</b>	<b>20,24</b>	<b>22,09</b>	<b>16,58</b>	<b>18,50</b>
Impuestos y tasas	7,54	7,27	-	-
Seguridad social	10,66	13,71	-	-
Otros	2,04	1,92	-	-
<b>ESTATAL</b>	<b>7,98</b>	<b>9,15</b>	<b>7,85</b>	<b>8,49</b>
ICMS	7,29	6,79	-	-
Otros	0,69	2,36	-	-
<b>MUNICIPAL</b>	<b>1,28</b>	<b>2,50</b>	<b>5,07</b>	<b>6,75</b>
IPTU- ITBI	0,49	0,70	-	-
ISS	0,67	0,86	-	-
Otros	0,12	0,94	-	-
<b>Total, Brasil</b>	<b>29,5</b>	<b>33,74</b>	<b>29,5</b>	<b>33,74</b>

Fuente: Afonso y Castro (2019).

ICMS: impuesto a la circulación de mercaderías y servicios; IPTU: impuesto inmobiliario; ITBI: impuesto a la transferencia de inmuebles; ISS: impuesto a los servicios de cualquier naturaleza.

Otra fuente importante de recursos municipales proviene de la transferencia de impuestos federales coparticipables. Dichas transferencias se realizan mediante instrumentos como el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios. Del mismo modo, una porción importante de la recaudación de los estados se distribuye a los respectivos municipios<sup>12</sup> según criterios establecidos en la legislación específica. También existen otros subsistemas de transferencias intergubernamentales obligatorias dirigidas a los sectores de salud, asistencia social y educación básica, además de transferencias voluntarias entre los niveles de gobierno hacia casi todas las actividades públicas. La característica más

específica del sistema de transferencias brasileño es que el gobierno federal (Unión) le transfiere recursos a los estados y municipios; y los estados, a su vez, a sus respectivos municipios.

Sin duda, un aspecto distintivo del federalismo fiscal brasileño es que permitió ampliar la participación de los municipios en los recursos disponibles, la cual pasó del 2,41% del PIB en 1988 al 5,07% en 1998. Este incremento se debió a las crecientes responsabilidades del gasto municipal, que incorporan una participación importante de este nivel de gobierno en los sectores de salud, educación, seguridad ciudadana, agua y saneamiento, y transporte urbano, entre otros.

<sup>12</sup> Los estados transfieren a los municipios el 25% del impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) y el 50% del impuesto a la propiedad de vehículos automotores (IPVA).

## 2. Diseño del PNAFM

### Objetivos y descripción del programa.

El principal objetivo del programa fue apoyar al Gobierno de Brasil en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, mediante un equilibrio fiscal sostenible, sustentado por una política pública eficiente y transparente en la gestión de los ingresos y del gasto público municipal. Específicamente el programa estuvo dirigido a las siguientes metas:

- i)** perfeccionar el modelo de gestión, la estructura funcional, la política y la administración de recursos humanos, además de la estrategia y los procedimientos para las concesiones y privatizaciones de servicios públicos municipales;
- ii)** implementar métodos e instrumentos de planificación y elaboración de presupuestos en un contexto de transparencia y de participación ciudadana;
- iii)** integrar la administración financiera e implementar controles automatizados para la ejecución del presupuesto, facilitando la auditoría y el control interno de los municipios;
- iv)** perfeccionar el control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes a través de la implementación de nuevas técnicas y metodologías de recaudación, fiscalización y cobranza administrativa y judicial de la deuda tributaria; y

- v)** habilitar a las intendencias municipales para un mejor ejercicio de las funciones relevantes de educación tributaria, la atención al contribuyente y la prestación de servicios a la ciudadanía.

Para cumplir estos objetivos, el PNAFM fue diseñado con dos componentes, uno para desarrollar actividades con el gobierno federal y el otro, con los gobiernos municipales beneficiarios. El Componente I tenía la finalidad de fortalecer la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda (SE/MF) para que desempeñe eficientemente sus funciones de supervisión, integración y coordinación del área fiscal en el ámbito nacional. La SE/MF asumió la responsabilidad de implementar un programa de asistencia técnica a los municipios en materia fiscal y fortalecer a las asociaciones, federaciones y otras entidades sin fines de lucro que desarrollaban actividades de asistencia técnica a los municipios.

El Componente II financió proyectos de modernización de la administración municipal, en especial en las áreas administrativa, fiscal y de atención al ciudadano. El propósito del PNAFM era apoyar las iniciativas individuales de cada municipio, siempre y cuando estas estuviesen contenidas en un marco común de intervención. Así, este componente financiaba proyectos de modernización de la gestión fiscal municipal en los siguientes ámbitos: gestión fiscal de ingresos y gastos públicos; planificación y gestión administrativa, y gestión integrada de información georeferenciada.

Para atender la heterogeneidad de municipios existentes, la estrategia de intervención del PNAFM incorporó dos tipos de proyectos de gestión fiscal:

*Proyectos simplificados:* dirigidos a los municipios pequeños y medianos con poblaciones de hasta 50.000 habitantes. Estos proyectos formaban parte de la estrategia de desarrollo de productos replicables a mayor escala. En este contexto, se creó una solución integrada (Kit-solución) que comprendía sistemas informáticos de gestión (tributario, financiero, administrativo y de atención al ciudadano); programas de capacitación; modelos de gestión operativa y procedimientos administrativos.

*Proyectos ampliados:* dirigidos a municipios con poblaciones mayores de 150.000 habitantes y con capacidad para desarrollar proyectos de modernización y fortalecimiento institucional municipal de carácter integral y de mayor complejidad y envergadura.<sup>13</sup>

**Dimensionamiento.** A partir del diagnóstico inicial, se proyectó que el programa se implementaría en tres etapas: la primera contemplaría 772 municipios (USD 600 millones); la segunda, 1.580 municipios (USD 900 millones) y la tercera, 1.502 municipios (USD 700 millones). El monto total del proyecto sería USD 2.200 millones, la mitad financiada por el BID y la otra mitad con recursos de contrapartida.

Se establecieron criterios para pasar de una etapa a la otra. Para que la segunda etapa

fuera aprobada: i) por lo menos el 75% de los recursos definidos en la primera etapa debían estar comprometidos mediante subpréstamos; ii) se debía haber desembolsado por lo menos el 50% de los recursos de la primera etapa; y iii) al menos el 80% de los municipios que habían ingresado en el programa durante el primer y segundo año de vigencia debían contar con sistemas integrados de gestión financiera y registros municipales, y haber alcanzado las metas de recaudación y deuda pública previstas.

**Estrategia de ejecución.** El Ministerio de Hacienda –a través de su Secretaría Ejecutiva (SE/MF)– fue el responsable de la coordinación del programa. La Caixa Económica Federal (Caixa) actuó como agente financiero y co-ejecutor, y los municipios como contratantes de los subpréstamos. Se creó la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) en la SE/MF y los municipios establecieron sus propias unidades ejecutoras.

La Caixa brindó apoyo técnico y orientación para la preparación de los documentos técnicos presentados por los municipios, y fue responsable de establecer la elegibilidad de los proyectos simplificados. Igualmente, estuvo a cargo de coordinar con la UCP las actividades relacionadas con la programación de desembolsos, rendición de cuentas y auditoría.

**Diagnóstico, elaboración y aprobación de proyectos.** Para preparar los proyectos específicos, se desarrolló una metodología denominada Programa Automatizado de Apoyo a la Elaboración de Cuestionarios

<sup>13</sup> Los municipios con poblaciones entre los 50.000 y los 150.000 habitantes podrían optar entre proyectos simplificados o ampliados.

y Proyectos (PEP), que permitía realizar el diagnóstico de la situación actual de cada municipio, así como elaborar su plan de modernización y la definición de todos los subcomponentes del proyecto, que incluían las metas, los recursos y las actividades. Además, facilitaba la definición de los indicadores de evaluación de la gestión municipal.

**Supervisión y evaluación.** El programa incorporó un conjunto de indicadores de resultados en las áreas de ingresos, gastos y deuda, así como indicadores para medir el desempeño de los proyectos en materia de capacitación de funcionarios y atención al ciudadano. El establecimiento de indicadores de resultados constituyó una innovación, pues no se trataba de una práctica habitual en el país. Asimismo, los indicadores de resultados permitieron dar seguimiento a las exigencias de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

**Automatización de la gestión del programa.** Se realizó un esfuerzo por automatizar al máximo los procedimientos de gestión del programa utilizando tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Para ello se usó el PEP, que permitió realizar un auto-diagnóstico para definir el valor y la estructura analítica de los proyectos. Entre otras cuestiones, el PEP ayudaba a enumerar los productos, las actividades y las tareas, incluidos los plazos y los responsables para su realización. Esto facilitó la evaluación de los proyectos municipales por parte de la Caixa y la UCP.

Para agilizar la revisión de las solicitudes de desembolsos y los respectivos pagos, la CAIXA desarrolló el Sistema de Información Gerencial (SIAPM, por sus siglas en portugués), lo que permitió homologar el proceso de rendición de cuentas de los municipios participantes. El SIAPM sirvió también para preparar informes relacionados con la programación del desembolso, las justificaciones de gastos, el seguimiento del programa y los estados contables. Posteriormente, en la segunda etapa del PNAFM, se desarrolló el Sistema de Elaboración, Ejecución y Monitoreo de Proyectos (SEEMP), que sirvió para apoyar el registro de la totalidad de los procesos relacionados con la ejecución del proyecto. El sistema automatizado generó importantes beneficios, como el seguimiento en tiempo real de la ejecución de los proyectos y la eliminación de trámites en papel.

**Disposiciones institucionales.** Como parte de las contribuciones del programa se creó el Comité Gestor de la Red PNAFM (COGEP) con el objetivo de coordinar y armonizar los aspectos técnicos de los programas de modernización de la gestión fiscal y de promover y articular el desarrollo de acciones de cooperación e integración entre las administraciones tributarias, así como el intercambio de soluciones, productos y experiencias. La frecuencia de las reuniones y el volumen de intercambios de información facilitados por la COGEP indican que esta instancia se constituyó en un logro relevante del programa.

### 3. La ejecución y las etapas del programa

La Etapa I fue aprobada por el BID en agosto de 1999, por un monto de USD 300 millones. Atendió a un total de 84 municipios y su ejecución finalizó en diciembre de 2012. La Etapa II, con un financiamiento de USD 150 millones, fue aprobada en marzo de 2009. Su ejecución se inició en diciembre de 2009, con la atención de 22 municipios, y finalizó en diciembre de 2017. La Etapa III, también con un financiamiento de USD 150 millones, empezó a ejecutarse en diciembre de 2017. A partir de estas cifras, se percibe que se sobrestimaron las previsiones iniciales relativas a plazos de ejecución y número de proyectos municipales que el PNAFM financiaría.

No fue posible superar las severas limitaciones de capacidad institucional de los municipios, sobre todo en aquellos de menor tamaño que mostraron: i) desconocimiento de métodos y procesos de planificación, especialmente en la elaboración de proyectos; ii) elevado índice de rotación de personal; y iii) ausencia de técnicos en áreas críticas para la formulación y ejecución de proyectos. Debido a estas limitaciones, en la Etapa I solo se concretaron 24 proyectos simplificados.

El principal factor externo que afectó la ejecución de la Etapa I fue la variación cambiaria que ocasionó que los recursos financieros en reales fueran mucho más elevados que los que habían sido inicialmente presupuestados. Esto llevó a que la UCP revisara y ampliara los plazos de ejecución, lo que repercutió en la programación. Otros factores que afectaron negativamente la ejecución del PNAFM fueron: i) la crisis financiera internacional en los años 2008 y 2009, que frenó el crecimiento de la economía del país con reflejos negativos en

la situación fiscal de los municipios; ii) la falta de capacitación de los funcionarios; y iii) la alta rotación de los técnicos asignados a las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM).

A partir de la Etapa II se desechó la categorización de proyectos simplificados y ampliados. El tamaño promedio de los municipios también se incrementó para incluir grandes capitales, como São Paulo y Rio de Janeiro. El PNAFM II apoyó el desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional municipal, en especial dirigidas a los recursos humanos, entre las que se destacaron: i) la capacitación de los gestores de las UEM; ii) la formación de un equipo permanente compuesto por funcionarios de carrera del municipio, con capacidad técnica para la formulación y coordinación de proyectos; iii) la adopción de herramientas de TIC para brindar mayor confiabilidad en la toma de decisiones; iv) la creación de una instancia de gestión de proyectos y programas en los municipios; y v) la formación de los funcionarios de los municipios en materia de compras públicas, licitaciones y rendición de cuentas. Asimismo, la creación de la Red COGEP fue también un importante factor para el intercambio de experiencias.

Por su parte, en la Etapa III del PNAFM, se incorporaron los avances alcanzados en la segunda etapa con el uso del SEEMP, además de buscar afianzar el Componente I con acciones de fortalecimiento institucional para obtener mejores resultados en la reducción del tiempo promedio de la aprobación de los proyectos municipales por parte de la UCP. Estos cambios no afectaron la estructura del programa, que se mantuvo organizado en sus dos componentes originales.

## 4. Resultados alcanzados

Se efectuó una comparación de la situación fiscal de los municipios entre 2000 y 2017. A tal fin, se tomó una muestra representativa de 84 municipios que completaron la Etapa I del programa para verificar, por un plazo más prolongado, los efectos del PNAFM sobre las finanzas municipales y su sostenibilidad.

En promedio se observa que la recaudación tributaria aumentó más que los ingresos totales, destacándose el incremento del impuesto a los servicios (ISS, por sus siglas en portugués) y del impuesto inmobiliario (IPTU, por sus siglas en portugués).

Un indicador para medir el esfuerzo fiscal en la recaudación del IPTU es la relación entre este impuesto y el impuesto a la propiedad de vehículos automotores (IPVA, por sus siglas en portugués). Este último es recaudado por los estados, que transfieren el 50% de los ingresos al municipio donde está registrado el vehículo. Por lo tanto, los valores utilizados en este indicador corresponden al 50% recibido por los municipios. Además, el indicador es relevante, dado que ambos impuestos gravan el patrimonio. La mayoría de los municipios del PNAFM presentaron una relación superior a 1, lo que indica que hubo un aumento comparativo en la recaudación del IPTU (véase el cuadro 5).



**Cuadro 5.** Variación porcentual real del ingreso de los municipios del PNAFM I entre 2000 y 2017

Municipios	Total de ingresos	Ingresos corrientes	Recaudación tributaria	ISS	IPTU	IPTU / IPVA	
						2000	2017
Ribeirão Pires/SP (São Paulo)	78%	91%	113%	239%	55%	3,05	1,78
Sobral/CE (Ceará)	136%	151%	558%	486%	452%	0,56	0,78
Boa Vista/RR (Roraima)	245%	296%	204%	138%	238%	1,82	1,02
Várzea Grande/MT (Mato Grosso)	98%	140%	130%	171%	255%	0,82	0,70
Santa Maria/RS (Rio Grande do Sul)	183%	153%	200%	260%	81%	1,29	1,01
Macapá/AP (Amapá)	316%	297%	421%	325%	215%	0,33	0,28
Diadema Municipio/SP (São Paulo)	91%	79%	163%	168%	89%	4,54	3,27
Joinville/SC (Santa Catarina)	152%	132%	192%	227%	205%	1,83	2,05
Juiz de Fora/MG (Minas Gerais)	109%	101%	133%	138%	85%	2,31	1,76
Cuiabá/MT (Mato Grosso)	102%	92%	329%	228%	519%	0,65	1,53
Natal/RN (Rio Grande do Norte)	134%	117%	195%	210%	128%	1,06	1,07
São Bernardo do Campo/SP	62%	47%	220%	207%	160%	1,31	2,07
Maceió/AL (Alagoas)	163%	155%	191%	218%	139%	1,77	1,33
Recife/PE (Pernambuco)	113%	106%	129%	121%	103%	2,55	1,95
Fortaleza/CE (Ceará)	158%	138%	179%	190%	200%	1,65	1,79
Salvador/BA (Bahia)	104%	134%	106%	94%	114%	3,75	2,80
<b>Promedio simple</b>	<b>140%</b>	<b>139%</b>	<b>216%</b>	<b>214%</b>	<b>190%</b>	<b>1,83</b>	<b>1,57</b>

Fuente: Secretaría del Tesoro Nacional (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>).

Nota: Valores ajustados por el Índice de precios al consumidor amplio (IPCA).

ISS: impuesto a los servicios; IPTU: impuesto inmobiliario; IPVA: impuesto a la propiedad de vehículos automotores.

Los valores del cuadro 6 confirman el buen desempeño de la recaudación municipal cuando se analizan los valores en términos reales y per cápita. La recaudación tributaria aumentó más del doble, al igual que el IPTU y el ISS. La participación de la recaudación

tributaria en el ingreso corriente también aumentó, con lo cual se profundizó la independencia financiera de los municipios del PNAFM I, que era uno de los principales objetivos del programa (véase el cuadro 6).

**Cuadro 6.** Indicadores de ingreso real de los municipios del PNAFM I entre 2000 y 2017

Municipios	Recaudación tributaria per cápita		Recaudación fiscal/ingresos corrientes		IPTU per cápita		ISS per cápita		PIB per cápita R\$ 1000	
	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2016
Ribeirão Pires/SP (São Paulo)	250	492	19%	21%	168	241	49	153	17,8	25,8
Sobral/CE (Ceará)	51	248	3%	8%	11	44	25	110	15,5	21,1
Boa Vista/RR (Roraima)	253	410	16%	12%	46	83	142	181	21,4	26,0
Várzea Grande/MT (Mato Grosso)	162	306	16%	15	21	61	57	126	13,0	28,0
Santa Maria/RS (Rio Grande do Sul)	232	612	23%	27%	82	130	73	230	16,4	25,4
Macapá/AP (Amapá)	75	228	10%	13%	10	18	50	125	17,4	20,9
Diadema Municipio /SP (São Paulo)	354	765	18%	27%	228	354	86	189	34,7	33,0
Joinville/SC (Santa Catarina)	361	822	18%	23%	101	239	134	342	32,3	46,2
Juiz de Fora/MG (Minas Gerais)	405	779	26%	30%	164	251	137	268	20,9	26,9
Cuiabá/MT (Mato Grosso)	290	985	13%	29%	48	237	190	493	22,8	39,4
Natal/RN (Rio Grande do Norte)	263	623	20	27%	53	97	138	345	16,3	25,8
São Bernardo do Campo/SP (São Paulo)	453	1.318	14%	31%	187	442	171	479	44,7	53,1
Maceió/AL (Alagoas)	204	472	20	22%	56	106	80	202	12,2	21,6
Recife/PE (Pernambuco)	509	1.001	32%	36%	135	235	243	461	21,2	31,5
Fortaleza/CE (Ceará)	265	610	22%	26%	67	166	120	287	15,7	23,9
Salvador/BA (Bahia)	436	715	40%	35%	111	190	202	312	15,8	21,5
<b>Promedio simple</b>	<b>285</b>	<b>649</b>	<b>19%</b>	<b>24%</b>	<b>93</b>	<b>181</b>	<b>119</b>	<b>269</b>	<b>21,1</b>	<b>29,4</b>

Fuentes: Ingresos: Secretaría del Tesoro Nacional (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>); PIB y Población: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (<https://cidades.ibge.gov.br/>).

Nota: Valores a precios de 2017 ajustados por el Índice de precios al consumidor amplio (IPCA).

IPTU: impuesto inmobiliario; ISS: impuesto a los servicios; PIB: producto interno bruto.

Se observó que, a pesar del excelente desempeño de los ingresos corrientes (139%), en el período de análisis, los gastos, especialmente los corrientes, también aumentaron (150%) (véase el cuadro 7). La relación entre gastos e ingresos corrientes se deterioró en el período (del 87% al 92%), lo que redujo el ahorro corriente y la capacidad de invertir. El resultado final fue un bajo desempeño de

las inversiones que, en términos reales, solo aumentaron en promedio un 59%. Sin embargo, estos resultados deben considerarse en el contexto de la crisis económica derivada de la recesión de 2014 a 2016 y de un crecimiento anual modesto de apenas 1,1% en los años 2017 y 2018 (ambos inferiores a los niveles registrados en 2012<sup>14</sup>).

14 <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>

**Cuadro 7.** Indicadores del gasto real de los municipios del PNAFM I entre 2000 y 2017

Municipios	Gastos corrientes per cápita		Inversión per cápita		Gastos corrientes/ ingresos corrientes		Gastos corrientes (variación porcentual)	Inversiones (variación porcentual)
	2000	2017	2000	2017	2010	2017		
Ribeirão Pires/SP (São Paulo)	1.076	2.153	298	60	83%	94%	116%	-78%
Sobral/CE (Ceará)	1.397	2.664	318	165	86%	89%	159%	-29%
Boa Vista/RR (Roraima)	1.287	2.589	578	654	80%	76%	276%	112%
Várzea Grande/MT (Mato Grosso)	874	1.729	283	215	87%	87%	140%	-8%
Santa Maria/RS (Rio Grande do Sul)	996	2.137	78	40	97%	94%	144%	-42%
Macapá/AP (Amapá)	690	1.524	14	75	92%	87%	277%	842%
Diadema Municipio /SP (São Paulo)	1.677	2.664	111	199	87%	94%	93%	118%
Joinville/SC (Santa Catarina)	1.606	3.207	124	87	80%	88%	157%	-10%
Juiz de Fora/MG (Minas Gerais)	1.340	2.743	153	178	86%	106%	148%	41%
Cuiabá/MT (Mato Grosso)	2.058	3.285	104	193	92%	96%	101%	135%
Natal/RN (Rio Grande do Norte)	1.153	2.257	116	114	87%	97%	144%	22%
São Bernardo do Campo/ SP (São Paulo)	2.854	3.916	323	287	89%	92%	51%	-2%
Maceió/AL (Alagoas)	895	2.066	44	19	86%	98%	190%	-46%
Recife/PE (Pernambuco)	1.435	2.533	187	114	91%	90%	106%	-29%
Fortaleza/CE (Ceará)	1.023	2.330	251	152	84%	98%	176%	-27%
Salvador/BA (Bahía)	995	1.812	271	84	92%	90%	128%	-61%
<b>Promedio simple</b>	<b>1.335</b>	<b>2.476</b>	<b>203</b>	<b>165</b>	<b>87%</b>	<b>92%</b>	<b>150%</b>	<b>59%</b>

Fuentes: Ingresos y gastos: Secretaría del Tesoro (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>); Población: IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/>).

Nota: Valores a precios de 2017 ajustados por el Índice de precios al consumidor amplio (IPCA).

## 4.1 Principales resultados de la Etapa I

El informe de terminación del proyecto determinó que, de las siete metas planificadas para medir los efectos directos del PNAFM (Etapa I) se alcanzaron seis, exceptuando la meta de difusión de información que se cumplió solo parcialmente, debido a que la información de los registros y mora de los

contribuyentes requería una modificación legislativa para publicarse, lo cual escapaba al ámbito de intervención del programa. El detalle sobre el cumplimiento de las metas se incluye en el cuadro 8.

**Cuadro 8.** Indicadores de efectos directos del PNAFM I

Efectos directos planificados	Efectos directos obtenidos
<b>Indicadores de eficiencia</b>	
<p><b>Meta:</b> Aumento de la recaudación propia: i) un 10% para los municipios creados a partir de 1988; ii) un 15% para el resto de los municipios de hasta 50.000 habitantes; iii) un 20% para los de entre 50.000 y 200.000 habitantes; y iv) un 35% para los de más de 200.000 habitantes.</p>	<p><b>Meta alcanzada en 2011:</b> En una muestra de 61 de los 87 municipios de la Etapa I, hubo un crecimiento promedio acumulado de recaudación propia en términos reales del 61,23%. Para el conjunto de los municipios del PNAFM, la tasa promedio de crecimiento anual de la recaudación propia entre los años 2003 y 2011 fue del 10%, mientras que para el resto de los municipios brasileños fue del 7,7% en el mismo período.</p>
<p><b>Meta:</b> Reducción de los costos administrativos de los municipios que implementaron sistemas de administración financiera.</p>	<p><b>Meta alcanzada en 2011:</b> Reducción del 16,97% en los costos administrativos en relación con los ingresos corrientes para los 61 municipios de la muestra.</p>
<p><b>Meta:</b> Aumento del 10% de la disponibilidad de recursos para financiar programas de inversión.</p>	<p><b>Meta alcanzada en 2011:</b> En los 61 municipios de la muestra, el aumento de los ingresos propios en relación con los ingresos corrientes fue del 13,44%, lo que permitió financiar programas de inversión.</p>
<p><b>Meta:</b> Aumento de la cobertura de servicios municipales integrados de atención al ciudadano.</p>	<p><b>Meta alcanzada en 2011:</b> Un 84% de los municipios implementó servicios municipales integrados de atención al ciudadano.</p>
<b>Indicadores de transparencia</b>	
<p><b>Meta:</b> El 70% de los municipios que implementó el sistema tributario integrado dispone de información sobre contribuyentes en situación irregular y/o permite realizar consultas sobre contribuyentes morosos.</p>	<p><b>Meta parcialmente alcanzada:</b> El 94% de los municipios informatizó sus registros de impuestos (IPTU e ISS) y sus respectivos sistemas tributarios y el 32% puso a disposición información sobre contribuyentes en situación irregular y/o morosa.</p>
<p><b>Meta:</b> El 70% de los municipios pone a disposición información sobre la ejecución presupuestaria, actos administrativos y el plan de inversión pública.</p>	<p><b>Meta alcanzada en 2008:</b> El 94% de los municipios logró poner a disposición información sobre la ejecución presupuestaria y administrativa y el plan de inversión.</p>
<p><b>Meta:</b> El 70% de los municipios debe contar con una metodología de evaluación de la gestión municipal con divulgación de resultados.</p>	<p><b>Meta alcanzada en 2008:</b> El 82% de los municipios logró divulgar sus resultados.</p>

Fuente: Informe de terminación del programa PNAFM I.

En cuanto al logro de metas no previstas en el programa, cabe destacar lo siguiente: i) a pesar de la crisis económica de 2008, hubo un crecimiento real de la recaudación tributaria en los municipios participantes del PNAFM,

con un valor del 30,48% entre 2008 y 2011, cuando el promedio del país fue del 27,26% según las estadísticas municipales de la Secretaría del Tesoro Nacional; ii) existió una mayor interacción con la sociedad mediante

la puesta a disposición de información financiera de los municipios; iii) se observó una mejora en los servicios de atención a los ciudadanos; iv) se registró una mejora de la calidad y eficiencia de los servicios prestados a la población con un impacto directo en la recaudación y su control; v) se posibilitó la actualización digital de la base catastral, lo que influyó positivamente en el aumento de la recaudación del IPTU; vi) se perfeccionó la administración tributaria, lo cual fue beneficioso para los ingresos propios y la autonomía fiscal; y viii) se mejoraron las herramientas de planificación de mediano y largo plazo.

También se detectaron efectos negativos durante la ejecución del programa, entre

estos: i) demora en la definición por parte del gobierno federal de las acciones de integración entre los fiscos mediante propuesta por la Enmienda Constitucional 42 de 2003, que solo se concretó con el SPED y el Registro Sincronizado (REDESIM<sup>15</sup>); ii) frecuentes cambios de coordinación debido a la alternancia del ejecutivo municipal; iii) escasez de profesionales capacitados en los cuadros municipales para desempeñar actividades de la UEM; iv) poca utilización de los sistemas nacionales de compras, contabilidad y rendición de cuentas; y v) ausencia de una red de gobernanza estructurada que integre a los municipios participantes en el proceso de intercambio de soluciones y la difusión del conocimiento generado.

## 4.2 Principales resultados de la Etapa II

Se cumplieron las seis metas de resultados establecidas en los componentes del programa y se alcanzó el 100% de los productos esperados, según se constata en los informes del BID sobre el desempeño de esta operación. El cuadro 9 muestra una tendencia a una mayor recaudación del IPTU en los municipios participantes. Al respecto,

un estudio sobre el IPTU (Afonso, Araújo y Nóbrega, 2013) indica que “la existencia de un registro inmobiliario y, en particular, de un registro informatizado, mostró ser un requisito fundamental para elevar los montos percibidos con el IPTU en todos los municipios, independientemente de su tamaño”.

---

**15** La Red Nacional para la Simplificación del Registro y de la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM) es un sistema integrado que permite la apertura, el cierre, la modificación y la legalización de empresas en todos los registros de comercio de Brasil, lo que simplifica los procedimientos y reduce la burocracia al mínimo necesario.

**Cuadro 9.** Efecto de los proyectos vinculados a la recaudación

Municipios	Inicio del proyecto	Variación IPTU	Variación ISS	Proporción del proyecto vinculado a la recaudación
Araçatuba/SP (São Paulo)	Jun./2012	-7%	14%	0%
Rio de Janeiro/RJ (Rio de Janeiro)	Jul./2011	1%	29%	23%
Barra Mansa/RJ (Rio de Janeiro)	Dic./2010	4%	13%	52%
Mesquita/RJ (Rio de Janeiro)	Oct./2010	6%	43%	63%
Corupá/SC (Santa Catarina)	Feb./2012	6%	-19%	9%
Brasilia/DF (Distrito Federal)	Jun./2011	6%	14%	0%
São Paulo/SP (São Paulo)	Jun./2012	8%	9%	0%
São Bernardo do Campo/SP (São Paulo)	Oct./2010	10%	18%	15
Balneário Piçarras/SC (Santa Catarina)	Dic./2011	13%	16%	14%
Indaial/SC (Santa Catarina)	Feb./2012	17%	-3%	63%
Biguaçu/SC (Santa Catarina)	Ene./2012	19%	-12%	36%
Pomerode/SC (Santa Catarina)	Jun./2012	23%	2%	25%
Campo Grande/MS (Mato Grosso do Sul)	Sep./2011	24%	27%	22%
Itapetininga/SP (São Paulo)	Jun./2010	27%	31%	21%
Rio do Sul/SC (Santa Catarina)	Dic./2011	28%	22%	77%
Florianópolis	Ene./2012	30%	17%	43%
Gravatá/PE (Pernambuco)	Jul./2010	30%	-27%	64%
São José/SC (Santa Catarina)	Ene./2012	45%	23%	85%
Fortaleza/CE (Ceará)	Abr./2011	51%	25%	3%
Jacareí/SP (São Paulo)	Nov./2011	54%	-4%	0%
Mossoró/RN (Rio Grande do Norte)	Jun./2012	60%	-17%	74%
Iguatu/CE	Nov./2011	60%	21%	60%

Fuente: UCP/MF, Informe de Terminación del Proyecto PNAFM II, Brasilia, febrero de 2018.

IPTU: impuesto inmobiliario; ISS: impuesto a los servicios.

### 4.3 Principales resultados cuantitativos y cualitativos

El principal resultado del PNAFM I es que los municipios participantes registraron un mayor incremento de los ingresos propios respecto de los ingresos corrientes, lo cual indicó una mejora en su administración tributaria y una mayor autonomía fiscal y les permitió contar con recursos adicionales de inversión para los servicios públicos. Los municipios

del PNAFM alcanzaron aumentos de sus ingresos propios superiores al promedio nacional y a los municipios que no participaron en el programa (véase el cuadro 10). Por lo tanto, se infiere que el programa contribuyó a la mejora de la recaudación fiscal mediante la adopción de los nuevos instrumentos de administración tributaria.

**Cuadro 10.** Evaluación de los resultados: Aumento de la recaudación en porcentaje, 2002–11

Grupos / Ingresos	Propios	Corrientes	Tributarios	ISS	IPTU	ITBI
<b>Municipios del PNAFM</b>						
Menos de 50.000 habitantes	116,63	106,66	127,82	272,91	118,68	97,05
Entre 50.000 y 200.000 habitantes	117,36	3,94	143,95	187,25	91,05	242,08
Capitales	89,10	95,06	105,41	119,92	66,22	248,86
Más de 500.000 habitantes	110,87	78,63	125,29	142,48	88,55	234,07
<b>TOTAL</b>	<b>83,53</b>	<b>69,77</b>	<b>100,84</b>	<b>123,17</b>	<b>65,82</b>	<b>232,40</b>
<b>Otros municipios</b>						
Promedio Brasil	81,05	91,83	95,14	146,39	47,84	178,73
Sin PNAFM	80,97	91,92	94,43	152,79	44,75	175,00

Fuente: Secretaría del Tesoro Nacional (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>).

ISS: impuesto a los servicios; IPTU: impuesto inmobiliario; ITBI: impuesto a la transferencia de inmuebles.

Durante la Etapa II se mantuvieron los resultados positivos del programa en materia de recaudación. Cuando se comparó la recaudación per cápita del impuesto inmobiliario (IPTU) y el impuesto a los servicios de cualquier naturaleza (ISS) de los 22 municipios del PNAFM II con un grupo de control compuesto por 19 municipios con características similares, se concluyó que los municipios que participaron en el PNAFM II presentaron un

desempeño fiscal sustancialmente superior al de los municipios que no participaron en el programa, según las evaluaciones internas realizadas. Otro aspecto que pudo haber influido en este resultado es el de los aumentos de la productividad del organismo responsable de la administración tributaria, como consecuencia de las actividades de fortalecimiento institucional contempladas en el programa.

## 5. Lecciones aprendidas

**Para los municipios:** Las principales lecciones aprendidas para los municipios son:

- Es necesario promover una cultura de gestión de proyectos, que alinee los objetivos del gobierno y de los actores institucionales involucrados en la planificación estratégica, logrando el patrocinio de la alta administración municipal.
- Se recomienda contar con una Unidad de Ejecución, capaz de identificar deficiencias y elaborar un plan de acción para atender los riesgos de gestión y realizar ajustes durante la ejecución del programa. Asimismo, las UEM deben contar con funcionarios de planta para asegurar la continuidad de los proyectos y la internalización del conocimiento generado en la ejecución del programa.
- Se debe priorizar la participación del municipio en redes de intercambio entre ejecutores (por ejemplo, Red COGEP) para encontrar soluciones comunes que beneficien a todos los participantes.
- Se debe adoptar tecnologías de punta para mejorar la calidad de los servicios y aumentar la transparencia en la rendición de cuentas públicas a los ciudadanos, a través de los portales de información financiera municipal.
- Se debe favorecer la adopción de herramientas estandarizadas de gestión y monitoreo de resultados a fin de mejorar el desempeño del programa y reducir los costos de desarrollo de soluciones *ad hoc*.

Por ejemplo, se recomienda usar el sistema nacional de compras en la ejecución de los proyectos.

- Se requiere evaluar la capacidad operativa de los proveedores a fin de minimizar problemas de ejecución, y formar comisiones técnicas de seguimiento de las adquisiciones.

**Para los ejecutores:** Las principales lecciones aprendidas para los ejecutores son:

- Durante la preparación, se debe propiciar la creación de ambientes de intercambio de experiencias y de aprendizaje para enriquecer las alternativas de diseño de soluciones adaptadas al contexto local.
- Es necesario contar con el patrocinio directo de las altas autoridades del municipio. Además, se debe promover la participación del equipo de proyecto y de los técnicos desde la elaboración del diagnóstico y el diseño del proyecto.
- Se requiere adecuar la oferta de asistencia técnica al tamaño y a las características de los municipios, prestando especial atención a aquellos de menor capacidad para que puedan cumplir con los requisitos establecidos por la Secretaría del Tesoro Nacional y la legislación vigente.
- Cuando existen varios ejecutores, se requiere una clara definición de papeles y responsabilidades enmarcadas en un modelo de gestión descentralizado, que permita la coordinación multinivel entre ejecutores.



- Es importante contar con planes de capacitación de los equipos municipales con el fin de posibilitar una formación continua de los equipos técnicos. Para dicha capacitación se debe promover la utilización de TIC, cursos en línea y la divulgación y adopción de mejores prácticas.
- Se requiere mejorar la planificación y la estandarización de procedimientos y contar con manuales de ejecución a fin de evitar retrasos en las actividades previstas y la duplicación de acciones que supongan mayores costos.
- Es necesario contar con herramientas estándar de supervisión, monitoreo y evaluación (tales como el SEEMP) y buscar su continuo perfeccionamiento a fin de dar seguimiento a la ejecución de los proyectos municipales y del programa como un todo.

# Capítulo 3

## Fortalecimiento de la gestión provincial de Argentina

Marcelo Capello<sup>16</sup>

Este capítulo presenta la experiencia de Argentina en los Programas de Fortalecimiento de la Gestión Pública Provincial (PFGP), llevados a cabo a partir de 2016. Los principales problemas de estos programas estuvieron relacionados con los siguientes desafíos provinciales: i) un deficiente marco de políticas del federalismo fiscal y del esquema de incentivos; ii) debilidades de la política y administración tributaria; iii) debilidades de la gestión del gasto, y iv) bajos niveles y deficiente gestión de la inversión pública. El objetivo del PFGP es fortale-

cer a los gobiernos provinciales como actores centrales del desarrollo regional, mediante la mejora de la eficiencia en su gestión fiscal y financiera, el aumento de su capacidad de realizar inversiones prioritarias y el apoyo a la sostenibilidad fiscal provincial. Las reformas llevadas a cabo por el programa se basaron en una combinación de acciones de mejora de la gestión provincial y acceso a recursos de inversión, como incentivo para lograr las metas de desarrollo institucional.

### 1. Introducción

El esquema federal argentino presenta debilidades estructurales, que en ocasiones atentan contra el logro de objetivos macroeconómicos de largo plazo, como el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y la generación de empleo. Corresponde al sector público, en todas sus esferas de gobierno, garantizar la prestación de bienes y servicios de calidad, así como también fomentar el desarrollo de un entorno institucional y de

provisión de infraestructura, que permita corregir las trabas al crecimiento y los problemas sociales. En este marco, cobran especial relevancia los gobiernos subnacionales debido a las importantes funciones que cumplen dentro del federalismo argentino, tales como la prestación de servicios de educación, salud y seguridad, así como la inversión pública consolidada del país.

<sup>16</sup> Colaboraron en entrevistas y tareas estadísticas los siguientes investigadores del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL): Jonás Alvarado, Laura Caullo, Azul Chincarini, Marcos Cohen Arazi, Agustín Cugno, Fernando Kuhn, Vanessa Toselli y Anabela Zabala.

En esta línea, el Ministerio del Interior, Obras Públicas, y Vivienda (MIOPV)<sup>17</sup> y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pusieron en marcha los Programas de Fortalecimiento de la Gestión Provincial (PFGP I y II), cuyos ejes de intervención son el fortalecimiento de la gestión pública provincial y la realización de inversiones en obras de infraestructura prioritarias para el crecimiento económico regional. Además, los programas incluyeron el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal y sus órganos rectores.

En este capítulo se reseña el contexto dentro del cual se desarrollaron los programas, las principales acciones emprendidas, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas. Para tal fin, se llevó a cabo una búsqueda exhaustiva de información disponible en los documentos oficiales de los programas, se realizaron entrevistas con funcionarios provinciales y se revisó información fiscal de fuentes secundarias.

## 2. Federalismo y finanzas provinciales

Argentina es un país federal con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y más de 2.000 gobiernos municipales. La Constitución establece competencias privativas de la Nación, concurrentes entre la Nación y las provincias, y exclusivas de las provincias, de modo que el diseño institucional expresa una compleja matriz de responsabilidades. El federalismo argentino se caracteriza por una marcada heterogeneidad traducida en el tamaño de los territorios, la distribución de la población y los niveles de desarrollo de las economías regionales y provinciales.

Esta sección presenta los principales desafíos fiscales que enfrentaban las provincias al inicio del programa en el año 2016. Los principales problemas detectados correspondían a las siguientes dimensiones: i) marco del federalismo y sus incentivos; ii) debilidades en la política y administración tributaria provincial; iii) debilidades de la gestión del

gasto; y iv) bajos niveles de inversión pública y deficiencias en su gestión.

### Marco del federalismo y sus incentivos

La evolución del arreglo federal argentino se ha caracterizado por una creciente dependencia de las transferencias federales en el financiamiento de los gastos provinciales, lo cual resultó en una disminución de la correspondencia fiscal. Esta dependencia separa las decisiones de gastar y de recaudar en los gobiernos provinciales y, por lo tanto, reduce los incentivos de las provincias y los municipios para gastar de manera eficiente y realizar inversiones, así como dificulta un financiamiento predecible en los niveles subnacionales. Como resultado de ello, se generan incentivos para conductas fiscales irresponsables.

El sistema de coparticipación federal de impuestos vigente desde 1989 (Ley 23.548), además de las innumerables modificaciones sufridas, no solucionó en forma adecuada el

<sup>17</sup> En 2019, el Ministerio del Interior recuperó su denominación y competencia tradicionales. La obra pública pasó al Ministerio de Obras Públicas y la vivienda al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

desequilibrio fiscal vertical ni horizontal del país. Con relación a la distribución secundaria de la coparticipación y otras transferencias automáticas, la Ley 23.548 resultó poco objetiva al no detallar los criterios de distribución de recursos a las provincias. En este contexto, es claro que el sistema de transferencias argentino beneficia especialmente a las provincias de baja densidad poblacional, sean ricas o pobres.

En la etapa previa al programa se observó un incremento de las transferencias discrecionales, que profundizó las inequidades del sistema de coparticipación federal, lo cual redundó en una gran heterogeneidad del gasto provincial per cápita. Tampoco existían mecanismos formales de coordinación intergubernamental y los entes rectores mostraban debilidades institucionales que impedían el efectivo ejercicio de las responsabilidades asignadas a las provincias y a los municipios.

### **Política y administración tributaria provincial**

En la década 2005–15, la presión tributaria provincial aumentó de 3,3% a 4,9% del producto interno bruto (PIB), al mismo tiempo que la composición de los ingresos tributarios provinciales se volvió más distorsiva al incrementarse la relevancia del impuesto a los ingresos brutos (IIB), que pasó de 2,4% a 4,0% del PIB. El IIB es un impuesto que grava las ventas intermedias y, por lo tanto, genera un efecto cascada que resulta en tasas crecientes a medida que el producto se acerca al consumidor final. Además, el IIB registraba un elevado costo de cumplimiento para las empresas debido a que las provincias utilizaban distintos nomencladores que no

eran consistentes con los utilizados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), no existía un padrón único de contribuyentes y se registraba una gran variedad de tasas entre las distintas provincias dependiendo del domicilio de la empresa.

Para la gestión y recaudación del IIB, las provincias conformaron la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral, ámbito tributario coordinador interprovincial. Esta comisión es relevante ya que se requiere una importante coordinación y armonización tributaria, a efectos de evitar una imposición múltiple y una pesada carga tributaria a los contribuyentes.

El deterioro de los ingresos provinciales también fue resultado de la caída en la recaudación del impuesto inmobiliario –que se redujo como porcentaje del PIB de 0,6% en 2004 a 0,4% en 2016– como consecuencia de la obsolescencia de los sistemas catastrales, la falta de cruce de datos entre el registro de la propiedad inmueble y el padrón de contribuyentes de rentas, la falta de coordinación con los gobiernos municipales en su recaudación y la ausencia de incentivos en las provincias para actualizar las valuaciones de los inmuebles.

En 2017, los gobiernos provinciales acordaron con el gobierno nacional un Consenso Fiscal que contempló: i) reducir las alícuotas del IIB en un plazo de cinco años, eximiendo a los sectores primarios de producción; ii) eliminar tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación, y iii) desgravar los ingresos de las exportaciones. Asimismo, para financiar la reducción del IIB se impulsaron reformas destinadas a consolidar el gasto corriente e incrementar la recaudación de

impuestos menos distorsivos. Estas reformas se incorporaron en la Ley de Responsabilidad Fiscal, donde se estableció que el gasto primario corriente de las provincias no podría aumentarse por encima de la inflación y que las provincias fortalecerían el impuesto a los bienes inmuebles mediante la creación de un organismo federal que estableciese valuaciones fiscales de propiedades inmuebles de acuerdo con valores de mercado.

### **El gasto público provincial**

El crecimiento del gasto corriente fue la principal limitante para reducir los impuestos distorsivos y mantener los niveles de inversión pública. Entre 2006 y 2016, el crecimiento de la masa salarial a nivel provincial fue de 4,8% del PIB. Las provincias de Río Negro, Jujuy, Tierra del Fuego y Entre Ríos registraron niveles de gasto en personal como porcentaje del gasto total de 63%, 58%, 58% y 55%, respectivamente, valores que están por encima del promedio nacional.

El aumento del gasto en nómina agregó una importante rigidez presupuestaria ya que es muy difícil reducirlo. Se registró una baja calidad de la información del gasto en personal asociada a debilidades en los sistemas de registro del número de empleados y su distribución, la falta de información sobre asistencias y licencias del personal, la desactualización de los sistemas de liquidación de sueldos y la baja integración entre los sistemas de asistencia/licencia con el sistema de liquidación de sueldos.

Asimismo, otros factores que incidieron en la baja transparencia del gasto fueron: las debilidades en los sistemas de administración

financiera, las deficiencias en los sistemas de administración de bienes y el bajo desarrollo de los sistemas de compras públicas. Tampoco se observó el uso de herramientas de intercambio de información que permitiesen dar seguimiento y mejorar la focalización del gasto en asistencia social, pensiones y subsidios. El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) estimó que las provincias de Neuquén, Corrientes, Salta y Mendoza podrían ahorrar alrededor de USD 30 millones anuales mediante el cruce de las bases de datos provinciales y una mejor focalización del gasto.

### **Bajos niveles de inversión pública y debilidades en su gestión**

La inversión pública provincial se redujo como porcentaje del gasto total provincial de un promedio de 17% en 2005 a 11,9% en 2016, a pesar de que subsistían importantes brechas de infraestructura regional. Además del bajo monto de inversiones, las provincias adolecían de importantes problemas de gestión, mayormente por limitaciones relacionadas con: la falta de una metodología formal para la formulación de proyectos, la inexistencia de procedimientos de evaluación de inversiones, la prevalencia de criterios políticos en la asignación de recursos a proyectos, la ausencia de procesos formales para la medición de la calidad y los costos de servicios prestados y la falta de información desagregada que permitiese establecer los impactos de las inversiones por sectores, género y otros. Además, el impacto de la inversión provincial se encontraba limitado por la falta de sistemas de gestión de inversiones que contemplasen la obligatoriedad de realizar evaluaciones *ex ante* de los proyectos, vinculasen

las inversiones con la planificación estratégica provincial y permitiesen el monitoreo y la evaluación de los resultados obtenidos.

En este contexto, el Gobierno de Argentina se propuso en 2017 una ambiciosa agenda de reformas para reducir las restricciones a la inversión privada y para fortalecer la inversión pública, tanto a nivel nacional como provincial. En particular, a fines de 2017 se realizó

el traspaso de las funciones referidas a la inversión pública nacional desde el Ministerio de Producción a la Jefatura del Gabinete de Ministros, y se definió que la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública sería responsable de la aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Esta reforma insertó nuevamente al SNIP en el proceso presupuestal nacional en Argentina.

## **3. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública Provincial**

### **3.1 Estructuración del programa**

Históricamente, las provincias argentinas se han caracterizado por su escasa capacidad para generar ahorro corriente e inversiones; deficiencias en la gestión fiscal y una marcada dependencia financiera del gobierno nacional. Esto motivó al gobierno federal, a través del MIOPV y su Secretaría de Provincias, a solicitar apoyo financiero del BID para un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública Provincial (PFGP).

El programa se estructuró en dos operaciones sucesivas (PFGP I, aprobado en 2016, y PFGP II, aprobado en 2019). Ambas líneas de financiamiento combinaron la inversión en obras, el fortalecimiento de las capacidades de gestión fiscal de las provincias y la implementación de acciones transversales dirigidas a fortalecer el federalismo y la sostenibilidad fiscal.<sup>18</sup> El PFGP I benefició inicialmente a las provincias de Salta, Corrientes, Mendoza

y Neuquén, mientras que el PFGP II abarca a todas las provincias, excepto la CABA, y se estructura mediante una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés). Ambas operaciones se encontraban en ejecución al momento de realizarse este estudio. En el caso del PFGP II, el primer desembolso se realizó en abril de 2021, por lo que aún no se registran avances significativos en su ejecución.

El PFGP I busca contribuir a las economías provinciales identificando al sector privado como principal motor para la generación de empleo formal de calidad. Bajo este enfoque, los gobiernos provinciales son actores centrales del desarrollo regional, por lo que deben mejorar la eficiencia en su gestión fiscal y financiera y aumentar su capacidad de generar ahorro corriente e inversiones, a

**18** Esta definición se hizo en 2016 en talleres de identificación ente el MIOPV y el BID, en los cuales se analizaron las ventajas y desventajas de los programas subnacionales relevantes al momento a nivel regional (Uruguay, México y Brasil).

fin de proveer bienes y servicios públicos que potencien la productividad de sus economías.

Con ese fin, se realizó un diagnóstico inicial sobre la situación de la gestión fiscal y financiera de las provincias, que se llevó a cabo en noviembre de 2016. Este estudio permitió construir una línea de base de indicadores de avance en materia de administración tributaria, catastros, administración financiera pública, gestión por resultados, gestión de recursos humanos, adquisiciones públicas, gestión patrimonial, planificación del desarrollo territorial y gestión de la inversión pública.

En las cuatro provincias iniciales del programa, se fijaron como objetivos: *incentivar mejoras en la gestión fiscal, a través de su vinculación con el financiamiento de proyectos; y asegurar mejoras en la gestión de la inversión provincial*. Además, el programa incluyó proyectos orientados a fortalecer el federalismo fiscal en forma transversal, a través de la creación y optimización de órganos rectores en materia

de sistemas catastrales y valuación de inmuebles, coordinación intergubernamental de los ingresos brutos, generación de estadísticas provinciales sobre actividad económica y optimización del uso de la información existente en materia tributaria y social.

Los objetivos específicos del programa inicial fueron: incrementar los ingresos provinciales, con mayor foco en el impuesto inmobiliario; mejorar la gestión y eficiencia del gasto público provincial; fortalecer la gestión de la inversión pública; financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos de las provincias; y apoyar el diseño de reformas en aspectos transversales del federalismo fiscal. Dichos objetivos se estructuraron en dos componentes del programa: i) fortalecimiento de capacidades de gestión en recaudación tributaria, administración financiera e inversión pública; y ii) ejecución de inversiones en sectores estratégicos de las provincias seleccionadas (véase el cuadro 11).

**Cuadro 11.** Componentes del PFGP I

Componente y subcomponente	Objetivo
<b>I. Fortalecimiento de la administración tributaria y gestión y política del gasto público, junto a la gestión de la inversión pública</b>	Mejora de la autonomía fiscal de las provincias junto a la eficiencia y efectividad del gasto público a través del fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la recaudación tributaria, la administración financiera y la gestión del ciclo de la inversión pública.
1.1 Fortalecimiento de la administración tributaria y sistemas de catastro	Modernización de los sistemas de información territorial, sistemas de registros de la propiedad y sistemas de administración tributaria, y su coordinación con los municipios.
1.2 Fortalecimiento de la gestión financiera y el gasto público de la inversión provincial	Implementación y fortalecimiento de los sistemas de recursos humanos y planillas; fortalecimiento de los sistemas de administración financiera y presupuesto por resultados; fortalecimiento de los sistemas de administración de bienes; fortalecimiento de los sistemas de E-compras; implementación y fortalecimiento de los sistemas de inversión pública provincial; y capacitación y fortalecimiento de la gestión ambiental y social en los sistemas de inversión pública.
1.3 Fortalecimiento del diseño del federalismo fiscal	Implementación de acciones transversales de fortalecimiento del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en su rol de coordinador de la mejora del Federalismo Fiscal, incluidos, entre otros, ajustes al Convenio Multilateral y al Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social como entes vinculados con la recaudación y focalización del gasto en las provincias.
<b>II. Inversiones para el desarrollo</b>	Financiamiento de inversiones en sectores estratégicos para las provincias con el objetivo de reducir los principales obstáculos para el crecimiento económico y la generación de empleo privado, al mismo tiempo que se incrementa el compromiso de las autoridades provinciales con la consecución de una mejor gestión de ingresos y una mejor calidad del gasto público. Se establecieron como sectores de elegibilidad para el desarrollo económico: vialidad, energía e infraestructura provincial.
2.1 Fondo inicial	Distribución de manera igualitaria entre las cuatro beneficiarias directas, lo cual queda condicionado a la firma de un convenio entre el ministerio y las provincias, donde se comprometen al cumplimiento de los objetivos del Componente I.
2.2. Fondo complementario	Incentivo extra al que acceden las provincias que demuestren un grado de avance en las actividades y metas del Componente I.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales del programa.



La primera etapa del Programa se estructuró con un monto total de USD 141,2 millones, de los cuales USD 21,2 millones correspondieron al aporte del gobierno nacional y el resto fue financiamiento del BID. Inicialmente se previó una ejecución en cinco años, los que fueron extendidos por dos años adicionales.

La segunda etapa del programa, similar a la primera, tiene como objetivo contribuir al crecimiento y la sostenibilidad fiscal provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, el gasto y la inversión pública, así como la implementación de proyectos de inversión. En total, contempló recursos por USD 200 millones, de los cuales USD 150 millones corresponden a financiamiento del

BID (de una línea global de financiamiento de USD 450 millones) y el resto a la Agencia Francesa del Desarrollo. El programa se estructuró en tres componentes: fortalecimiento de la administración tributaria y financiera, y gestión de la inversión pública y catastros; inversiones para el desarrollo; y, en consonancia con la intervención previa, apoyo a la sostenibilidad fiscal provincial, que contempla, entre otros, la creación del Organismo Federal de Valuaciones e Información Territorial. Los dos primeros componentes beneficiaron inicialmente a las provincias de Chaco, Entre Ríos, Misiones, Jujuy, Río Negro y Tierra del Fuego, aunque luego, durante la ejecución, se decidió ampliar la elegibilidad a todas las provincias.

### 3.2 Arreglos institucionales para la ejecución

El organismo ejecutor es el MIOPV, a través de la Secretaría de Provincias, encargada de coordinar y administrar la ejecución del programa, y de promover la comunicación e integración entre las instancias involucradas. Para tales efectos se creó la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dependiente de la Secretaría de Provincias, y la Unidad Ejecutora Central (UEC), dependencia nacional que brinda servicios a la UCP. Por su parte, cada provincia estableció su propio organismo ejecutor con la responsabilidad de supervisar las obras elegibles y llevar a cabo las actividades de fortalecimiento en materia fiscal, de gasto público y de inversiones. Para organizar la ejecución del programa se firmaron Convenios Marco de Adhesión entre la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior y las provincias beneficiarias del PFGP I.

Este arreglo de ejecución fue clave ya que permitió incrementar la autonomía provincial para gestionar las intervenciones, enmarcándolas en los objetivos de desarrollo nacionales, a la vez que se redujeron los costos de operación del crédito, al centralizar la coordinación técnica y administrativa.

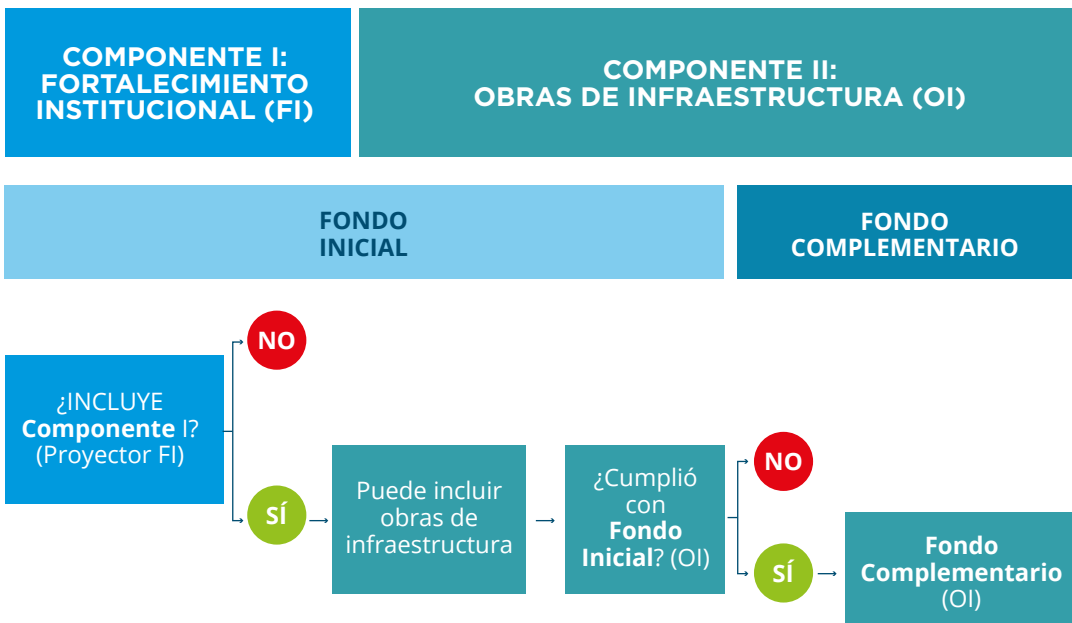
Las actividades de fortalecimiento institucional se incorporaron en los planes de acción de cada provincia beneficiaria, en tanto que el fondo inicial contempló obras prioritarias de impacto en el desarrollo económico y la generación de empleo a nivel provincial, enmarcadas en los Planes Estratégicos Nacional y Provinciales. Por último, el fondo complementario de inversión, diseñado como un incentivo adicional, se condicionó a los avances realizados por las provincias en materia de fortalecimiento institucional.

### 3.3 Estrategia de intervención e incentivos

El PFGP fue diseñado con un doble esquema de incentivos establecidos en los convenios de participación. En primer lugar, para acceder al fondo inicial las provincias debían comprometerse a realizar actividades de fortalecimiento institucional. En segundo lugar, a fin de acceder a recursos adicionales del fondo complementario para nuevas obras de infraestructura, las

obras del fondo inicial y el fortalecimiento institucional correspondiente debieron haber sido ejecutados satisfactoriamente. Esta estrategia de intervención se mantuvo vigente a pesar de los cambios de administración, lo que indica la solidez del modelo adoptado al permitir el financiamiento de obras priorizadas de acuerdo con criterios técnicos.

**Diagrama 2.** Mecanismo de incentivos del programa



Fuente: Elaboración propia basada en documentos oficiales del programa.

### 3.4 Descripción de resultados del fortalecimiento institucional

Desde el inicio del PFGP I en 2017, y hasta 2019, en el componente de fortalecimiento institucional se consideraron 26 proyectos provinciales y 4 proyectos a nivel federal. Del total de proyectos provinciales, un 40% correspondió a temas de administración tributaria, un 47% a administración financiera,

recursos humanos, compras y tesorería, y un 13% a gestión de inversiones. Individualmente, se destacan los proyectos de administración tributaria y sistemas de catastro, gasto público, gestión de inversiones y fortalecimiento del federalismo fiscal.

Con la llegada de la nueva administración de gobierno en 2019, se revisó esta cartera de proyectos y se observó que, a mediados de 2022, el componente de fortalecimiento institucional había incorporado 21 proyectos, de los cuales 10 estaban finalizados o en ejecución, 6 en preparación y los restantes se encontraban en revisión de prioridad.

### **Administración tributaria y sistemas de catastro**

En dos de las cuatro provincias analizadas (Mendoza y Neuquén), se plantearon proyectos de fortalecimiento y modernización de la administración tributaria provincial, con resultados disímiles entre sí. En Mendoza se propuso avanzar en cuatro ejes de acción: i) mejorar integralmente la calidad de los datos, mediante la revisión de su estado actual y la implementación de nuevos procesos, procedimientos, reglas y buenas prácticas; ii) fortalecer la plataforma de inteligencia artificial, mediante el diseño y la ejecución de una matriz de riesgo fiscal, con el uso de herramientas analíticas y proyecciones que faciliten la toma de decisiones sobre la reducción de la mora y la evasión; iii) rediseñar los procesos de las áreas de recaudación y fiscalización; y iv) avanzar hacia la informatización de la Subdirección de Fiscalización, mediante la adquisición de equipamiento. Esta iniciativa permitió realizar avances relacionados con la mejora de la calidad de los datos y progresos parciales en los demás ejes. El proyecto tuvo continuidad con financiamiento propio.

En Neuquén, por su parte, se ejecutó el proyecto de modernización de la administración tributaria, el cual alcanzó un 90% de avance en la sistematización de la información para la digitalización de trámites y la incorporación de usuarios en el sistema. También se ejecutaron proyectos relacionados con la mejora y el fortalecimiento de la gestión catastral. El proyecto de modernización de la administración tributaria logró reducir los tiempos de ejecución de las diferentes tareas y trámites que se tenía como objetivo optimizar, lo cual contribuyó a agilizar la gestión y la prestación de los servicios. Asimismo, se logró integrar los datos catastrales en una única base, lo que facilitó la accesibilidad por parte de los usuarios, fortaleciendo la transparencia de la gestión. Todo ello permitió lograr una mejora en la percepción de la sociedad con respecto a la Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Neuquén (DPCeIT) y una mayor interacción del organismo con respecto a otras instituciones vinculadas. Finalmente, generó una relación más robusta de trabajo con los municipios de la provincia.

El segundo proyecto de catastro corresponde a la provincia de Corrientes, a cargo de la Dirección General de Catastro y Cartografía (DGCyC), comenzó en octubre de 2019 y, a pesar de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, logró un avance del 90% de la digitalización del parcelario rural. Una tercera iniciativa catastral se encuentra en su etapa inicial de ejecución (2020) en la provincia de Salta, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Inmuebles de Salta (DGIS).

### **Gasto público y gestión de inversiones**

En la provincia de Salta se plantearon para su desarrollo tres proyectos vinculados con la administración financiera, dos de los cuales se encuentran en ejecución, aunque aún no han arrojado resultados cuantificables. Además, en dicha provincia se implementaron proyectos de mejora en el sistema de compras públicas, recursos humanos, dirección de estadísticas y sectoriales.

Con respecto a los proyectos de mejora en la gestión de la inversión pública provincial, el PFGP I incluyó proyectos en tres de las cuatro provincias, Neuquén, Salta y Mendoza, que cuentan con proyectos formulados pero hasta 2020 no se había iniciado su ejecución.

### **Fortalecimiento del federalismo fiscal**

A nivel nacional, el programa financia proyectos transversales en todas las provincias, buscando mejorar la calidad del federalismo fiscal y las políticas tributarias, financieras y sociales de las provincias. Apunta al fortalecimiento institucional de órganos rectores, programas piloto de eficiencia del gasto con esquemas de gestión por resultados, y capacitaciones para el desarrollo de una nueva propuesta normativa de coparticipación federal.

Bajo este rubro, se realizaron cuatro proyectos: i) medición del producto bruto geográfico en las provincias argentinas; ii) programa para la mejora de los catastros y registros de la propiedad provinciales; iii) fortalecimiento de los sistemas de gestión de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral (COMARB); y iv) fortalecimiento del SINTyS.

Hasta fines de 2020, el proyecto relacionado con la COMARB se encontraba en estado de preparación de pliegos y metodología de ejecución. En cambio, los proyectos de medición del producto bruto geográfico provincial y el fortalecimiento del SINTyS aún se hallaban en etapas iniciales. Por su parte, el proyecto para la mejora de los registros de la propiedad y catastros provinciales avanzó con la creación del Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (OFEVI) en 2018, cuyo objetivo era que las valuaciones fiscales de todos los inmuebles del país se aproximaran a la dinámica del mercado. La creación del OFEVI ha tenido algunos avances importantes:

- Logró instalar como una política de estado que los gobiernos provinciales actualicen las valuaciones fiscales en forma armónica y consensuada entre las jurisdicciones.
- Permitió elaborar un plan estratégico que incluye el desarrollo de metodologías de valuación, el uso de nuevas tecnologías y herramientas de inteligencia artificial aplicadas a los sistemas de información territorial, la actualización de valuaciones, los observatorios del mercado inmobiliario, la determinación del valor productivo y el intercambio de experiencias.
- De manera participativa con las jurisdicciones, facilitó la elaboración de un Plan de Acción que incluye la capacitación de funcionarios provinciales y la implementación de observatorios del mercado inmobiliario, a fin de mantener bases de datos y procedimientos que permitan una actualización continua de las valuaciones sin necesidad de recurrir a revaluaciones periódicas.

- Permitió realizar el relevamiento del estado de situación de las metodologías de valuación en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Río Negro, Salta, Santa Fe, Tucumán y Tierra del Fuego, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

### 3.5 Descripción de los resultados de las obras de infraestructura

Respecto de las inversiones en sectores estratégicos contempladas en los fondos inicial y complementario de este componente de inversión, se destacan hasta mediados de 2022:

- Tres proyectos en Neuquén: el primero, para la construcción de infraestructura de energía eléctrica en los parques industriales de la localidad de Añelo, que ya se finalizó; el segundo corresponde al centro de congresos y convenciones, en ejecución; y el tercero abarca la construcción de una nueva terminal de autobuses en la localidad de San Martín de los Andes, en proceso de licitación.
- Dos proyectos en Mendoza: el primero, para la refuncionalización de la Avenida Costanera, ya finalizado; el segundo, relativo al Ecoparque de la ciudad de Mendoza, en proceso de licitación.
- Dos proyectos en Corrientes: el primero, para la construcción de un gasoducto de alta presión desde la Colonia Libertad hasta Curuzú Cuatiá, y obras complementarias, ya finalizado; el segundo, para la construcción de un nuevo parque industrial en la ciudad de Ituzaingó, en ejecución.
- Cuatro proyectos en Salta: el primero corresponde a la Estación Transformadora San Agustín, ya finalizado; el segundo, a la adecuación de la infraestructura del parque industrial de Salta, también finalizado; el tercero, para el tendido de una línea media de tensión en la Ruta Nacional 9, en proceso de licitación; y el cuarto, ya formulado, para el tendido de la línea de transmisión Tartagal–Tonono.

En el primer semestre de 2022, el PFGP I había alcanzado desembolsos del 52% de los recursos del crédito, con avances por componente de alrededor del 35% en fortalecimiento institucional y cerca del 50% en las obras de infraestructura.

## 4. Lecciones aprendidas

Las principales lecciones aprendidas en el PFGP I y II son las siguientes:

- El diseño en dos componentes ha permitido sostener niveles de inversión en gestión fiscal que difícilmente habrían sido posibles en ausencia del programa. Además, la implementación del programa muestra ejemplos excelentes de complementación entre los componentes, como, por ejemplo, la inversión en fibra óptica necesaria para el proyecto de digitalización de la administración tributaria. Además, la existencia del fondo complementario ha ofrecido un incentivo sólido y creíble a la implementación de proyectos de fortalecimiento institucional.
- La estructuración del programa en dos etapas permitió validar el modelo de intervención en la primera operación (PFGP I) a fin de consolidar y ampliar dicho modelo en subsiguientes operaciones bajo la CCLIP. La adopción de este instrumento brinda múltiples beneficios, tales como: promover la estandarización de todas las intervenciones logrando economías de escala; apoyar las estrategias nacionales al mismo tiempo que se ofrecen soluciones a las necesidades particulares de cada provincia; reducir los costos transaccionales para el diseño y la aprobación de nuevos programas provinciales; posibilitar la adopción de una visión de mediano/largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión provincial; y contribuir a la continuidad del programa durante los cambios de gobierno, otorgándole mayor flexibilidad. Sobre esto último, a pesar del cambio político en el Gobierno de Argentina ocurrido en diciembre de 2019, la nueva administración no solo dio continuidad, sino que también fortaleció el programa dándole mayor flexibilidad al extender su cobertura a todo el territorio nacional (exceptuando la CABA) y ampliando el número de sectores de intervención. Esto último resultó útil para enfrentar situaciones extremas como las derivadas de la pandemia de COVID-19, y las prioridades de la nueva administración.
- El modelo de gestión del programa permitió consolidar una mejor distribución de responsabilidades entre las instituciones participantes. Las actividades de fortalecimiento institucional recayeron en el MIOPV, arreglo que además posibilitó consolidar competencias técnicas en la unidad de coordinación del programa para el acompañamiento de los proyectos provinciales. Este modelo también contempló establecer una capacidad técnica especializada tanto a nivel central como descentralizado, ofreciendo mayor flexibilidad y agilidad frente a las necesidades de las provincias, especialmente aquellas de menor capacidad institucional.
- La ejecución de este tipo de programas exige contar con una capacidad local instalada en términos de gestión de proyectos y recursos humanos con experiencia en la modernización de la gestión fiscal subnacional. No contar con estos equipos al inicio del programa, constituye un obstáculo significativo para la ejecución oportuna y ocasiona rezagos en la ejecución de los proyectos provinciales. Por este motivo, se

destaca el énfasis dado por el programa al fortalecimiento de las unidades ejecutoras provinciales.

- Para que el sistema de incentivos previstos en el programa funcione de manera adecuada, se hace necesario contar con un sistema de gestión de la inversión pública que posibilite disponer de proyectos de inversión ya formulados o con estudios de preinversión finalizados. No contar con estos requisitos genera dificultades sustantivas para avanzar de manera paralela en las actividades de fortalecimiento y de uso de los fondos de inversión, dentro de los plazos de ejecución previstos. A efectos de resolver esta posible dificultad, en el PFGP II se han incorporado recursos de
- preinversión, que se complementan con recursos de otro programa, financiado por el BID, para estudios de preinversión.
- Es importante fomentar el intercambio de experiencias entre los ejecutores de las provincias, para beneficiarse de buenas prácticas, aprender cómo resolver obstáculos comunes y acelerar la implementación de los proyectos de fortalecimiento institucional. También, para los diferentes sistemas de gestión, pueden promoverse instancias de discusión y cooperación entre provincias, municipios y el gobierno federal. El caso del OFEVI, implementado en el PFGP II, es un ejemplo de intercambio de experiencias de potencial utilidad para las provincias.

# Capítulo 4

## Programas de desarrollo y gestión subnacional en Uruguay

Fernando Grafe y Axel Radics

Este capítulo presenta la experiencia de Uruguay en la implementación de una serie de programas de desarrollo y gestión subnacional llevados a cabo desde mediados de la década de 1980. Los principales problemas que se abordan en estos programas persistieron, con diferentes matices, a lo largo de 35 años. Estos desafíos se relacionan con las brechas en la provisión de servicios e infraestructura locales asociadas a una baja inversión pública y con la debilidad de las capacidades institucionales para la gestión fiscal y de inversiones en las intendencias. Las reformas o acciones de políticas propuestas por estos programas buscaron mejorar la prestación de los servicios básicos de los gobiernos departamentales y fortalecer –de manera

paulatina y con diferentes énfasis– la capacidad institucional de estos gobiernos en materia de planificación, gestión financiera, gestión de inversión pública y gestión de ingresos propios. Asimismo, los programas acompañaron la evolución del marco de la descentralización fiscal en el país, dando prioridad en el tiempo al perfeccionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales. Las reformas promovidas por esta serie de programas se articularon en torno a los avances del marco de descentralización fiscal, que apunta a obtener una mayor autonomía de los departamentos y, más recientemente, introduce un nuevo nivel de gobierno municipal.

### 1. Antecedentes

El primer programa de apoyo al desarrollo y la gestión subnacional de Uruguay comenzó en 1984, cuando el país se encontraba en plena recuperación de la democracia. Ese mismo año se celebraron elecciones presidenciales para el quinquenio 1985–90 y se eligieron las autoridades de los 19 gobiernos departamentales.

Desde entonces, se han sucedido seis programas consecutivos de apoyo a los gobiernos departamentales bajo la modalidad de préstamos de inversión, y está en proceso de formulación el séptimo programa. En todos ellos ha habido una combinación de inversiones en obras y en capacidades de gestión fiscal y administrativa. La colaboración entre los gobiernos departamentales, el gobierno



nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) permitió consolidar la descentralización en Uruguay e incorporar nuevos enfoques en los diseños de los programas, así como fortalecer la gestión financiera, administrativa y técnica de los gobiernos departamentales, mejorando en última instancia las condiciones de vida de sus ciudadanos mediante inversiones locales.

El diseño de los primeros programas fue coincidente con el impulso de la descentralización en América Latina y el Caribe (ALC) ocurrido en la década de 1980 (BID, 2018a). Coincidió también con el debate abierto en muchos países desarrollados acerca del modelo conceptual de descentralización y de intervención en el territorio que constataba los rendimientos insatisfactorios en términos económicos de determinadas regiones (por ejemplo, las regiones del *Mezzogiorno* en Italia o las *Midlands* inglesas) y la necesidad de repensar los determinantes que pudieran explicar el éxito o el fracaso económico de las regiones dentro de un mismo país y entre regiones de diferentes países.

En el caso de Uruguay, la reforma constitucional de 1996 fortaleció el rol de los departamentos como actores de primera importancia en el nuevo modelo de desarrollo económico y social: i) impulsó el Congreso de Intendentes, como espacio institucionalizado de los gobiernos departamentales, que coordina las administraciones subnacionales y ordena la comunicación con el gobierno

nacional; ii) dispuso, a través de la Comisión Sectorial de Descentralización, que los gobiernos departamentales serían coejecutores, junto con el Poder Ejecutivo y los entes autónomos y servicios descentralizados, de las políticas y los planes de descentralización; y iii) fijó y dio estabilidad a las transferencias a los gobiernos departamentales, al definir los criterios para garantizar el financiamiento necesario para el funcionamiento de las administraciones departamentales.

En 2009, la Ley 18.567, sobre Descentralización Política y Participación Ciudadana, dispuso una nueva institucionalidad, denominada *municipio*, en la que se asienta el tercer nivel administrativo de gobierno del país, electo por la ciudadanía. Las competencias atribuidas a este nivel de gobierno son limitadas.

Estas nuevas disposiciones normativas reforzaron el rol de los gobiernos departamentales como actores determinantes del desarrollo económico regional y afectaron directamente aspectos cruciales del desempeño de sus administraciones, como la gestión de los ingresos y gastos, la responsabilidad fiscal y el rol de las intendencias en la provisión de servicios. La necesidad de dar respuesta a estas nuevas exigencias se ve reflejada en el diseño de los programas, que se conciben como instrumentos de apoyo a la mejora de las condiciones de vida de la población, mediante inversiones en infraestructura urbana, junto con mecanismos para optimizar la efectividad de la gestión subnacional.

## 1.2 Los desafíos

Como se ha mencionado, a lo largo de los más de 35 años de vigencia de los programas se han producido fuertes cambios en los contextos institucionales –nuevo modelo de descentralización del Estado– así como en las prioridades en materia de desarrollo económico departamental. Sin embargo, un análisis transversal de todos los programas permite identificar tipos de desafíos que persisten a lo largo de este período, aunque con cambios de matices, como se puede apreciar a continuación.

### **Desafíos de mejora de las condiciones de vida y bienestar de la población**

Cuando en 1984 se diseñó el primer programa, denominado Programa Nacional de Obras Municipales (POM) I, se producía en Uruguay un rápido proceso de aglomeración poblacional en torno a los principales núcleos urbanos, dotados en general de condiciones urbanísticas precarias en materia de redes de saneamiento urbano, suministro de agua potable, drenaje, pavimentación e iluminación de las calles y servicios públicos básicos, entre otros. Estas carencias afectaban a una parte significativa de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Se estima que en el período de vigencia de los tres primeros planes de desarrollo municipal (PDM), 1985–2003, el número total de beneficiarios de las inversiones destinadas a eliminar este tipo de carencias fue aproximadamente 350.000 –más del 10% de la población de Uruguay– de los cuales más de 200.000 vivían en hogares con NBI.

Aunque a partir de 2011 las inversiones financiadas con la nueva generación de programas seguían manteniendo una proporción significativa de obras de tipo similar a las de las ediciones anteriores, se comenzó a incursionar con modalidades de obras innovadoras a medida que se iban cubriendo las necesidades básicas más ingentes. En la actualidad, los proyectos en obras se orientan hacia nueva infraestructura, cuyos objetivos son: i) reducir las brechas de calidad de los servicios (culturales, deportivos, etc.); ii) mejorar el nivel de bienestar (parques, zonas de esparcimiento, paseos marítimos o fluviales, etc.), generando al mismo tiempo externalidades positivas en términos de atracción de actividades económicas (turísticas, por ejemplo); y iii) dar lugar a proyectos innovadores y de alta calidad técnica a través del uso de fondos concursables, incorporando criterios de prevención de desastres naturales asociados al cambio climático e identificando de manera participativa los proyectos estratégicos para el desarrollo departamental. Este vector de obras públicas se mantendrá en los próximos años como un elemento acumulador de capital físico y de mejoras en la calidad de vida.

### **Desafíos de capacidades de financiamiento, gestión fiscal y gestión de inversiones**

Tras la profunda crisis económica de 2002, la recuperación de la economía permitió implementar de manera amplia las previsiones descentralizadoras de la reforma constitucional. Sin embargo, para una parte significativa de los departamentos menos poblados, los ingresos propios se situaron por

debajo del 50%, dado que su financiamiento depende en gran medida de los recursos de transferencias del gobierno central a través de los mecanismos previstos por ley.

Cada operación logró resultados y generó aprendizajes que se incorporaron en el diseño, lo que permitió generar consensos para evolucionar en la modernización tecnológica y de gestión de los gobiernos departamentales. Se destacan el apoyo al cobro mancomunado de la patente de rodados, la implementación de un sistema integrado de información financiera (SIIF) para todas las intendencias, el esfuerzo por mejorar la contribución inmobiliaria y el desafío de mejorar la gestión del endeudamiento departamental.

Estrechamente relacionada con las inversiones en obras e infraestructura, la

mejora de las capacidades de los equipos técnicos de las intendencias para gestionar proyectos de creciente complejidad aparece de forma reiterada en el diseño de las operaciones. Si bien en los dos primeros programas el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) fue responsable de seleccionar y gestionar las obras, las evaluaciones realizadas recomendaron fortalecer las capacidades técnicas de las intendencias para futuras operaciones. A ello se le agregó la consolidación del proceso de descentralización, que permitió un diseño de las intervenciones desde las demandas locales, pero al mismo tiempo exigió un refuerzo de las capacidades técnicas instaladas en los gobiernos departamentales. Sobre todo, a partir del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV - 2003), se fortalece el énfasis en este aspecto.

## **2. Los programas y su adaptación a los contextos y desafíos**

### **2.1 Programa Nacional de Obras Municipales (POM I)**

El POM I se diseñó en 1984, en pleno proceso de recuperación de la legalidad democrática constitucional. Desde el punto de vista de los objetivos, el POM I pretendía “reforzar la infraestructura urbana y de servicios

de los pequeños centros y poblados del interior, permitiéndoles el desempeño de sus funciones de apoyo a la población rural y urbana en sus áreas de influencia”, para contribuir a mejorar las condiciones de vida.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Documento de contrato de préstamo UR-L0028.

**Cuadro 12.** POM I: Componentes básicos y monto (en millones de USD)

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Transporte	Obra	13,9	31,8
Infraestructura sanitaria	Obra	15,0	34,4
Servicios sociales	Obra	8,2	18,8
Mercados públicos	Obra	3,1	7,1
Cooperación técnica para proyectos de obras	Capacidades de gestión	0,3	0,7
Ejecución y administración	Mecanismo de ejecución	3,3	7,6
Costos financieros	Finanzas	6,1	14,0
<b>Total</b>		<b>50,0</b>	<b>114,3</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del POM I.

El contenido del POM I<sup>20</sup> (véase el cuadro 12) se articuló en torno a cuatro componentes de obras de infraestructura y servicios de barrio, que absorbieron gran parte de la inversión, y a un componente de cooperación técnica para las obras de infraestructura a cargo de los gobiernos departamentales, cuyo monto es casi testimonial, y solo se ejecutó sobre el final del programa de cara a la preparación de la siguiente fase.<sup>21</sup>

El organismo ejecutor fue el MTOP, a través de su departamento de proyectos de obras e inversiones, en coordinación con los gobiernos departamentales recién elegidos (1985) y el servicio descentralizado de Obras Sanitarias del Estado. Estaba previsto que el programa tuviera una duración de cuatro años (hasta 1988).

### Desempeño del programa

El POM I financió obras de infraestructura. En total se ejecutaron 193 proyectos, de los cuales 85 estaban vinculados a obras sanitarias (44% del total) y 68 a obras de vialidad y mejoramiento de barrios y comunidades (35% del total). Estas obras abarcaron todos los departamentos y se concentraron en zonas donde en su mayor parte residía la población con más NBI. Con demora, en 1992 el programa pudo realizar un desembolso final de casi el 100% de los recursos totales (de préstamo y de contrapartida), a pesar de múltiples dificultades para ejecutar las obras previstas; por ejemplo:

- El programa se vio afectado por el cambio de autoridades del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales (1985). Esto planteó demoras sustanciales en las obras de infraestructura hasta que los

**20** La inversión total prevista fue de USD 50 millones (USD 114,3 millones de 2016), de los cuales USD 40 millones se financiaron con recursos de un préstamo del BID y USD 10 millones con recursos de contrapartida.

**21** No llega al 1% de la inversión, excluidos los costos financieros.

nuevos equipos pudieron interiorizarse del alcance de los proyectos.

- Los presupuestos que recibieron los gobiernos departamentales no contemplaban recursos propios necesarios para financiar la conexión domiciliar a las redes (en obras de saneamiento, por ejemplo), ni recursos para el mantenimiento de la obra. Esto generó que varias obras realizadas no pudieran ser utilizadas por la población beneficiaria.
- Si bien gran parte de las obras se ejecutaron en zonas de baja calidad urbana y residencial, así como con problemas de acceso a servicios básicos, en el diseño del POM I no se explicitaron los criterios de focalización de los beneficiarios.

- La evaluación del proyecto destacó la necesidad de incorporar en futuras operaciones un componente de fortalecimiento institucional para los gobiernos departamentales que contribuya a conformar unidades de planificación y formulación de proyectos, para que sea posible gestionar inversiones, aspecto que fue incorporado a partir de la siguiente operación.
- Finalmente, el aumento de los costos reales sobre los presupuestados (más del 40%) afectó negativamente el resultado costo-beneficio de las inversiones, con tasas internas de retorno sensiblemente inferiores a las previstas en la evaluación *ex ante* de los proyectos.

Los aprendizajes de la primera etapa fueron incorporados en el diseño del nuevo programa.

## 2.2 Programa de Desarrollo Municipal, segunda etapa (POM II)

El POM II tenía por objetivo “proporcionar apoyo al país en su estrategia de fortalecimiento de los gobiernos departamentales a fin de mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria”. Este enunciado muestra un cambio conceptual respecto del POM I: el programa otorgaba mayor importancia a los gobiernos departamentales como actores relevantes del desarrollo territorial. Para el logro de sus objetivos, el POM II se estructuró en cuatro áreas temáticas:

- Ejecución de obras que respondan a las prioridades de los gobiernos departamentales.
- Fortalecimiento de los gobiernos departamentales en las áreas de gestión financiera;

e identificación, preparación, evaluación, ejecución y supervisión de proyectos.

- Implantación de un sistema de información para la administración tributaria departamental y nacional, por medio de la actualización de los catastros urbanos y suburbanos de las capitales departamentales y principales localidades del interior del país.
- Fortalecimiento de la Dirección General de Catastro (DGC), mediante asistencia especializada, en el mantenimiento y la administración del sistema catastral.

El presupuesto total previsto ascendía a USD 35 millones (USD 63,0 millones de 2016),

de los cuales USD 28 millones se financiaron con recursos del BID y USD 7 millones con recursos de contrapartida. Desde el punto de

vista de la ejecución, el POM II se estructuró en dos componentes: fortalecimiento institucional y obras (véase el cuadro 13).

**Cuadro 13.** POM II: Componentes básicos y montos (en millones de USD)

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	2016
Fortalecimiento institucional	Capacidades de gestión	6,9	12,4
Obras	Obras	24,6	44,3
Ejecución y administración	Mecanismo de ejecución	1,1	2,0
Costos financieros e imprevistos	Finanzas	2,4	4,3
<b>Total</b>		<b>35,0</b>	<b>63,0</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del POM II.

La estructura de ejecución adoptada en el POM II es casi similar a la del programa anterior: el organismo ejecutor responsable es el MTOP, en coordinación con los gobiernos departamentales, el servicio descentralizado del organismo subejecutor y la Dirección General de Catastro, que participa al incluirse actividades relacionadas con la revisión catastral. El POM II tuvo una duración prevista de cinco años. Finalmente, se prolongó hasta abril de 1998, cuando se efectuó el último desembolso.

### Desempeño del programa

Del mismo modo que en el programa anterior, las obras de infraestructura tuvieron un alto peso en relación con la inversión prevista. Algo más del 75% de los recursos de inversión consumidos estuvieron orientados a obras, con un grado de ejecución del 95% sobre el monto inicialmente previsto. Por su

parte, el componente de fortalecimiento institucional tuvo un grado de ejecución menor (75%), indicativo de las dificultades en la implementación de las actividades de mejora de la gestión.

En total, de los USD 24,6 millones (USD 44,3 millones de 2016) invertidos en obras, se destinaron un 62% a proyectos de vialidad y mejoramiento de barrios, y un 38% a proyectos de obras sanitarias y de abastecimiento de agua. Se estima que unas 69.000 personas fueron beneficiarias directas de estas obras, de las cuales poco más de 37.000 tenía NBI.

Las evaluaciones disponibles al finalizar el programa permiten extraer las siguientes conclusiones y lecciones:

- Se alcanzaron las metas físicas de obras que resolvieron problemas puntuales, sin vincularse a los objetivos de desarrollo

departamentales. Esto fue considerado para efectos del siguiente programa, mediante el establecimiento de planes estratégicos de desarrollo que dieron un marco de referencia a las inversiones.

- El POM II incorporaba aspectos relevantes de la gestión municipal en el componente de fortalecimiento institucional, entre ellos: actualización del catastro, sistema de información para la administración tributaria y gestión de proyectos. Este enfoque fue innovador y permitió capacitar a funcionarios de los gobiernos departamentales en la preparación de proyectos y gestión financiera. Pero la ejecución del componente no tuvo éxito, en buena medida debido a un diseño con un enfoque centralista, sin comprometer adecuadamente a los gobiernos departamentales. Se buscó cubrir esta deficiencia mediante el involucramiento activo de estos gobiernos en la definición y la ejecución de las

actividades de fortalecimiento institucional en el siguiente programa.

- Los problemas de ejecución del componente de fortalecimiento institucional motivaron el traslado de la responsabilidad de ejecución del MTOP a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia. Este desdoblamiento de responsabilidades provocó ulteriores descoordinaciones e ineficiencias.
- En el POM II prosiguieron los problemas ya observados en el POM I en relación con las demoras en los plazos de los procesos licitatorios y de ejecución de obras. Esto se explica por la carencia inicial de pliegos tipo, por el desconocimiento de los procedimientos por parte de los gobiernos departamentales y por la lentitud en la liquidación de certificados de obra debido a trámites excesivos en el MTOP.

### 2.3 Programa de Desarrollo Municipal III

El Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III se definió con un nuevo enfoque orientado a articular mejor la identificación de necesidades y la planificación de inversiones, para lo cual se promovió el uso de planes estratégicos de desarrollo. Así se corrigieron las fallas observadas en los programas previos.

Sin embargo, el hecho que condicionó el PDM III, y las sucesivas operaciones, fue la reforma constitucional de 1996, que confirió un rol más activo a los gobiernos departamentales. Esto se reflejó en el objetivo del PDM III: “aumentar la eficiencia de los gobiernos

departamentales, consolidándolos como instituciones de gestión pública descentralizada y promotores del desarrollo local”. Este objetivo general se concretó en dos objetivos específicos: reforzar la capacidad técnica, financiera y de gestión de obras y servicios urbanos de estos gobiernos; y atender las necesidades más urgentes de su inversión.

En el primer caso, se destaca un mayor énfasis en mejorar la eficiencia de la gestión departamental. Los datos disponibles en el momento del diseño mostraban que, si bien la autonomía financiera de los gobiernos

departamentales se reforzó en el período 1989–94, con un aumento de 56,8% a 61,5% de los ingresos de origen departamental sobre el total de ingresos, se consideraba que todavía había un gran espacio para incrementar los ingresos locales de estos gobiernos, sobre todo por la contribución inmobiliaria.

Por el lado del gasto, en 1994 los egresos de los gobiernos departamentales suponían el 15,1% del gasto público nacional, en gran parte para financiar gastos corrientes (90% del total), aunque las inversiones regionales crecieron casi un 50% en el período 1989-94. Teniendo en cuenta estos dos objetivos, el PDM III se estructuró en cuatro componentes (véase el cuadro 14).

**Cuadro 14.** PDM III: Componentes básicos y montos (en millones de USD)

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Fortalecimiento institucional	Capacidades técnicas	6,0	9,0
Proyectos de inversión	Obras	54,5	81,8
Administración y supervisión	Mecanismo de ejecución	3,3	5,0
Costos financieros	Finanzas	6,2	9,3
<b>Total</b>		<b>70,0</b>	<b>105,0</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del PDM III.

El monto total del PDM III fue de USD 70 millones (USD 105,0 millones de 2016), de los cuales USD 49 millones se financiaban con recursos del BID y los USD 21 millones restantes con fondos de contrapartida locales. Estaba previsto un período de ejecución de cinco años. El contrato se firmó en mayo de 1997 y el último desembolso se efectuó en marzo de 2005, casi tres años después de la fecha inicialmente prevista.

La responsabilidad de ejecución del PDM III se trasladó del MTOP, a cargo de las dos primeras operaciones, a la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) ubicada en la OPP, creada para la implementación del PDM III, de

manera de consolidar una instancia especializada en temas de la descentralización.

### Desempeño del programa

El diseño del programa contemplaba diversas innovaciones para corregir algunos problemas surgidos en las dos etapas anteriores. Cabe destacar las siguientes:

- La primera innovación fue la introducción de los planes estratégicos de desarrollo como condición para aprobar los proyectos de inversión. Estos planes debían ser elaborados por las intendencias con base en los diagnósticos y en consulta con los sectores representativos de la sociedad local.



- Además, para acceder al segundo tramo de distribución de recursos, los gobiernos departamentales debían presentar un Plan de Mejoramiento Institucional, en el que indicaran las medidas por tomar y los proyectos de fortalecimiento para alcanzar las metas de desempeño institucional.
- Asimismo, como condición previa para recibir recursos, cada gobierno departamental debía firmar un convenio de adhesión que incluiría los compromisos y las obligaciones con el BID.

En definitiva, se trataba de asegurar que, tanto en el diseño como en la ejecución, los proyectos de obras y de fortalecimiento institucional no tendrían desviaciones significativas respecto a los objetivos del PDM III.

Todas estas cautelas hicieron posible una mejora notable de los resultados globales del PDM III, en especial en los proyectos del componente de fortalecimiento institucional. De acuerdo con los datos que ofrece el informe de terminación de proyecto, los resultados en términos de productos entregados permitieron la implementación, entre otros, de nuevos sistemas de contabilidad y presupuesto en algunas administraciones departamentales, de gestión tributaria y cobro de tributos municipales, de información gerencial, y de administración de recursos humanos. Además, se implantaron sistemas de gestión de bases de datos intermunicipales y se completó la actualización catastral (iniciada con el PDM II) en ocho gobiernos departamentales.

Pese a haberse alcanzado en general las metas previstas, los resultados del componente de fortalecimiento institucional fueron

heterogéneos según los departamentos. En el caso de los sistemas de gestión contable y presupuestal, cada intendencia siguió aplicando sus propios criterios. Por ello, se pudo avanzar poco en la armonización de un modelo de contabilidad con normas comunes.

El sector de inversión con mayor demanda fue el de consolidación de barrios, lo cual indica que se progresó hacia una visión más integral que atendiera la problemática de los barrios. Sin embargo, prosiguieron las desviaciones notables entre los tiempos previstos de licitación y la adjudicación de obras, máxime cuando existían restricciones para cubrir los recursos de contrapartida del PDM III en los dos últimos años. Todo ello generó demoras e interrupciones de algunas obras, junto con desfases en el *pari passu*, que ocasionaron la interrupción de desembolsos durante gran parte de 2003, así como la necesidad de renegociar las condiciones contractuales de los proyectos ya iniciados. Todo ello afectó los retornos previstos de la inversión, que fueron inferiores a los estimados inicialmente.

La instalación de la UDM en la OPP trajo una mejora notable sobre los mecanismos utilizados en los programas anteriores. No obstante, cabe señalar que, inicialmente, existieron debilidades en las capacidades técnicas para responder efectivamente a las demandas de los gobiernos departamentales.

En cuanto al funcionamiento de los incentivos relacionados con el plan estratégico de desarrollo y el plan de mejoramiento institucional, de los 18 departamentos que participaron en el programa, 11 cumplieron con las metas y accedieron a los fondos. Este sistema de incentivos fue bastante eficiente y

llevó a una mejora del indicador de gasto en personal de los gobiernos departamentales en 1998 y 1999. Sin embargo, estas acciones no se mantuvieron.

Durante el período de ejecución del PDM III, en el gobierno central se alternaron tres administraciones diferentes (segundo gobierno de Sanguinetti, gobierno de Batlle y primer gobierno de Vázquez) y se registró la gran crisis económica de 2002, lo que supuso un

cambio en los ritmos de ejecución, así como modificaciones sustanciales en los incentivos a raíz de la reforma constitucional de 1996. En los gobiernos departamentales también se produjeron cambios de autoridades y equipos, lo que afectó directamente la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el desempeño satisfactorio del programa se debió en gran parte a un diseño de la operación que contempló muchas salvaguardas, previamente definidas, en ambos componentes.

## **2.4 Programa de Desarrollo y de Gestión Municipal (PDGM IV)**

El objetivo general del PDGM IV era mejorar la situación fiscal de los gobiernos departamentales y mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios municipales. Los objetivos específicos fueron: desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización; implantar un sistema de incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal y aumentar la eficiencia de la gestión de los gobiernos departamentales; y atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada.

Esta reafirmación de la mejora de la gestión como objetivo del PDGM IV proviene de una

doble preocupación. Por un lado, como resultado de la reforma constitucional, los nuevos recursos de transferencias podían suponer un desincentivo para asumir los costos políticos de un manejo más exigente de los recursos propios departamentales, en especial la contribución inmobiliaria y las patentes de vehículos, o generar un descontrol del gasto.

Por otro lado, los documentos elaborados en la etapa de preparación del PDGM IV mostraban con mayor crudeza las debilidades de los gobiernos departamentales en materia de gestión tributaria y fiscal y en la gestión de inversiones. Desde un punto de vista de las actividades, el PDGM IV se estructuró en tres componentes (véase el cuadro 15).

**Cuadro 15.** PDGM IV: Componentes básicos y montos (en millones de USD)

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Desarrollo del sector	Fortalecimiento de políticas	0,5	0,7
Fortalecimiento de la gestión departamental	Capacidades técnicas	6,5	8,5
Proyectos de inversión	Obras	58,0	76,0
Administración y supervisión	Mecanismo de ejecución	3,4	4,5
Costos financieros	Finanzas	6,7	8,8
<b>Total</b>		<b>75,0</b>	<b>98,4</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del PDGM IV

Con respecto a los tres programas anteriores, en el PDGM IV<sup>22</sup> se incluye un nuevo componente, Desarrollo del sector, con el propósito de ayudar a establecer un marco institucional adecuado para consolidar la descentralización como política pública nacional. La duración efectiva de la operación fue de ocho años.

La unidad ejecutora se ubicó inicialmente en la UDM de la OPP. En septiembre de 2009 se trasladó la ejecución de los proyectos de inversión a la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la OPP, con el fin de mejorar la coordinación de las obras de diversas fuentes, principalmente del Fondo de Desarrollo del Interior. Tras el cambio de gobierno, en noviembre de 2010 se produjo otra mudanza del PDGM IV a la recién creada Área de Políticas Territoriales de la OPP.

### Nuevo contexto político y económico

El inicio del PDGM IV estuvo marcado por el cambio de gobierno a nivel central y departamental. Por primera vez desde la restauración democrática ganó el Frente Amplio, que tomó posesión en marzo de 2005, seis meses después del primer desembolso. En mayo de 2005 se celebraron las elecciones en los gobiernos departamentales con un cambio relevante del mapa político.<sup>23</sup>

En 2005, la economía uruguaya comenzaba a crecer de forma sostenida con tasas promedio en torno al 5%, tras la profunda crisis vivida en los años 2002 y 2003. Este mayor crecimiento permitió ampliar el margen para el gasto público, lo que a su vez hizo posible destinar recursos adicionales a las políticas de descentralización. Con la nueva Ley de Presupuesto de 2005–09 se incrementaron las transferencias de recursos a los departamentos y se pusieron en marcha

<sup>22</sup> El monto total de la operación fue de USD 75 millones (USD 98,4 millones de 2016), de los cuales USD 60 millones se financiaron con recursos de un préstamo del BID y USD 15 millones con recursos de contrapartida.

<sup>23</sup> Solo cinco intendentes renovaron su mandato y el Frente Amplio pasó a gobernar en ocho intendencias.

los mecanismos de coordinación entre los gobiernos departamentales y el gobierno central (Congreso de Intendentes y Comisión Sectorial de Descentralización).

Esta solución institucional permitió acordar reglas pautadas sobre los criterios de asignación de los recursos disponibles (artículos 214 y 298 de la Constitución) e impulsar un marco coherente de gasto de los gobiernos departamentales. Por otra parte, en 2009 se aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley 18.567), que estableció un nuevo ordenamiento legal de un tercer nivel de gobierno, con la creación de los municipios y sus órganos de representación política.

Ante este escenario político, se abrió un nuevo espacio de diálogo entre el BID, el Gobierno central y los gobiernos departamentales, que se concretó en diversos cambios en el diseño del programa. Todo ello implicó demoras en la ejecución del PDGM IV y sucesivas prórrogas por 42 meses en total para completar la ejecución del proyecto.

## **Desempeño del programa**

En materia de fortalecimiento institucional y de apoyo a los procesos de descentralización, se ejecutaron 63 proyectos relacionados con gestión interna, acercamiento a la ciudadanía, fortalecimiento y desarrollo territorial, por un costo aproximado de USD7 millones (USD 9,2 millones de 2016). En cuanto a los proyectos de inversión, el PDGM IV representó una inversión promedio por departamento por encima de los USD 3 millones (USD 3,9 millones de 2016). En total se financiaron 56 proyectos de obras.

De acuerdo con el Informe de cierre del proyecto y el Informe de evaluación final, el programa puede calificarse de satisfactorio, dado que buena parte de los productos previstos fueron realizados. Además, el programa se ejecutó con una visión política de mayor madurez conceptual y riqueza de instrumentos disponibles en materia de descentralización. Las capacidades instaladas en la OPP para ejecutar estos programas comenzaban a mostrar su estabilidad.

## **2.5 Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional I (PDGS I)**

El objetivo general del PDGS I fue mejorar la autonomía financiera de los gobiernos departamentales respecto del gobierno nacional, y mejorar la prestación de los servicios básicos de estos gobiernos.<sup>24</sup> Los objetivos específicos fueron: mejorar la capacidad institucional de los gobiernos departamentales

en materia de planificación, gestión financiera, gestión de inversión pública y gestión de ingresos propios; y mejorar y expandir la cobertura de los servicios básicos que brindan los gobiernos departamentales. El PDGS I se estructuró en dos componentes (véase el cuadro 16).

---

**24** Este objetivo tiene gran similitud con los que ya se señalaban en PDGM IV.

**Cuadro 16.** PDGS I: Componentes básicos y montos (en millones de USD)

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Modernización de la gestión de los gobiernos subnacionales	Fortalecimiento de políticas de descentralización	5,8	6,2
Inversiones para el desarrollo subnacional	Obras	76,9	82,3
Administración y monitoreo	Mecanismo de ejecución	2,2	2,4
<b>Total</b>		<b>85,0</b>	<b>91,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

La ejecución prevista de la operación era de cinco años –el contrato se firmó en febrero de 2012–, y el último desembolso estaba previsto para febrero de 2017. Sin embargo, el programa se prorrogó hasta febrero de 2020.

De acuerdo con el diseño inicial, la unidad coordinadora estaba ubicada en el Área de Políticas Territoriales de la OPP. Este esquema se modificó en 2015, con el nuevo gobierno, cuando en una reestructura de la OPP se creó la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP), que asumió las funciones que tenía el Área de Políticas Territoriales e integró el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

### Desempeño del programa

Un aspecto novedoso en el diseño del PDGS I fue la inclusión de un fondo concursable para financiar inversiones que cumplieren determinados requisitos, relacionados con la integralidad y la consistencia de la intervención, su impacto socioeconómico y su

carácter innovador (adaptación y mitigación del cambio climático, por ejemplo), entre otros. Los recursos asignados al fondo ascendieron a USD 11,2 millones, casi el 15% de los USD 76,9 millones previstos en el componente 2 de Inversiones para el Desarrollo Subnacional.<sup>25</sup>

Para fines de 2019 el programa ya había ejecutado casi la totalidad de los recursos. En el componente de inversiones se culminaron 40 obras, incluidas 10 del fondo concursable, por más de USD 75 millones. Los proyectos financiados contemplaron mejora de barrios; mejora de accesos y puentes; saneamiento, drenajes pluviales y recuperación de arroyos; mejora de parques, y ramblas y espacios públicos.

En el caso del componente de fortalecimiento institucional, el PDGS I apoyó la implementación del plan de cuentas departamental con criterios contables homogéneos, que sentó las bases para el desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

<sup>25</sup> En valores de 2016 serían USD 12,0 millones y USD 82,3 millones, respectivamente.

departamental. Se avanzó además en la gestión de la contribución inmobiliaria y catastral; se realizaron ocho proyectos de fortalecimiento con enfoque de gestión por resultados; y se llevaron a cabo capacitaciones

sobre herramientas para la gestión de los territorios, transparencia de la información financiera, planificación de inversiones y gestión de las transferencias.

## **2.6 Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales (PDGS II)**

Con el propósito de evitar la interrupción del financiamiento que se dio en 2011 entre el PDGM IV y el PDGS I, la DDIP solicitó un nuevo programa. Así se concretó el Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales (denominado PDGS II), primera operación de una serie que sería financiada bajo la modalidad de financiamiento de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés). El uso de este nuevo instrumento de préstamo (CCLIP) permite el financiamiento de sucesivos proyectos por hasta USD 300 millones, cuyas nuevas fases se preparan por demanda y de manera secuencial en función de los avances registrados en la ejecución. Este mecanismo brindó mayor previsibilidad y continuidad al flujo financiero, y permitió consolidar los

esfuerzos para fortalecer las estrategias de descentralización.<sup>26</sup>

El objetivo de la CCLIP definida en el documento del proyecto fue doble: mejorar la autonomía financiera de los gobiernos departamentales respecto del gobierno nacional, y mejorar la prestación de los servicios básicos que brindan los gobiernos departamentales. Los objetivos específicos son: incrementar los ingresos por contribución inmobiliaria; mejorar la oportunidad en la información financiera departamental; mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión pública; e implementar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo departamental en términos de servicios al ciudadano. Desde el punto de vista del diseño, el PDGS II se estructura en dos componentes (véase el cuadro 17).

---

**26** Desde el punto de vista operativo, la CLIPP es un mecanismo que otorga agilidad en los procesos de preparación y aprobación de las futuras operaciones, con bajos costos de tramitación tanto para el BID como para el gobierno. El monto de la CLIPP suscrito es de USD 300 millones, lo que permitiría financiar entre tres y cuatro operaciones futuras.

**Cuadro 17.** PDGS II: Componentes básicos y montos (en millones de USD de 2016)

Componente	Actividades	Tipo de actividad	Monto USD 2016
Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión de los gobiernos departamentales	Gestión de cobranza de tributos y financiera	Capacidades de gestión y de formulación de políticas de descentralización	4,6
Inversiones para el desarrollo departamental	Gestión de la inversión y riesgos, y adaptación al cambio climático	Obras	82,8
Administración y monitoreo		Mecanismo de ejecución	2,6
<b>Total</b>			<b>90,0</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del PDGS II.

Como en el PDGS I, los recursos de inversión se dividen en dos tipos de fondos: el Fondo de Asignación Inicial (USD 70 millones), para cuyo reparto entre los departamentos se siguen los mismos criterios utilizados para el FDI por la Ley de Presupuesto Quinquenal; y el Fondo Concursable (USD 10,2 millones), para incentivar proyectos de los gobiernos departamentales que cumplan con condiciones adicionales.<sup>27</sup>

El monto total de la operación aprobada fue de USD 91,8 millones, de los cuales USD 75 millones se financian con recursos del BID y USD 15 millones con recursos de contrapartida. La ejecución prevista de la operación es de cinco años.

La unidad coordinadora se mantuvo en la DDIP de la OPP para asegurar la continuidad de los equipos, un factor clave para mantener

el apoyo técnico a las contrapartes de los gobiernos departamentales.

### Desempeño previsto del programa

Uno de los principales logros del PDGS II ha sido su implementación gradual en todas las intendencias del SIIF departamental, lo cual contribuye a que se cuente con información completa, oportuna y comparable de la ejecución presupuestaria departamental. Por otra parte, en materia de obras se lograron eficiencias al mantener el flujo continuo de recursos, al no registrarse una interrupción entre la anterior operación y esta: la calidad en la formulación de las obras también está mejorando, en paralelo con la mejora en la capacidad de formulación de proyectos de las intendencias.

En otro orden, cabe destacar que, ante la consolidación de funciones propias de la

<sup>27</sup> Los criterios utilizados son: calidad general del proyecto con énfasis en su impacto, consistencia con planes departamentales y nacionales, compromisos de cofinanciación y proyectos de carácter regional.

descentralización en la DDIP y su éxito en la gestión del PDGS, la OPP impulsó la aprobación de otros programas subnacionales también

ejecutados por el equipo administrativo a cargo del PDGS y financiados por el BID, en materia de transporte y agua y saneamiento.

### 3. Resultados alcanzados<sup>28</sup>

#### 3.1 La inversión realizada

La historia de más de 35 años de colaboración ininterrumpida entre los gobiernos nacionales, los gobiernos departamentales y el BID, iniciada en 1984, es destacable y única en ALC. A lo largo de este período, la inversión en obras alcanzó USD 459 millones. Si se excluyen las dos

primeras operaciones, en las que se financiaron obras menores, a partir del PDM III el valor promedio por obra ejecutada se mantuvo entre un mínimo de USD 1,29 millones (PDMG IV) y un máximo de USD 1,41 millones (PDGS I) (véase el cuadro 18).

**Cuadro 18.** Monto de las inversiones por componente (en millones de USD constantes de 2016; incluye montos de préstamos y aporte local)

Programa	Operación	Montos			Evolución (PDM I/PDM II=100)		
		Obras	Fort. inst.	Por obra	Obras	Fort. inst.	Por obra
POM I	UR-L0028 (1984)	92,1	0,7	0,41	100,0	-	100,0
POM II	UR-L0070 (1990)	44,3	12,4	0,29	48,1	100,0	71,5
PDM III	UR-L0111 (1997)	82,1	9,0	1,36	89,1	72,5	332,0
PDGM IV	UR-L0131 (2003)	76,0	9,2	1,29	82,5	73,8	316,1
PDGS I	UR-L1038 (2011)	82,2	6,2	1,41	89,3	50,0	343,9
PDGS II	UR-L1111 (2016)	82,8	4,6	1,36	89,9	37,0	331,8
	Total	459,4	42,1				

Fuente: Elaboración propia.

En comparación con los programas ya ejecutados –del POM I al PDGM IV–, el peso relativo de los proyectos de obras sobre el total de la inversión –PDGS I y PDGS II– muestra un

incremento notable: ha pasado a representar el 91% en promedio. Es decir que, tanto en términos absolutos como relativos, los programas más recientes suponen una mayor

<sup>28</sup> Para facilitar la comparación entre programas, a partir de esta sección se utilizan valores en dólares constantes de 2016, salvo que se indique lo contrario.



inversión en obras que el promedio histórico. Por el contrario, la inversión en proyectos de fortalecimiento institucional disminuyó en los dos últimos programas aprobados (PDGS I y

PDGS II), tanto en volumen –USD 4,6 millones en el PDGS II, frente a USD 7 millones de promedio– como respecto al total de los programas (véase el cuadro 19).

**Cuadro 19.** Distribución de la inversión por tipo de destino (porcentaje del total de la inversión de cada programa)

	Obras	Fortalecimiento institucional	Mecanismo de ejecución	Costos financieros	Total
<b>POM I</b>	80,4	0,6	6,6	12,4	100,0
<b>POM II</b>	70,3	19,7	3,1	6,9	100,0
<b>PDM III</b>	78,1	8,6	4,7	8,6	100,0
<b>PDGM IV</b>	77,3	9,3	4,5	8,8	100,0
<b>PDGS I</b>	90,4	6,8	2,8	0,0	100,0
<b>PDGS II</b>	92,0	5,1	2,9	0,0	100,0
<b>Promedio</b>	81,4	8,4	4,0	5,2	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Esta reducción del peso relativo de los proyectos de fortalecimiento institucional en las dos últimas operaciones puede explicarse por cambios en los criterios de tipología de proyectos. Hasta el PDGM IV el componente de fortalecimiento institucional estaba basado en un amplio espectro de actividades elegibles. A partir del PDGS I, las actividades de fortalecimiento institucional se concentraron básicamente en la mejora focalizada de la gestión fiscal.

Durante todo el período 1984–2021, el número de proyectos ejecutados y previstos –incluidos los financiados por el PDGS II– ascendió a 551 obras. La gran mayoría de las obras

se concentró en proyectos de consolidación de barrios y vialidad (poco más del 40%) y de saneamiento y drenaje de aguas (casi el 30%). No obstante, si se exceptúa el POM I, que no contemplaba mejoras urbanísticas, en el resto de las operaciones el porcentaje de obras relacionadas con la consolidación de asentamientos y áreas residenciales osciló en torno al 60%, lo que denota que en sucesivos programas se fue produciendo una mayor focalización en proyectos urbanos con énfasis en poblaciones con NBI. Se estima que el total de la población beneficiaria hasta el PDGM IV fue de más de 500.000 personas (cerca del 20% de la población), de las cuales el 60% es población con NBI.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Los documentos existentes sobre la evaluación final de los programas muestran datos fragmentarios del número de beneficiarios.

### 3.2 Resultados económicos de las obras

Las obras realizadas con recursos de los sucesivos programas significaron un cambio notable en las condiciones de vida de la población –eliminación de riesgos de inundaciones, saneamiento, equipamientos urbanos integrales, etc.– y en el valor económico de los inmuebles radicados en las zonas de intervención. A partir del PDGM IV, para el diseño de las operaciones ya se contaba con evidencias de otros países, que mostraban los efectos positivos de las obras en espacios urbanos sobre los valores de los inmuebles, incluido el suelo.<sup>30</sup> Para el caso de Uruguay, en el análisis económico del PDGS I se estimaba que, como resultado de las obras de mejora urbana que financiaba, la valoración predial se incrementaría entre un mínimo de 14% y un máximo de 40%. Siempre en el caso del PDGS I, se realizó una evaluación del impacto de las inversiones en los valores de compraventa de inmuebles en el barrio de San Cono, y se observó que el efecto de las obras generó un aumento del valor de las compraventas del 181%, valor que debe ser

considerado con cautela dado el reducido tamaño de la muestra.

Un estudio más exhaustivo para el caso uruguayo es el realizado por Lebedinsky (2010), que aplicó el método de los precios hedónicos.<sup>31</sup> Los resultados de este estudio, extrapolables a las obras de los PDGS, muestran que las inversiones en infraestructura (pavimentación, saneamiento, alumbrado y desagües pluviales) tienen efectos desde neutrales hasta positivos en la valoración inmobiliaria, que oscilan entre un mínimo de 5,97% para mejoras marginales y un máximo de 22,67%.<sup>32</sup> Por otra parte, los cambios de estado de la infraestructura –de arruinado, regular o malo a bueno o muy bueno– suponen una mejora del valor inmobiliario del 7,65%, de forma acumulativa. Estas evidencias sugieren que los esfuerzos realizados por los programas en el marco de los proyectos de obra tuvieron efectos positivos sobre el valor de los activos inmobiliarios de la población beneficiaria.

---

**30** Por ejemplo, Ki y Jayantha (2010). Wood y Cigdem (2012) analizaron con un enfoque cuasiexperimental diversos casos de proyectos enmarcados dentro del programa Victoria's Neighbourhood Renewal (Australia) y hallaron que por cada dólar australiano invertido se producía un retorno de 3,04 dólares en un período de 10 años. En BID (2012) se señalan otras evidencias sobre el caso argentino.

**31** Este método permite estimar el precio de un inmueble por sus características intrínsecas (superficie, materiales, cerramientos, equipamientos comunes, etc.), por su localización y las condiciones urbanísticas del entorno donde está ubicado. Todos estos elementos intervienen en la formación del precio.

**32** Los cambios de clase de infraestructura que más mueven los resultados son aquellos que suponen pasar de un pavimento natural a un pavimento de hormigón o asfáltico con cordón cuneta. Los cambios en el saneamiento o en el alumbrado no tienen efectos significativos sobre los precios.

### 3.3 Resultados de la mejora del Sistema de Información Financiera (SIFI)

Excepto el primer programa, POM I, los demás incluyeron un componente de fortalecimiento institucional en el que, entre otros aspectos, se incorporaban mejoras en los procesos de gestión financiera y tributaria. La demora en materia de resultados tangibles de este componente ocasionó una percepción negativa sobre este debido a las intervenciones fragmentadas. En realidad, lo que se había logrado hasta el PDGS I fue poner en producción diversos módulos financieros en los departamentos, en función de las necesidades que tenía cada intendencia. El resultado de todo ello fue una amalgama de sistemas y criterios contables no homogéneos, dudas acerca de la confiabilidad de la información financiera y problemas para consolidar la misma de manera oportuna.

Esta situación se modificó de forma relevante con el PDGS I y el PDGS II. Para ello, concurren cuatro factores determinantes. El primer factor fue la posibilidad de ofrecer a todos los gobiernos departamentales una solución tecnológica que combinara la capacidad de manejo eficiente de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial de cada entidad con la autonomía de gestión y la confidencialidad de los datos, permitiendo las rendiciones de cuentas de forma estandarizada. Esta solución la brinda un sistema en la nube, con *software* único, denominado Sistema de Información

Financiera (SIFI), instalado en el centro de datos de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

El segundo factor tiene que ver con la adopción de criterios comunes de contabilidad por casi todos los gobiernos departamentales. Para ello, se impulsó un grupo de trabajo interdepartamental, con técnicos de cada una de las intendencias, en el que se acordaron criterios homogéneos, adaptados a cada realidad, pero, a su vez, coherentes con la normativa financiera y contable de toda la Administración Pública. El SIFI y las normas contables comunes permiten la consolidación de la información en poco tiempo, además de reforzar la toma de decisiones mediante herramientas de inteligencia de negocios para generar información de alto nivel.

El tercer factor está relacionado con el modelo de gobernanza del sistema en la nube. Sobre la base de la adhesión voluntaria al nuevo sistema, existe una Comisión de Armonización Tecnológica, que es interinstitucional (con participación mayoritaria de los gobiernos departamentales), en la que se fijan las pautas y se supervisa el funcionamiento de todo el sistema. El cuarto factor fue el liderazgo del equipo de fortalecimiento institucional del PDGS, que realizó un trabajo detallado para lograr la adhesión de las intendencias, los proveedores y ANTEL.

## 4. Lecciones aprendidas

Las principales lecciones aprendidas de esta serie de programas son las siguientes:

### **1. La continuidad y secuencia de los programas de apoyo a los gobiernos departamentales permitió acompañar la evolución del proceso de descentralización fiscal del país, generando una mayor capacidad a nivel departamental**

La trayectoria de los PDGS muestra que los programas acompañaron de manera consistente el proceso de descentralización del país. La primera de las operaciones, el POM I, estaba basada en una concepción orientada a la mejora de la infraestructura departamental. Los recursos asignados al fortalecimiento institucional eran menores y se orientaron al apoyo técnico de las intendencias. No obstante, durante la ejecución se reflexionó sobre la conveniencia de modificar la estrategia de intervención, dando más importancia a los temas de gestión institucional. Estos cambios se observan en los programas POM II y PDM III y estuvieron orientados mayormente a una creciente autonomía de las intendencias en la gestión integral de las obras a lo largo del ciclo de proyectos, con apoyo técnico cada vez más especializado desde la OPP, y a la inclusión desde el POM II del componente de fortalecimiento institucional, que pasó de financiar equipamiento informático y sistemas a enfocarse en proyectos más integrados y sofisticados, como el SIFI departamental y la mejora de la recaudación tributaria.

El cambio de paradigma de la descentralización con la reforma constitucional de 1996 y la adopción de presupuestos quinquenales

también fueron elementos que incidieron directamente en el diseño y la ejecución de los programas. Se buscó pasar de un modelo de oferta –los proyectos eran definidos a nivel central– a un modelo de demanda, donde los gobiernos departamentales determinaban sus prioridades de inversión. Estos rasgos se observan de forma más clara a partir del PDGS I, con la inclusión de recursos concursables para el financiamiento de proyectos generados por los gobiernos departamentales, y en el diseño de las obras del PDGS II y el PDGS III (en formulación), que adopta un enfoque participativo.

La nueva Ley de Descentralización Política y de Participación Ciudadana, aprobada en 2009, también fue apoyada en el PDGM IV mediante el componente de desarrollo del sector, cuyo objetivo era respaldar la construcción de un marco sectorial sobre el proceso de descentralización, la formulación de propuestas de modelos de gestión descentralizados y el fortalecimiento del Congreso de Intendentes.

### **2. La evolución de los programas de apoyo a los gobiernos departamentales permitió transitar hacia un modelo de intervención con mayor participación de las intendencias**

En la primera de las operaciones, el POM I, los gobiernos departamentales tuvieron un rol pasivo en el diseño. Esta situación cambió en los sucesivos programas, lo que puede observarse tanto en los objetivos como en el contenido de los componentes. Por ejemplo, el POM II tuvo interlocutores de los gobiernos

departamentales que permitieron ampliar las áreas de intervención del programa introduciendo temas como la adopción de estándares urbanísticos mínimos, criterios para que las obras de infraestructura se definan por estos gobiernos de conformidad con sus prioridades, etc.

Por otra parte, el gobierno nacional asignó una creciente importancia a las políticas orientadas al mejoramiento de barrios, en especial en temas relacionados con el saneamiento y las mejoras de las condiciones urbanísticas. En dicho contexto, las intendencias adquirieron un rol primordial en la definición de prioridades de inversión. En los sucesivos programas, a partir del PDM III, se consolidó esta visión de apoyo a la descentralización, que se plasmó en un mayor énfasis del componente de fortalecimiento institucional, dirigido a mejorar las capacidades de gestión de las intendencias.

### **3. La evolución del componente de fortalecimiento institucional refleja la creciente importancia conferida a la gestión institucional y la necesidad de focalizar la modernización en áreas estratégicas**

El componente de fortalecimiento institucional adquirió una importancia creciente a lo largo de los diversos programas. Esta importancia no solo se tradujo en mayores recursos, sino que permitió atender los principales aspectos de la gestión subnacional, transitando de inversiones en equipamiento informático a temas de mayor relevancia, tales como la mejora de la gestión de los proyectos de inversión, la gestión presupuestaria plurianual, y la gestión de la deuda y la sostenibilidad fiscal.

Al respecto, los PDGS I y II también establecieron incentivos asociados a la mejora de la gestión y al cumplimiento de determinadas metas de nivel nacional, aspecto que no funcionó con la efectividad esperada, constatándose significativos retrasos en la entrega y la sistematización de la información financiera.

En el caso de la gestión técnica de inversiones, el PDM III se propuso mejorar la eficiencia de los gobiernos departamentales y la focalización de los proyectos, para lo cual se establecieron dos tramos en el acceso al financiamiento: el primero asignaba los fondos disponibles de acuerdo con la población y el territorio, mientras que el segundo premiaba el cumplimiento de una serie de metas de gestión que incluían la presentación de planes estratégicos departamentales para enmarcar las inversiones, el logro de resultados en materia de mejoramiento institucional y la participación de la sociedad civil.

La concentración del componente de fortalecimiento institucional en un menor número de actividades permitió un mayor avance en áreas de relevancia estratégica como la gestión financiera y tributaria. No obstante, las mejoras en estas áreas aún requieren ser perfeccionadas y consolidadas mediante una intervención continua en el mediano y largo plazo.

### **4. Para mejorar la calidad del fortalecimiento institucional, es importante adoptar instrumentos de análisis especializados en los diferentes ámbitos de intervención**

La evolución de los PDGS también refleja los cambios en los instrumentos utilizados

para el diseño de las operaciones. A partir del PDGM IV comenzaron a utilizarse nuevos instrumentos de diagnóstico, lo que posibilitó tener un conocimiento de la situación real del manejo de las finanzas departamentales con estándares de comparación basados en indicadores homogéneos. En este sentido, la medición de la capacidad institucional basada en el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) mostró que las áreas de mayor debilidad eran la gestión tributaria, la gestión financiera y la planificación (Aguilar y Eguino, 2009; Documento de Proyecto de PDGS II, 2016).

Otro aspecto importante fue la generación de datos históricos sobre las finanzas de los gobiernos departamentales por parte de la OPP, lo cual permitió que los diferentes actores involucrados en el diseño de las operaciones realizaran análisis mucho más precisos de las cuentas públicas subnacionales. Entre otras consecuencias, la disponibilidad de esta información fue un insumo relevante en el proceso de discusión entre las autoridades del Gobierno nacional y los gobiernos departamentales acerca de los incentivos asociados a las transferencias.

### **5. El mecanismo de ejecución del programa evolucionó a fin de adaptarse a los retos de una mayor descentralización**

A lo largo de las sucesivas operaciones se registraron cambios en el mecanismo de ejecución de los programas. El aprendizaje acumulado por el gobierno nacional condujo a concentrar en la OPP la gestión de todos los programas nacionales que tienen incidencia

territorial, así como la gestión de proyectos de inversión pública. Esta concentración permitió una visión única de todas las iniciativas que operan en el territorio, establecer alianzas institucionales con entidades académicas para mejorar la calidad de los proyectos, desarrollar incentivos como los fondos concursables y apoyar el perfeccionamiento del marco de políticas mediante la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) y otras instancias relevantes para el funcionamiento de los gobiernos departamentales. Además, esta concentración permitió lograr una mayor estabilidad del equipo técnico de la unidad coordinadora en la OPP.

### **6. La combinación de inversiones y fortalecimiento institucional permitió que los gobiernos departamentales acometan con efectividad proyectos de mayor envergadura y complejidad**

Durante los primeros programas, la inversión en obras se explicaba por la necesidad de contar con financiamiento adicional, en un contexto restrictivo de recursos fiscales. A partir del PDGM IV (2003) y los programas posteriores, se hizo evidente que el fortalecimiento de la gestión institucional era importante para mejorar la gestión del ciclo de proyectos y de los procesos licitatorios correspondientes. Lo anterior permitió transitar de proyectos menores a otros de mayor envergadura y escala.

De acuerdo con los actores involucrados en las tres primeras operaciones, los gobiernos departamentales acumularon capacidades técnicas para acometer obras menores

(pavimentación, arreglo de veredas, sistemas de saneamiento simples, etc.).<sup>33</sup> Sin embargo, con los recursos PDGS, los gobiernos –al fortalecer sus capacidades– adquirieron mayores competencias para realizar obras de mayor complejidad técnica. Este enfoque se consolida en el último programa, a partir del instrumento de CCLIP.

---

**33** En la actualidad, una parte importante de este tipo de obras se financia con recursos propios y, en muchos casos, se realiza bajo la administración (sin recurrir a empresas externas).

# Capítulo 5

## Capacitación para la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México

Ana Haro González, Alejandro Rasteletti y José Yitani Ríos

Este caso presenta la experiencia mexicana de un programa de capacitación para el cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), aprobada en 2016. El principal desafío de esta iniciativa fue apoyar la implementación del nuevo marco normativo, a fin de que los gobiernos subnacionales estuviesen informados de sus contenidos y pudiesen cumplir con sus disposiciones. El caso corresponde a una asistencia técnica no reembolsable, que apoyó la realización de actividades de capacitación de autoridades y funcionarios públicos del área fiscal. La intervención consistió en diseminar

de manera amplia los alcances y contenidos de la nueva ley, mediante la realización de un curso virtual. El caso ilustra la creciente importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en el apoyo de procesos de capacitación en línea –oportunos, ágiles y de bajo costo– para el fortalecimiento de los funcionarios de los gobiernos subnacionales. Además, se ilustra que estas iniciativas pueden perdurar en el tiempo si se las incorpora en instituciones especializadas o responsables por la coordinación fiscal intergubernamental.

### 1. Introducción

El BID trabajó entre 2015 y 2017 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), brindando apoyo para el desarrollo de la LDF. Este proceso conllevó retos importantes debido al impacto que la mencionada ley tendría en el manejo de las haciendas públicas del país.

Concretamente, la LDF legisla sobre el gasto, el endeudamiento y la transparencia. En

relación con el primero, la LDF establece límites al crecimiento del gasto en servicios personales y un control del gasto general a través de reglas de balance. Además, establece reglas para la elaboración y ejecución de los presupuestos de egresos. En relación con el endeudamiento, la ley establece procedimientos para que la contratación sea más competitiva y adopta un sistema de alertas que diagnostica la situación de cada entidad,



estableciendo límites al sobreendeudamiento. Finalmente, la ley introduce mecanismos de sistematización, registro y publicación de la información fiscal que favorecen el monitoreo de las finanzas subnacionales y su transparencia frente a la ciudadanía.

Ante la promulgación de la ley, la SHCP buscaba encontrar la manera de diseminarla en un corto período entre los funcionarios que debían conocerla y aplicarla. Históricamente, lleva mucho tiempo que los fun-

cionarios públicos conozcan las leyes y las implementen de forma efectiva. La SHCP solicitó asistencia técnica al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) para desarrollar la estrategia de diseminación y capacitación de los funcionarios públicos en la LDF. Esta capacitación se centró en el “Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México”, que se reseña en este capítulo.

## 2. Antecedentes de la Ley de Disciplina Financiera y los retos de su implementación

### 2.1 ¿Por qué era necesaria una Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios?

Dada la organización política de México, el gobierno federal ha tendido, tradicionalmente, a no intervenir en la definición de estándares de gestión de finanzas públicas en estados y municipios, más allá del establecimiento de lineamientos para el ejercicio de recursos federales por parte de los gobiernos subnacionales y de ciertas reglas de contabilidad gubernamental.

La conveniencia de mantener la estrategia de no guiar la gestión de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales desde el nivel central fue puesta en duda tras la crisis financiera internacional de 2008, la cual redujo los ingresos de los estados y municipios y llevó a un aumento del gasto de estos, empujando a varios de ellos a incrementar sus niveles de endeudamiento. Así, entre 2008 y 2013, el

monto de la deuda de las entidades federativas y municipios pasó de representar el 1,7% del producto interno bruto (PIB) al 3,1%.<sup>34</sup>

En el caso de los estados, este nivel de endeudamiento obedecía, en realidad, al crecimiento exponencial de la deuda en algunos de ellos, ocasionando serios problemas de sostenibilidad fiscal y obligándolos a ingresar en procesos de restructuración de pasivos. En el caso de los municipios, igualmente se observó un aumento significativo del endeudamiento, que se incrementó en más del doble en términos nominales en el período 2008–13. Asimismo, varios municipios enfrentaron serias dificultades para cumplir con sus obligaciones de pago de deudas, y algunos cayeron en situación de incumplimiento de pagos.

<sup>34</sup> Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Cabe señalar que este nivel de endeudamiento era relativamente bajo y no representaba un riesgo macroeconómico importante; sin

embargo, dada su tendencia al alza, exigía algún tipo de control por parte de la Federación.

## 2.2 ¿Qué elementos introdujo la nueva ley?

Para enfrentar el problema del crecimiento de la deuda pública de los gobiernos subnacionales y fortalecer la disciplina financiera, el gobierno federal consideró pertinente reforzar el marco normativo e institucional. Concretamente, se optó por proponer una reforma a la Constitución, a fin de facultar al Congreso para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que alentaran un manejo sostenible de las finanzas públicas subnacionales. La reforma fue aprobada en mayo de 2015.

Tras la aprobación de la reforma constitucional, la elaboración de una ley de responsabilidad hacendaria representaba un gran desafío, debido a la gran amplitud de áreas que debían ser fortalecidas. En particular, en las legislaciones locales existían importantes deficiencias relacionadas con los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos, la contratación de deuda, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. Para atender todas estas deficiencias, el gobierno y Congreso mexicanos aprobaron en 2016 la LDF. De acuerdo con la

propia ley, el objetivo es establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán las entidades federativas y los municipios, así como sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Para lograr su objetivo, la LDF fue estructurada alrededor de los siguientes cinco ejes:

- **Reglas de Disciplina Financiera.** La LDF establece reglas fiscales, tanto numéricas como procedimentales, para alentar la disciplina fiscal<sup>35</sup> y alcanzar un mayor control y eficiencia del gasto público.<sup>36</sup>
- **Sistema de Alertas.** El mencionado sistema mide el nivel de endeudamiento subnacional utilizando diferentes indicadores fiscales y cataloga los niveles de endeudamiento.<sup>37</sup> Para cada nivel de endeudamiento se fija el techo de financiamiento neto anual de nuevos financiamientos.<sup>38</sup>

**35** Entre las principales reglas de disciplina financiera se encuentran: i) límites a la contratación de nuevos endeudamientos; ii) límites al monto de recursos destinados al pago de adeudos fiscales de ejercicios anteriores; iii) restricciones al uso de recursos de ingresos excedentes; y iv) el requisito de elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo, análisis de riesgos y estudios actuariales de los sistemas de pensiones.

**36** Algunas reglas de gasto público incluyen: i) la introducción de límites al crecimiento de gastos en servicios personales; ii) el requisito de identificación de fuentes de financiamiento para los gastos adicionales; y iii) la obligación de establecer áreas especializadas en el análisis económico de programas y proyectos en las entidades federativas y los municipios.

**37** Las tres calificaciones otorgadas por el sistema son: endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación y endeudamiento elevado.

**38** Una entidad federativa o un municipio con calificación de endeudamiento sostenible cuenta con un techo de financiamiento neto anual del 15% de sus ingresos de libre disposición. En el caso de entidades federativas y municipios con calificación de endeudamiento en observación, su techo de financiamiento neto anual es del 5% de sus ingresos de libre disposición. Finalmente, las entidades federativas y los municipios con calificación de endeudamiento elevado tienen un techo de financiamiento neto anual de cero.

- **Contratación de Deuda.** La LDF regula los procesos de autorización de deuda por parte de los Congresos Estatales para alentar un uso responsable de la misma. También establece que las contrataciones de deuda deberán implementarse a través de procesos competitivos claros y transparentes, siguiendo lineamientos para dicho fin, a efectos de asegurar que la deuda se contrate bajo las mejores condiciones de mercado.
- **Deuda Estatal Garantizada.** La LDF establece un mecanismo para que los estados y municipios puedan acceder a la garantía del gobierno federal de sus deudas. Antes de la reforma constitucional y publicación de la LDF, el gobierno federal no estaba facultado para garantizar la deuda de los gobiernos subnacionales. La deuda estatal garantizada se introdujo con la finalidad de permitirles a los gobiernos subnacionales refinanciar su deuda con un mejor perfil crediticio, logrando la disminución de los costos financieros.
- **Registro Público Único (RPU).** La LDF fortalece el sistema existente de registro de deuda, creando un nuevo Registro Público Único donde se debe inscribir la totalidad de las obligaciones financieras subnacionales. El Registro se actualiza de manera diaria y se encuentra a disposición de cualquier ciudadano a través del portal de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La ley exigía que las entidades federativas incorporasen su mandato a lo largo de 2017 y que los municipios lo hiciesen a lo largo de 2018.

### 2.3 ¿Qué retos relativos a la nueva ley hacían necesario un programa de capacitación?

La promulgación de la LDF creó dos grandes retos. Primero, era necesario lograr que todos los funcionarios de las Secretarías de Finanzas y de las Tesorerías Municipales de todas las entidades federativas y municipios del país supieran que existía una nueva ley que debían implementar en fechas próximas. Era especialmente importante que los municipios más pequeños conocieran la existencia de la ley y la prontitud de su implementación.

Segundo, era necesario que los funcionarios públicos encargados de las finanzas estatales y municipales conociesen las cláusulas de la nueva ley y las pudieran aplicar de manera inmediata. Entre los elementos

principales de la nueva legislación que los funcionarios debían conocer e implementar se destacaban: i) balances presupuestarios, ii) nuevos requisitos en la elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, iii) nuevas reglas para el ejercicio del gasto, iv) nuevas disposiciones para la contratación de deuda a corto plazo y largo plazo y deuda estatal garantizada, v) indicadores del sistema de alertas y sus resultados, iv) requisitos y procedimientos para la inscripción de obligaciones en el RPU, y vii) sistematización de la información contable según la LDF y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

## 3. Capacitación sobre la Ley de Disciplina Financiera

### 3.1 ¿Cuáles fueron los objetivos y resultados esperados de la capacitación?

A partir de los retos mencionados, la SHCP, el BID y el INDES diseñaron e implementaron un curso de capacitación virtual dirigido a los funcionarios de las áreas de finanzas públicas de las entidades federativas y municipios. Esta capacitación tenía tres objetivos, que se detallan a continuación.

El primer objetivo era dar a conocer la LDF para que todos los funcionarios de las áreas de finanzas públicas subnacionales supiesen de la existencia de la nueva ley y de la necesidad de implementarla en el corto plazo. Se esperaba, por tanto, que la promoción e implementación del curso complementase los esfuerzos que la SHCP estaba realizando para difundir la nueva legislación.

El segundo objetivo era capacitar a los funcionarios en la implementación de los preceptos de la LDF. Se trataba, por tanto, de fortalecer los conocimientos y capacidades de los funcionarios para implementar las reglas de presupuesto y gasto, de endeudamiento

y de transparencia introducidas por la nueva legislación. Concretamente, se estableció como resultado esperado la capacitación de 400 funcionarios. Los contenidos de la ley tendrían que ser trabajados y adecuados, elaborando contenidos específicos y prácticos para el curso y el nivel requerido de los futuros participantes, de manera que fueran de fácil entendimiento para todos los usuarios.

Finalmente, el tercer objetivo era poner a disposición de la SHCP una herramienta de difusión y capacitación sobre la nueva ley sin generar altos costos. En relación con esto, la SHCP señaló la importancia de incluir la participación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) para expandir la mencionada solución a otras entidades. Como resultado, se consideró la consolidación de una herramienta de fácil acceso y disseminación de información, que el BID transferiría a ambas instituciones una vez concluido el primer año de capacitación.

### 3.2 ¿Qué elementos clave debían tomarse en cuenta a la hora de diseñar e implementar la capacitación? ¿Qué estrategias se seleccionaron para atender dichos elementos?

Para diseñar un curso de capacitación efectivo, se realizó, en primer lugar, un análisis de la audiencia, de sus necesidades de aprendizaje, de sus recursos y de su disponibilidad de tiempos. Este análisis era necesario para adaptar el curso a las necesidades de los participantes, estableciendo un lenguaje común y estandarizado para todos, que recogiese la gran variación y heterogeneidad de conocimientos existente entre los distintos niveles de gobierno. Para realizar dicho análisis, la SHCP, el BID y el INDES se reunieron en diversas ocasiones y determinaron los elementos que deben tomarse en cuenta en el diseño de la capacitación, los cuales se presentan seguidamente.

#### **Número de funcionarios por capacitar.**

La LDF cubría múltiples elementos de la gestión subnacional, por lo que era necesario capacitar a los funcionarios del área de finanzas de cada municipio o estado. Esto exigía buscar un formato que llegase a todos los funcionarios identificados pero que no implicase un costo excesivo. En base a la experiencia del BID en capacitaciones en la región, un curso presencial de tres a cinco días tiene un costo aproximado de entre USD 25.000 y USD 35.000 con una capacidad máxima de entre 30 y 35 participantes.

Por este motivo, se propuso un formato virtual, por invitación y gratuito, con apoyo de tutores. El formato virtual permite capacitar a un número amplio de funcionarios, dispersos en el país, en un corto período, a un costo asumible. Concretamente, permitiría atender al número establecido de participantes (400)

de manera inmediata, a un costo promedio no mayor a los USD 300 por participante. La diferencia con el formato presencial era notable, y el curso podía llegar de manera más rápida y directa al público objetivo identificado. Este formato incluiría la presencia de tutores del INDETEC, para que los participantes del curso estuviesen acompañados a lo largo de toda la formación. Se realizarían dos ediciones del curso para cumplir con el objetivo establecido.

**Situación institucional.** Los estados y municipios se encontraban en situaciones muy diferentes en cuanto a resultados fiscales, endeudamiento, capacidades y disponibilidad de recursos.

- Las entidades federativas y municipios presentaban situaciones diferentes de balance, de endeudamiento y de transparencia. Algunos de ellos debían controlar sus déficits o limitar su nivel de endeudamiento, mientras que otros mostraban un buen balance fiscal sin necesidad de recurrir a contratación de deuda para atender sus compromisos de gasto. Igualmente, algunos gobiernos subnacionales mostraban una trayectoria positiva en la publicación de su información contable, mientras que otros no lo hacían.
- Las entidades federativas y municipios presentaban, en sus cuadros profesionales, capacidades muy diferentes tanto en la formación del personal para la implementación de las Leyes de Ingresos,

Presupuesto de Egresos y Emisión de Deuda, como en la disposición de equipos informáticos para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones de la ley. En general, se observaba que las administraciones estatales y los grandes municipios partían de condiciones mucho más favorables para incorporar los nuevos preceptos de la ley, mientras que los municipios pequeños tenían más dificultades para asimilar los requisitos de la nueva legislación.

Estas diferencias exigían que la capacitación tuviese varios niveles de complejidad, abarcando todos los temas, conceptos y procesos, pero con diferente profundidad. Esto se atendería elaborando materiales generales, claros y con un lenguaje sencillo, e incorporando materiales complementarios para aquellos que quisiesen profundizar algún contenido concreto.

**Carácter práctico de la ley.** La LDF incorporaba metodologías y procedimientos muy prácticos, que alteraban los procesos existentes. En ese sentido, el curso debía combinar una parte teórica que sirviese para presentar los diferentes componentes de la ley con una parte muy práctica que permitiese a los participantes aplicar las nuevas metodologías y procedimientos. Concretamente, los participantes debían ser capaces de calcular los balances e interpretar sus resultados; ordenar los pasos para contratar deuda de manera competitiva e interpretar los resultados de la metodología del menor costo financiero; identificar los requisitos para la publicación de los diferentes tipos de deuda en el RPU, y localizar las instrucciones para completar los formularios del CONAC relacionados con la LDF.

Dada esta necesidad, se trabajó de manera conjunta con la SHCP para estructurar el curso de la siguiente manera:

- Cinco módulos alineados con los contenidos principales de la ley. Estos módulos debían cubrir el concepto de sostenibilidad financiera contemplado en la ley (reglas de disciplina presupuestaria, sistema de alertas, contratación de deuda, deuda estatal garantizada y RPU) y un apartado sobre transparencia y rendición de cuentas.
- Contenidos que combinaran aspectos teóricos con ejercicios prácticos guiados por un tutor del INDETEC, previamente entrenado y certificado por el INDES, proporcionando diferentes niveles de profundidad.
- Estructuración de los módulos en: i) presentación teórica de los contenidos de la LDF; ii) videos que resuman los principales temas y recomendaciones para enfrentar estos retos a cargo de funcionarios de la SCPH, el BID y la Auditoría Superior de la Federación y Agencias Calificadoras; iii) actividades de aprendizaje prácticas (foros, ejercicios, tests) para aprender a utilizar las metodologías y procesos incluidos en la ley y validar los conocimientos adquiridos.

**Carga de trabajo de los funcionarios.** La audiencia del curso estaba conformada principalmente por funcionarios del ámbito de las finanzas subnacionales y, por tanto, sujetos a la carga y los tiempos del ciclo presupuestario. Por ello, se estableció que la capacitación debía ser efectiva en términos de tiempo y desarrollarse en un período donde la carga de trabajo no fuese tan alta. Se acordó limitar el tiempo de capacitación a seis semanas,

calculando una media de seis horas semanales de dedicación.

La primera edición del curso, por restricciones de tiempo, se implementó en el último semestre del año 2017, lo cual hizo que algunos funcionarios responsables de los temas presupuestales no pudiesen terminar el curso. Para evitar que se repitiera esta situación, la segunda edición se implementó en mayo de 2018, evitando el solapamiento del curso con el cierre del año fiscal.

**Continuidad de los equipos técnicos.**

Dada la alta rotación de funcionarios debido a los ciclos electorales, era necesario idear una estrategia para paliar la posible pérdida de conocimientos y capacidades instaladas. Para reducir el impacto de la mencionada rotación y consecuente pérdida de conocimiento, se acordó capacitar a equipos de al menos tres funcionarios por entidad. Esto, además de facilitar el trabajo conjunto, favorecería la sostenibilidad del programa, de forma que, si alguno de los funcionarios capacitados dejaba su puesto después de tomar el curso, los otros miembros del equipo aún contarían con el conocimiento para poder capacitar a los funcionarios entrantes o a un mayor

número de técnicos dentro de sus respectivas áreas de trabajo. Asimismo, para la segunda edición del curso se decidió capacitar a los funcionarios del estado y de los municipios de Veracruz, puesto que allí había habido elecciones recientemente y, por tanto, no se esperaba una rotación de personal.

**Posibles modificaciones de la ley.**

La LDF fue aprobada en el Congreso y en el Senado en 2016. La ley establecía límites muy claros para el uso de los recursos públicos, por lo que, derivado de las discusiones legislativas, podía darse el caso de que se planteasen modificaciones a la misma. Este era un riesgo de diseño que debía detectarse a fin de activar las medidas de mitigación y ajuste necesarias para que, en caso de que dichas modificaciones se concretasen, el curso pudiera actualizarse en el menor tiempo posible.

De hecho, este riesgo se materializó y la Cámara de Representantes modificó ligeramente la ley poco tiempo después de que se implementara la primera edición del curso. Esto obligó al equipo a ajustar todos los materiales y actualizarlos de conformidad con las modificaciones legislativas mencionadas (véase el cuadro 20).

**Cuadro 20.** Características principales de cada edición

	<b>Primera edición</b>	<b>Segunda edición</b>
Número de participantes	245	185
Fechas de implementación	7 de noviembre–11 de diciembre, 2017	15 de mayo–25 de junio, 2018
Alcance del curso	Estados y municipios de gran tamaño	Estado de Veracruz y municipios de tamaño medio y pequeño

Fuente: Elaboración propia.

La implementación de programas de esta naturaleza transita por diferentes fases: análisis de necesidades, diseño del curso, desarrollo de materiales, implementación del curso y evaluación de resultados. La capacitación fue planificada, diseñada e implementada por un

equipo que contaba con la participación de la SHCP, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y Municipios (UCEF), el BID y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

## 4. Fases del proceso de capacitación

### Fase 1. Análisis de necesidades

Esta fase es fundamental para identificar la audiencia a la que va dirigida el curso y las brechas de conocimiento. En esta etapa, el BID y la SHCP realizaron múltiples reuniones para establecer las bases de la capacitación. La SHCP aportó información sobre las necesidades de capacitación de las entidades y los municipios. El BID, por su parte, aportó su perspectiva técnica sobre los componentes principales de la ley y su conocimiento sobre el diseño, la gestión y la implementación de cursos de forma-

ción para funcionarios públicos, proponiendo estándares de calidad y orientando acerca de la viabilidad de las intervenciones propuestas. En esta fase, se identificaron los expertos que desarrollarían los contenidos y los costos que acarrearía el proyecto. Estas reuniones también fueron fundamentales para establecer una relación de confianza entre las partes y una dinámica de trabajo interinstitucional. Esta etapa tuvo una duración de dos meses aproximadamente.

### Fase 2. Diseño del programa

La fase de diseño del programa permitió identificar los objetivos y resultados esperados del curso, alineando la estructura y sus principales contenidos. Los objetivos del curso fueron: describir la relación entre una gestión sana y sostenible de las finanzas subnacionales y el desarrollo socioeconómico y territorial; identificar los antecedentes de la LDF; establecer los objetivos de la LDF y sus reglamentos, y los preceptos de sus cinco ejes; interpretar los resultados de los balances presupuestarios y de los procesos de adquisiciones basados en el menor costo financiero; identificar los formularios que incorpora la LDF y brindar instructivos para

completarlos; determinar los mecanismos de fiscalización de la LDF y otra legislación conexas, y detectar los retos y recomendaciones para implementar los preceptos de la LDF y sus reglamentos.

A partir de estas definiciones, el equipo del BID trabajó en la elaboración del diseño instruccional del programa, lo que incluía la identificación de los objetivos de aprendizaje de cada módulo y la alineación de todos los materiales y las herramientas didácticas de evaluación. Este diseño instruccional fue validado por ambas instituciones. Dicha fase se prolongó por tres meses, ya que



la visualización de todo el curso exigía la revisión de todos los contenidos por impartir

y la identificación de metodologías para elaborarlos y evaluarlos.

### Fase 3. Desarrollo del programa

La fase de desarrollo de contenidos permitió diseñar todos los materiales del curso. Dado que esta fase exige múltiples acciones y revisiones por parte de las instituciones participantes, la misma tuvo una duración de seis meses aproximadamente.<sup>39</sup> El desarrollo de contenidos escritos estuvo a cargo del BID y de un equipo de consultores que se centró en traducir la ley de un lenguaje técnico/legal a uno más coloquial y de fácil asimilación.

Después de tener los primeros borradores, la SHCP y el INDETEC participaron en la revisión de estos. Se trató de un ciclo de retroalimentaciones que sirvió para pulir el conjunto de contenidos del curso y garantizar su máxima calidad. Ambas instituciones llevaron a cabo una minuciosa revisión de todos los materiales, contribuyendo significativamente a la calidad de estos.

Uno de los aportes del BID fue la elaboración de videos por parte de expertos en capacitación. Para cada uno de los videos, se propusieron una serie de preguntas específicas y se desarrollaron los respectivos guiones. La revisión de los guiones, la grabación y la postproducción de los videos fueron llevadas a cabo por el BID, cuidando que los materiales respondiesen a las preguntas y utilizaran un

lenguaje claro, sencillo y estandarizado para todas las audiencias.

En esta fase se diseñaron también las actividades de aprendizaje (ejercicios prácticos, evaluaciones, etc.). Esto exigió seleccionar adecuadamente las actividades de evaluación, de forma que estas sirviesen para medir el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje y, por tanto, la asimilación de la ley por parte de los participantes. La inclusión de actividades prácticas fue un punto muy importante en el curso. La implementación de la ley exigía aplicar nuevas metodologías y el uso de nuevos formularios contables, por lo que era necesario que los participantes ensayasen el uso de estas herramientas antes de la implementación de la ley, a través de casos prácticos, guiados por tutores expertos.

Finalmente, en esta fase se creó la plataforma virtual del curso, la cual estuvo a cargo del equipo del BID y fue diseñada dentro del aula virtual del INDES. La plataforma virtual debía ser de muy fácil acceso, amigable y segura. El uso de esta plataforma permitió efectuar el montaje del curso en un tiempo relativamente breve y con los estándares de calidad necesarios.

---

**39** Esta tarea tuvo que ser revisada para la segunda edición, al producirse modificaciones en la legislación, justo después de la implementación de la primera edición. Esta actividad exigió una nueva dedicación de tiempo por parte de las instituciones en la segunda edición y el uso de recursos adicionales a los planificados inicialmente.

## Fase 4. Implementación del programa

La fase de implementación consistió en impartir las actividades de capacitación. Para la implementación del curso fue necesaria su promoción y el registro previo de los participantes. Esta tarea fue desarrollada conjuntamente por la SHCP, que precisó quiénes serían los participantes y ayudó a contactarlos, y por el BID, que preparó la estrategia de difusión y registro. Para la primera edición del curso, se seleccionó a las Secretarías de Finanzas de 23 estados y las Tesorerías de 71 municipios de gran tamaño. Una vez hecha la selección, se contactó a uno o varios miembros del equipo de esas instituciones, invitando a tres miembros de cada una a participar en el curso.

En esta fase, el acompañamiento por parte de los tutores fue fundamental. Su presencia permitió dar respuesta a todas las reflexiones y dudas de los participantes, lo cual resultó muy útil para resolver dudas y abordar aspectos que no se habían tratado en el curso. De igual manera, la presencia de los tutores promovió la interacción entre los participantes.

Al finalizar el programa, el BID transfirió formalmente los materiales a la SHCP y al INDETEC. De esta forma, la SHCP pudo diseminar los contenidos a través de su página web y el INDETEC quedó a cargo de replicar el curso, impartiendo nuevas ediciones con la misma plataforma.

## Fase 5. Evaluación del programa

La evaluación del programa recayó en el BID, el cual envió una encuesta a los participantes. Los principales resultados de esta encuesta se presentan a continuación.

### Resultados logrados

El número total de participantes registrados fue bastante alto, tomando en cuenta la disponibilidad de tiempo de los candidatos. Se registraron 245 participantes en la primera edición y 185 en la segunda. El número de participantes aprobados y certificados se muestra en el cuadro 21.

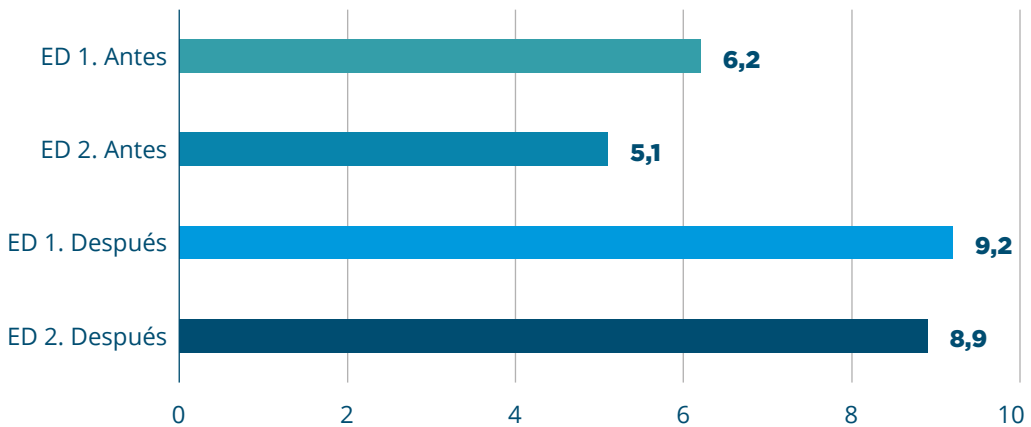
**Cuadro 21.** Número de participantes

Indicador	Primera edición 2017	Segunda edición 2018
Registrados totales	245	185
Participantes activos <sup>40</sup>	177 (72%)	81 (44%)
Aprobados <sup>41</sup> (porcentaje de registrados al cierre)	121 (49%)	57 (30%)
Certificados <sup>42</sup> (porcentaje de los aprobados)	121 (49%)	57 (30%)

Fuente: Plataforma Moodle.

La comparación entre el conocimiento de los participantes sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y los componentes de la ley, antes y después del curso, arrojó resultados muy positivos en ambas ediciones, lo cual se tradujo en beneficios de aprendizaje de 3 puntos en la primera y de 3,8 puntos en la segunda en una escala de 10 (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2.** Beneficios de aprendizaje: Conocimiento antes y después del curso (escala 1 a 10)



Fuente: Plataforma Moodle.

Nota 1: 146 respuestas.

Nota 2: ED 1 se refiere a la primera edición del curso y ED 2 se refiere a la segunda edición.

**40** Usuarios registrados que accedieron a la dirección URL del curso para hacer uso de sus recursos de aprendizaje (videos, lecturas, foros de discusión, etc.).

**41** Participantes que lograron una calificación final igual o mayor a 65 puntos sobre 100.

**42** Participantes que efectivamente obtuvieron un certificado. Para aprobar y obtener el certificado, los participantes debían obtener un puntaje mínimo de 65% en el conjunto de actividades de aprendizaje: test, foros y ejercicios prácticos.

Finalmente, otro resultado importante referido a la consolidación del curso fue la transferencia de los materiales desarrollados a la SHCP, que los puso a disposición en su página web: [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Curso\\_LDF](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/Curso_LDF).

### Resultados observados de la capacitación

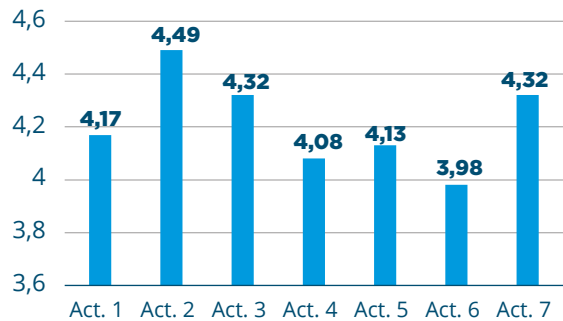
La percepción general del curso fue positiva para los participantes de ambas ediciones, y fue considerado de utilidad en la incorporación de los requisitos de la LDF. Asimismo, el curso fue de utilidad en la elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, y en la sistematización de información contable según la LDF y el CONAC (gráfico 3).

**Gráfico 3.** Aplicación de los conocimientos adquiridos (escala 1 a 5)

#### ACTIVIDADES

1. Calcular el balance presupuestario y el balance presupuestario de recursos disponibles.
2. Incorporar los requisitos de la LDF en la elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.
3. Implementar las reglas de la LDF para el ejercicio del gasto.
4. Contratar deuda según las nuevas disposiciones de la LDF.
5. Mandar la información necesaria para el Sistema de Alertas.
6. Inscribir la deuda y las obligaciones en el Registro Público Único.
7. Sistematizar la información contable según la LDF y el CONAC.

#### Utilidad de los conocimientos adquiridos en función de las actividades



Fuente: Surveymonkey.

Nota: 53 respuestas

En cuanto a los materiales de capacitación, los resultados de la encuesta arrojan que el 78% de los participantes consultó los

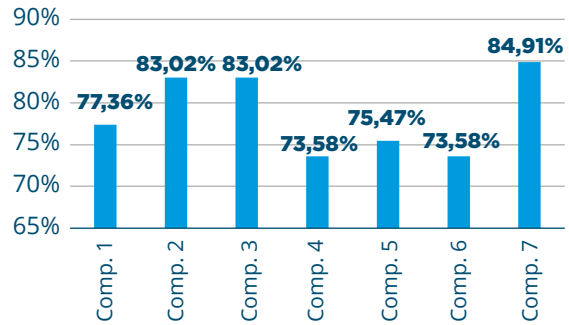
materiales posteriormente a la realización del curso (gráfico 4).

**Gráfico 4.** Consulta de materiales posterior a la realización del curso

**COMPONENTES**

1. Balances presupuestarios.
2. Nuevos requisitos en la elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.
3. Nuevas reglas para el ejercicio del gasto.
4. Nuevas disposiciones para la contratación de deuda a corto plazo y largo plazo y Deuda Estatal Garantizada.
5. Indicadores del Sistema de Alertas y productos relacionados.
6. Requisitos y procedimientos para la inscripción de obligaciones en el RPU.
7. Sistematización de la información contable según la LDF y el CONAC.

**En los meses siguientes al curso, ¿consultó los materiales del curso para implementar mejor la ley? ¿Cuáles?**



Fuente: Surveymonkey.

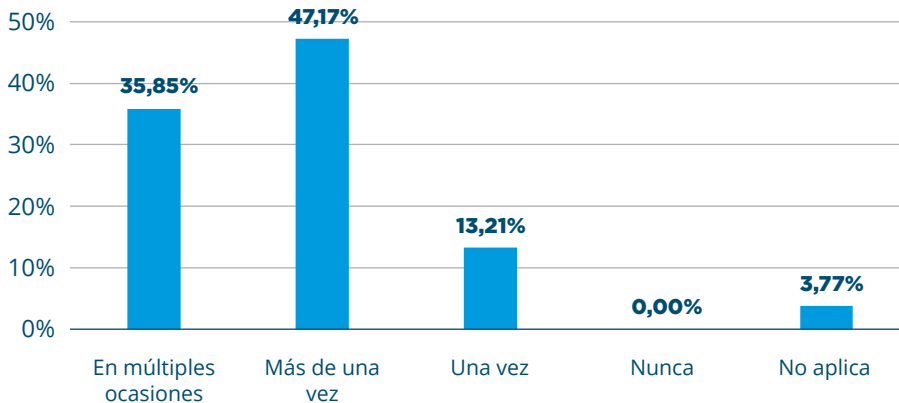
Nota: 53 respuestas.

Siempre con referencia al uso de los materiales didácticos del curso, la encuesta muestra que los participantes compartieron

dichos materiales posteriormente con otros funcionarios de los gobiernos subnacionales (gráfico 5).

**Gráfico 5.** Frecuencia con la que se compartieron los materiales del curso luego de su realización

**¿Compartió los materiales y el conocimiento adquirido con otros funcionarios para facilitarles la implementación de la LDF?**



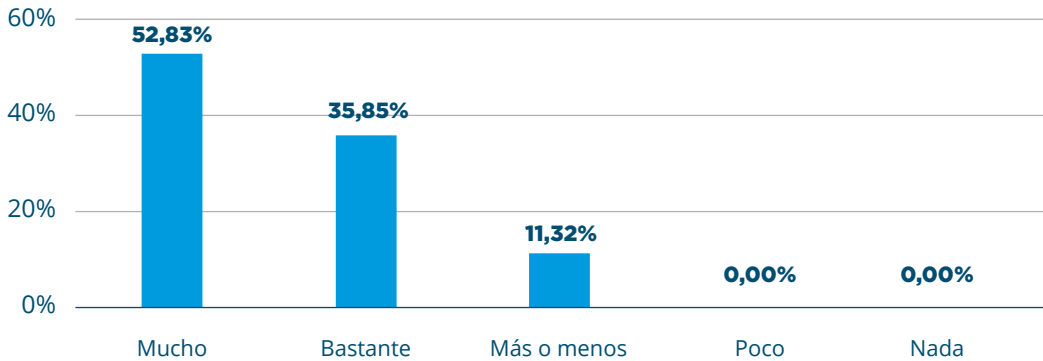
Fuente: Surveymonkey.

Nota: 53 respuestas.

Otro resultado observado fue que el curso contribuyó a reducir los tiempos de implementación de la ley, tal como se muestra en el gráfico 6.

**Gráfico 6.** Reducción de los tiempos de ejecución de la LDF

**¿Le sirvió el conocimiento adquirido en el curso para implementar en menor tiempo los requisitos de la LDF?**



Fuente: Surveymonkey.

Nota: 53 respuestas.

## 6. Lecciones aprendidas

Una estrategia de capacitación, alineada con la implementación de legislación estratégica en un país, como se ha visto, tiene sus retos, sus oportunidades, sus dificultades y sus aprendizajes. A continuación, se resumen las principales enseñanzas derivadas de este caso.

**La capacitación a través de medios virtuales es un complemento idóneo para la diseminación e implementación efectiva de leyes y nuevos instrumentos normativos.** Las capacitaciones sirven para dar a conocer nuevas leyes y para ayudar a los funcionarios a que las implementen de manera efectiva. Los resultados observados en este caso muestran que la capacitación sirvió para que muchos gobiernos

subnacionales conociesen la existencia de la ley y para fortalecer el conocimiento de los participantes sobre sus diferentes componentes.

**Un equipo diverso y coordinado es fundamental para la implementación efectiva del curso.** La formación de un equipo multistitucional compuesto por funcionarios y expertos de la SHCP, el INDETEC y el BID favoreció el análisis integral de los problemas y la búsqueda de soluciones adaptadas y creativas. Asimismo, la coordinación de las instituciones participantes permitió que el trabajo avanzara de forma coherente y colaborativa. En este caso, cada institución intervino en las fases en las que podía realizar una mayor contribución.

**Capacitación adaptada a las características de la audiencia.** El estudio de este caso ha demostrado que se requiere conocer la experiencia y los conocimientos de los participantes, a fin de ajustar los contenidos y materiales de la capacitación. En el programa objeto de este caso, se optó por combinar contenidos generales para una audiencia menos especializada con contenidos más específicos y extensos para aquellos participantes que desearan profundizar en alguno de los temas. Igualmente, se optó por combinar contenidos teóricos con aplicaciones prácticas, de forma que todos los participantes pudiesen aplicar las nuevas metodologías incorporadas por la ley, antes de su implementación oficial.

De igual modo, analizar el número de participantes y los lugares de origen de estos es fundamental para elegir la modalidad más adecuada. En este caso, dada la dispersión de funcionarios en todo el territorio mexicano y

el corto tiempo del que se disponía para realizar la formación, se eligió un formato virtual, acompañado por tutores especialistas en el tema. Además, se debe prestar atención a los ciclos de trabajo de los participantes para garantizar que los mismos puedan dedicar el tiempo necesario a la capacitación.

**Sostenibilidad de los resultados.** Para evitar la potencial pérdida de los resultados de la capacitación debido a la rotación de personal, se optó por conformar equipos de tres funcionarios de cada institución. Gracias a ello, en caso de que alguno de los participantes dejase su puesto, el resto estaría en condiciones de capacitar a la persona entrante o a otros miembros del equipo. Otro aspecto importante de la sostenibilidad es que la SHCP y el INDETEC pusieron a disposición los materiales desarrollados en el curso en sus respectivos sitios web, facilitando el acceso y la difusión de estos a una audiencia más amplia.

# PARTE II

## Casos extrarregionales



# Capítulo 6

## Asociación de Funcionarios de Finanzas Gubernamentales de Estados Unidos y Canadá<sup>43</sup>

Alex Hathaway y Aaron Childree<sup>44</sup>

Este caso presenta la forma en que las asociaciones de funcionarios de las finanzas gubernamentales pueden ser un factor de cambio institucional, al promover la adopción de buenas prácticas de gestión fiscal y la certificación de los profesionales que trabajan en los gobiernos subnacionales. El desafío en este caso consiste en identificar, sistematizar y promover prácticas de gestión que se destacan por sus buenos resultados, y que han sido validadas por los funcionarios de las áreas di-

rectamente responsables. Este modelo de intervención es relevante en el contexto de América Latina y el Caribe (ALC) debido a que muestra que las asociaciones de profesionales son un medio para validar iniciativas de fortalecimiento, adoptar y aplicar programas de certificación, favorecer el intercambio de experiencias y generar una dinámica sostenible de modernización e innovación institucional.

### 1. Antecedentes

La gestión fiscal tiene una gran influencia en las principales decisiones de los gobiernos subnacionales. El proceso presupuestario juega un papel crucial en la definición de prioridades gubernamentales, la prestación de servicios y la rendición de cuentas. En América del Norte, los gobiernos estatales y locales son los principales proveedores de muchos servicios importantes, desde educación y atención médica, hasta servicios básicos y sociales. Los

funcionarios públicos toman decisiones importantes en la asignación de recursos presupuestarios para brindar estos servicios y, por lo tanto, una buena gestión fiscal es clave para la eficiente gestión de estos.

La mayoría de los gobiernos subnacionales cuentan con instancias que supervisan su gestión fiscal. Por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá, dichas entidades cuentan con unidades

<sup>43</sup> Government Finance Officers Association ([gfoa.org](http://gfoa.org)).

<sup>44</sup> Georgia State University, Andrew Young School of Public Policy.

de análisis fiscal dentro de sus cuerpos legislativos que evalúan las propuestas presupuestarias y los proyectos de ley correspondientes; oficinas de presupuesto del poder ejecutivo; y organizaciones externas que promueven la adopción de buenas prácticas de gestión fiscal en el sector público, como es el caso de la Asociación de Funcionarios de Finanzas Gubernamentales de Estados Unidos y Canadá (GFOA, por sus siglas en inglés).

La GFOA es una organización sin fines de lucro que representa y organiza a los funcionarios que trabajan en el sector de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y locales.

La GFOA incide en la calidad de las políticas de las finanzas públicas estatales y locales a través del intercambio y la promoción de mejores prácticas, y la realización de publicaciones, conferencias, capacitaciones, etc.

Este capítulo analiza el caso de la GFOA y presenta sus objetivos y funcionamiento, así como sus principales programas, y extrae conclusiones de potencial interés para ALC. En la elaboración de este capítulo se recurrió a información del sitio web de la GFOA, publicaciones especializadas y conversaciones con miembros del personal de la asociación.

## 2. Objetivos y áreas de intervención

La GFOA se fundó en 1906 con la misión de asumir un papel de liderazgo en la promoción de la excelencia en la gestión de las finanzas públicas. La oficina central de la organización está ubicada en Chicago, Illinois, y cuenta con una representación en Washington, D.C., que se enfoca en asuntos legislativos. La organización presenta propuestas técnicas a sus miembros y, en representación de estos, las encamina ante el gobierno federal y ante los organismos reguladores en Washington, D.C.

Además, la organización brinda capacitación y reconocimiento al trabajo que realizan los gobiernos estatales y locales en todo el país.

La membresía de la GFOA es extensa y diversa, aglutinando alrededor de 20.500 funcionarios (2019) que trabajan en el sector de las finanzas públicas en Estados Unidos y Canadá. El cuadro 22 muestra un desglose de la membresía por cargo y por jurisdicciones.

**Cuadro 22.** Membresía de la GFOA por cargo y jurisdicción

Cargo	Porcentaje	Jurisdicción	Porcentaje
Director financiero	44,0	Ciudad/localidad/comuna	52,0
Auditor/Interventor/Gerente contable	14,5	Condado	24,0
Contador	9,9	Otro distrito especial	14,0
Analista (presupuesto/gestión)	6,3	Distrito escolar	5,0
Director de presupuesto	5,3	Estado/provincia	3,0
Tesorero	4,2	Universidad/educación superior	1,0
Director ejecutivo	2,7	Sistema previsional	1,0
Otro	13,1		

Fuente: Stone, 2019.

La estructura organizativa de la GFOA incluye una junta ejecutiva con 18 miembros que gobiernan la organización y actúa como el organismo principal de toma de decisiones. Los miembros eligen a las autoridades de la junta, entre ellos: el presidente en ejercicio, el presidente anterior inmediato, el presidente electo y 15 miembros con vasta experiencia en diversas áreas de las finanzas públicas. La junta incluye superintendentes de distritos escolares, directores financieros, administradores municipales y tesoreros.

La estructura también incorpora a los comités permanentes que supervisan las diferentes áreas de acción de la entidad. El estatuto de la asociación autoriza a la junta ejecutiva a formar comités permanentes según lo considere oportuno. Hasta 2019, existían siete comités<sup>45</sup> con 25 miembros cada uno, designados por el presidente de la GFOA por períodos de tres años. Cada comité incluye hasta cinco asesores sin derecho a voto. Los asesores son expertos reconocidos y brindan orientación a los miembros del comité.

Estos comités desempeñan un papel esencial en la organización. Tienen la tarea de mantenerse actualizados sobre cualquier cambio en su área de intervención, identificando mejores prácticas y promoviendo declaraciones en materia de políticas públicas. Los documentos generados se entregan luego a la junta ejecutiva de la GFOA y, finalmente, a todos los miembros para su aprobación. Los miembros de los comités permanentes también

se consideran líderes dentro de la entidad y especialistas en su materia. La GFOA invita a muchos de los miembros del comité a actuar como expositores en conferencias y los involucra en las actividades de capacitación. De requerirse testificar ante el Congreso de Estados Unidos, la GFOA puede comunicarse con algunos de los miembros del comité para solicitarles que cumplan esa obligación.

La GFOA realiza sondeos y encuestas de forma periódica para obtener información sobre las prioridades y los obstáculos a los que se enfrentan los profesionales de las finanzas públicas. Dicha información sirve para ajustar sus programas de manera que respondan a las necesidades de la membresía. Por ejemplo, la encuesta de 2019 identificó las siguientes áreas y temas prioritarios: costo de infraestructura nueva, costos previsionales, atracción de personal calificado, mantenimiento de la infraestructura existente, costos de atención médica, ingresos decrecientes o limitados, ciberseguridad y próximos retiros o jubilaciones.

La estrategia institucional se implementa a través de una serie de programas, proyectos y actividades de capacitación, el establecimiento de normas técnicas y el asesoramiento profesional. Dicha estrategia se centra en cuatro áreas específicas: apoyo técnico y profesional, capacitación, facilitación del intercambio de experiencias y promoción de políticas públicas. Además, la GFOA brinda servicios de consultoría desde 1977.

---

**45** Los siete comités incluyen las áreas de: Contabilidad, Auditoría e Información Financiera; Presupuesto Público y Política Fiscal; Asuntos Canadienses; Gestión de la Deuda Pública; Desarrollo Económico y Planificación de Capital; Administración de Jubilaciones y Beneficios Sociales; y Tesorería y Gestión de Inversiones.

## 2.1 La GFOA como recurso de apoyo técnico y profesional

La función de la GFOA como recurso técnico es proporcionar a los miembros acceso a mejores prácticas, guías técnicas e investigaciones que ayuden a realizar un trabajo de excelencia. El sitio web de la organización contiene una biblioteca de libre acceso con documentos de mejores prácticas que abarcan una variedad de categorías, entre ellas, políticas financieras, información contable y financiera, infraestructura y gestión de deuda. También publican declaraciones de políticas públicas sobre temas pertinentes al diálogo de políticas vigente. El sitio web contiene, además, varias publicaciones digitales sobre

temas específicos de interés, tales como financiamiento de infraestructura, bonos municipales, impuestos a las ventas y sostenibilidad financiera.

Asimismo, la asociación cuenta con un código de ética profesional que se actualiza periódicamente. Este código se centra en promover valores como la integridad, la diversidad, la inclusión y la confiabilidad. Para cada valor, el código asocia un conjunto de medidas de acción que los profesionales de las finanzas públicas pueden incorporar en su trabajo.

## 2.2 La GFOA como recurso de capacitación

Otra forma en la que la GFOA logra sus objetivos es capacitando a quienes trabajan en finanzas públicas y campos relacionados. La organización cumple principalmente con esta función mediante actividades de capacitación y certificaciones para los empleados del sector público. La certificación principal ofrecida por la GFOA es el Programa del Funcionario

Certificado en Finanzas Públicas (CPFO, por sus siglas en inglés). Este programa consta de material de autoaprendizaje, una serie de exámenes y requisitos anuales de educación y actualización continua. Como parte de estos requisitos, la GFOA ofrece capacitaciones en su conferencia anual y en otros eventos a lo largo del año.

## 2.3 La GFOA como facilitadora

La GFOA se desempeña como facilitadora del intercambio de experiencias a través de su conferencia anual, sus programas de premios y sus oportunidades de extensión. La GFOA ha celebrado su conferencia anual por más de cien años. La conferencia reúne a profesionales de las finanzas públicas de gobiernos estatales y locales, distritos escolares y otras entidades públicas que participan

en los programas de la asociación. Durante la conferencia se efectúa la entrega de premios por buenas prácticas presupuestarias, los reconocimientos a informes financieros anuales destacados y la entrega de certificados a la excelencia en gestión financiera. Estos premios permiten identificar y difundir las mejores prácticas entre los miembros.

## 2.4 La GFOA como promotora de políticas públicas

La promoción de políticas públicas también es una parte importante del trabajo de la GFOA. El Centro de Enlace Federal de la GFOA aboga en nombre de los gobiernos estatales y locales, asegurándose de que sus intereses sean tomados en cuenta por las agencias de nivel federal. El centro de enlace también mantiene informados a los miembros sobre cualquier tema destacado de actualidad. En el marco de esta área de intervención, la

GFOA también publica declaraciones de políticas públicas que brindan a sus miembros información sobre modificaciones en las leyes y reglamentaciones a nivel federal relacionadas con su trabajo.<sup>46</sup> Otra parte de los esfuerzos de promoción de la GFOA tiene como objetivo inducir y orientar a la próxima generación de profesionales sobre la importancia de las finanzas públicas y las oportunidades de carrera que la institución brinda.

## 2.5 Otras áreas de intervención

Además de las áreas mencionadas, la GFOA brinda servicios de consultoría desde 1977. En este rol, la organización puede ayudar a los gobiernos estatales y locales u otras entidades públicas en temas presupuestarios, gestión financiera y gestión de recursos hu-

manos. La GFOA proporciona estos servicios con el objetivo de promover la eficacia y el buen gobierno corporativo en general. Más allá de los servicios de consultoría, la GFOA también realiza informes específicos para los gobiernos estatales y locales que lo soliciten.

# 3. Descripción de programas destacados

## 3.1 Programas de premios y reconocimientos

Una de las prioridades de la GFOA es reconocer la excelencia entre los profesionales de finanzas públicas a través de programas de premiación de buenas prácticas de sus miembros, los que son muy valorados en el medio. A continuación, se describen los programas de certificación y los premios vigentes.

### **Premio a la presentación destacada del presupuesto**

La organización otorga este premio a los gobiernos estatales y locales que producen documentos presupuestarios excelentes de acuerdo con las normas y las mejores prácticas. Este premio está abierto a todas las entidades gubernamentales estatales y locales,

<sup>46</sup> Una de las declaraciones de políticas públicas más reciente de la GFOA se titula "Mandating Specific Technologies for Financial Reporting and Disclosure Purposes" (GFOA Policy Statement, 2018).

las cuales pueden presentar sus documentos presupuestarios a consideración de la GFOA y un grupo de especialistas externos en el campo de las finanzas públicas.

### **Premios a la excelencia en las finanzas públicas**

Este programa reconoce a los gobiernos estatales y locales que brindan liderazgo e incentivan la innovación en el área de las finanzas públicas. El premio incluye dos categorías: “Solución creativa para un desafío común” y “Mejores prácticas excepcionalmente bien implementadas”. Un panel de especialistas en finanzas públicas elige a los ganadores de estos premios en función de criterios como la originalidad, la implementación y la contribución a la profesión de las finanzas públicas. El objetivo de este premio es reconocer a los ganadores como ejemplos para otras organizaciones y entidades gubernamentales que buscan mantenerse a la vanguardia de la innovación en la gestión del sector público.

### **Premio a los informes financieros anuales**

Este premio, iniciado en 1991, reconoce a los gobiernos estatales y locales que generan documentos financieros dirigidos a los ciudadanos en general, quienes no tienen experiencia en finanzas públicas. Este premio incentiva a los gobiernos a crear un proceso presupuestario más transparente y a hacer que la información financiera sea más accesible para el público. Los jueces califican a los participantes mediante criterios como la claridad, la calidad general de los informes y su atractivo para el lector.

### **Premio canadiense a los informes financieros**

Este premio está dirigido a cualquier entidad del gobierno local canadiense que cumpla con los principios de contabilidad generalmente aceptados por la Junta de Contabilidad del Sector Público del Instituto Canadiense de Contadores Públicos. Un panel conformado por profesionales de la GFOA y especialistas en finanzas públicas del gobierno o del ámbito académico revisa cada postulación para verificar el cumplimiento de estos principios.

### **Reconocimiento y certificado a la excelencia en informes financieros**

Este reconocimiento institucional se estableció en 1945 para incentivar a los gobiernos estatales y locales a implementar las mejores prácticas de gestión financiera pública y aumentar la transparencia del gobierno. Para participar en esta premiación, los gobiernos envían sus Informes Financieros Anuales Integrales (CAFR, por sus siglas en inglés) para que lo revise un panel de expertos de la GFOA. Cada propuesta se evalúa para determinar el cumplimiento de los principios de contabilidad generalmente aceptados y los premios, por categoría, se otorgan a aquellos que han alcanzado el nivel de excelencia requerido.

### **Otros premios**

La GFOA también lleva a cabo otras premiaciones: premio a las mejores prácticas en el presupuesto escolar, premio a las mejores prácticas en el presupuesto de centros universitarios locales, premio al presupuesto

estatal y premio al héroe de la GFOA. Todos estos programas se basan en un proceso similar al descrito para los premios anteriores. El premio al héroe se estableció en 2019 a

fin de reconocer a una persona del área de las finanzas públicas que haya tenido un impacto positivo en su comunidad en un momento de crisis.

### 3.2 Programa de certificación

Además de sus ofertas de premios y reconocimientos institucionales, la GFOA también brinda oportunidades de capacitación a los profesionales miembros. El ya mencionado Programa CPFO es el principal producto de capacitación en finanzas públicas de la GFOA. Los objetivos de este programa son: brindar a los empleados del sector público destrezas prácticas que utilizarán en su trabajo, crear una red de profesionales dedicados a las finanzas públicas y brindar a quienes trabajan en el sector la posibilidad de avanzar en sus carreras al certificar que han alcanzado determinado nivel de experiencia. Para participar, los candidatos deben cumplir con un conjunto de requisitos, entre ellos: tres años de experiencia profesional en el sector público, ser empleado en un cargo del sector público y acogerse al código de ética de la GFOA.

La certificación de CPFO incluye una amplia capacitación en temas de finanzas públicas. La GFOA ofrece un conjunto de recursos, incluida una biblioteca digital, para apoyar a los candidatos en el proceso de autoaprendizaje. Después de estudiar el material pertinente, cada candidato debe aprobar una serie de exámenes que evalúan su conocimiento de cada tema.<sup>47</sup> Los candidatos del programa de CPFO pueden realizar los exámenes en línea a través de un servicio de supervisión remota,

dado que el acceso al programa está disponible todo el año.

Una vez que un individuo recibe la certificación de CPFO, se requiere que cumpla con 30 horas de capacitación por año para mantenerla vigente. La GFOA ofrece numerosas opciones para que los CPFO participen en estas capacitaciones anuales, como cursos en centros universitarios, sesiones de capacitación durante la conferencia anual u otros eventos patrocinados por la asociación.

Una de las capacitaciones más importantes que realiza la GFOA es la Actualización Anual de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Esta capacitación se enfoca en brindar a los profesionales de las finanzas públicas las herramientas que necesitan para implementar cambios recientes en las prácticas de las finanzas públicas correspondientes a los gobiernos estatales y locales.

#### Recursos y publicaciones

Además de brindar apoyo educativo a los participantes del Programa CPFO, la GFOA también genera muchos recursos disponibles públicamente. A partir de las metas establecidas en su estrategia institucional, específicamente sus objetivos de desempe-

<sup>47</sup> Los temas de los cinco exámenes que deben aprobar todos los candidatos incluyen: Contabilidad, Auditoría e Información financiera pública; Tesorería y Gestión de inversiones; Gestión de la deuda; Presupuesto de capital y operativo; Sistema previsional y beneficios; Gestión de riesgos y aprovisionamiento.

ñarse como educadora y facilitadora, la GFOA proporciona una gran cantidad de recursos públicos y publicaciones. Estos sirven principalmente para ayudar a los funcionarios de las finanzas públicas y a otras partes interesadas a realizar su trabajo con excelencia y a mantenerse actualizados sobre los cambios

de políticas en el ámbito de las finanzas públicas. Entre los recursos y publicaciones cabe citar lineamientos de mejores prácticas, declaraciones de políticas públicas, códigos de ética profesional, informes de investigación y libros electrónicos.

### 3.3 Programas de gestión de conocimiento

Una de las funciones más destacables de la GFOA es la sistematización y diseminación de buenas prácticas para orientar la mejora de la gestión financiera de los gobiernos estatales y locales. Antes de su publicación, la junta ejecutiva de la organización aprueba cada una de las buenas prácticas que sirven para establecer recomendaciones y procedimientos enfocados en mitigar riesgos y evitar posibles pérdidas financieras. Existen nueve

categorías de documentos de mejores prácticas y recomendaciones en las que se centra la GFOA: políticas financieras; información contable y financiera; planificación financiera y presupuestaria; planificación de infraestructura; gestión de la deuda; gestión financiera; administración de jubilaciones, pensiones y beneficios sociales; tecnologías y tesorería; y gestión de inversiones.

#### **Recuadro 1.** Ejemplo de buenas prácticas de la GFOA: Política de gestión de la deuda

Una de las mejores prácticas de la GFOA incluye recomendaciones para la gestión de la deuda. El documento indica que una política de gestión de la deuda debe mejorar la calidad de las decisiones, articular los objetivos de la política, proporcionar lineamientos para la estructuración de las emisiones de deuda y demostrar un compromiso con la planificación financiera y de capital a largo plazo. El cumplimiento de una política de gestión de la deuda indica a las agencias calificadoras y a los mercados de capital que un gobierno está bien administrado y, por lo tanto, es factible que cumpla con sus obligaciones de deuda de manera oportuna. Las políticas de gestión de la deuda deben redactarse teniendo en cuenta las necesidades específicas del emisor y las opciones de financiación disponibles; por lo general, se implementan mediante procedimientos operativos más específicos, como se describen en el repositorio de buenas prácticas de gestión de la deuda (<https://www.gfoa.org/best-practices/debt-best-practices>). Luego, el documento enumera las recomendaciones de la GFOA para una política eficaz de gestión de la deuda. Estas recomendaciones se dividen en cinco categorías, a saber: límites de la deuda, prácticas de estructuración, prácticas de emisión de la deuda, prácticas de gestión y uso de instrumentos financieros derivados. Esta buena práctica fue emitida por el Comité Permanente de Gestión de la Deuda Pública.

Otro elemento importante en la gestión de conocimiento es la diseminación de investigaciones que contribuyen a la literatura académica y profesional de las finanzas públicas.

El Centro de Investigación y Consultoría (RCC, por sus siglas en inglés), que es la división de la GFOA encargada de llevar a cabo y publicar estas investigaciones, gestiona sus propios



proyectos de investigación y realiza estudios solicitados por los miembros que buscan mejorar sus prácticas financieras y contables. La GFOA también publica y actualiza periódica-

mente libros electrónicos y otras publicaciones técnicas como normas, guías y manuales de apoyo a los profesionales del sector y a los cuerpos legislativos y gubernamentales.

## 4. Conclusiones

La GFOA muestra la importancia de dar continuidad en el tiempo a las instancias de apoyo técnico para los profesionales de las finanzas públicas. El éxito alcanzado por la asociación se debe a que proporciona a sus miembros recursos que ayudan a su desarrollo profesional y se ajustan a las cambiantes exigencias del contexto.

La estructura basada en comités técnicos está cuidadosamente diseñada para garantizar que las mejores prácticas, las declaraciones de políticas y otros documentos se sometan a un proceso de revisión exhaustiva y representen las actualizaciones más recientes de normas en materia de presupuestos públicos y contabilidad.

La conferencia anual se constituye en un evento de referencia importante para los miembros de la GFOA, ya que en esta pueden acceder y conocer de manera directa las mejores prácticas e innovaciones de la gestión financiera subnacional, a la vez que hallan un

espacio para tomar contacto con los líderes de estas innovaciones.

En términos de su potencial de replicación para los países de ALC, la GFOA muestra las ventajas de contar con un modelo de apoyo descentralizado dirigido a la optimización de la gestión financiera pública. Las claves de la sostenibilidad del modelo se encuentran en la capacidad de brindar un espacio para el intercambio y la colaboración entre los profesionales de las finanzas públicas y/o entre diferentes instancias de gobierno; disponer de programas de capacitación reconocidos y orientados a la certificación de los profesionales en finanzas; hacer uso de las capacidades y experiencias de los miembros para impulsar la gestión de conocimiento basada en las mejores prácticas y tecnologías disponibles; y desarrollar un modelo de negocio basado en las contribuciones técnicas y financieras de sus miembros.

# Capítulo 7

## Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada

Drina Z. Saric

Este capítulo reseña la experiencia de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional llevada a cabo en el marco de la Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada (PPIAF, por sus siglas en inglés), un programa de asistencia técnica del Banco Mundial, financiado por 11 organismos multilaterales y bilaterales. El principal desafío de la facilidad es lograr que los gobiernos subnacionales mejoren su perfil crediticio, puedan acceder a nuevos recursos de inversión y expandan su infraestructura bajo la modalidad de alianzas público-privadas (APP). El acceso a mercados financieros privados y la formación de

APP para inversiones en infraestructura constituyen dos estrategias cada vez más relevantes para la gestión subnacional y son el foco de atención del PPIAF. El caso ilustra que la certificación crediticia y el acceso a recursos del mercado de capitales pueden ser un incentivo poderoso para que los gobiernos subnacionales mejoren su gestión fiscal. A su vez, la mejora de la calificación crediticia de un gobierno subnacional puede generar beneficios indirectos, como una mayor transparencia y una percepción positiva de la ciudadanía.

### 1. La PPIAF

La misión de la PPIAF es ayudar a eliminar la pobreza y mejorar el bienestar en los países en desarrollo, facilitando el involucramiento del sector privado en inversiones de infraestructura de competencia pública. La PPIAF brinda recursos de asesoramiento técnico y generación de conocimiento en apoyo a la

provisión de servicios de infraestructura. La PPIAF opera en cuatro sectores principales: tecnologías de la información y la comunicación (TIC), transporte, agua y saneamiento, y energía. Los sectores de asistencia se describen en el cuadro 23.



**Cuadro 23.** Sectores de asistencia técnica de la PPIAF

	Asistencia técnica	Efecto	Subsectores	Número de proyectos
<b>Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)</b>	Reformas normativas y de políticas sectoriales; establecimiento de alianzas público-privadas (APP) y regulaciones para la infraestructura de información.	La mayor disponibilidad y el mayor uso de las TIC aumenta la productividad de las empresas, ya que incrementa la eficiencia, mejora la prestación de servicios y el acceso a la información, y reduce los costos de transacción.	Conectividad y banda ancha; gobierno electrónico	15 proyectos en 9 países
<b>Transporte</b>	Implementación de APP o contratos de gestión basada en resultados.	La disponibilidad de transporte influye en los patrones de desarrollo y puede ser un impulso o un obstáculo para el crecimiento.	Aeropuertos, transporte masivo local, trenes, puentes y caminos	65 proyectos en 25 países
<b>Agua y saneamiento</b>	Aumentar el acceso a los servicios de agua en las comunidades rurales y periurbanas.	La asistencia técnica permite expandir los servicios públicos de agua y saneamiento y la cobertura de los pequeños operadores privados.	Manejo y provisión de agua, saneamiento y riego	67 proyectos en 36 países
<b>Energía</b>	Apoyar marcos institucionales, regulatorios, económicos y financieros con incentivos propicios para la participación del sector privado en la electrificación rural e inversiones en energías renovables.	El acceso a la electricidad fomenta la productividad, mejora el acceso a las comunicaciones en las zonas rurales, mejora la atención sanitaria y promueve la igualdad de género.	Generación, transmisión y distribución de energía y desarrollo de fuentes de energía renovable	61 proyectos en 34 países

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la PPIAF.

Además del objetivo de mejorar el entorno para las APP y brindar una plataforma de capacitación,<sup>48</sup> la PPIAF, a través de su Programa de Asistencia Técnica Subnacional (SNTA, por sus siglas en inglés), también ayuda a los gobiernos subnacionales a acceder a financiamiento privado para inversiones en infraestructura sin garantía soberana. Dicho objetivo se logra a través del fortalecimiento de la gestión financiera, reflejado en las calificaciones crediticias.

En 2017, los desembolsos de la PPIAF fueron de USD 20,3 millones, mientras que en 2018 se alcanzó el monto de USD 23 millones. Los informes de gestión del programa muestran una disminución de la cantidad de proyectos aprobados en 2018; sin embargo, hubo incrementos en la contrapartida local, lo cual refleja una mayor participación de los beneficiarios en el financiamiento de sus proyectos. África subsahariana sigue siendo la región con mayor cantidad de proyectos de

**48** Otro aspecto clave del apoyo de la PPIAF es el de las plataformas y metodologías de capacitación. En este marco, existe un Centro de Recursos Jurídicos de Asociaciones Público-Privadas (PPPLRC, por sus siglas en inglés) que proporciona acceso a una serie de materiales legales que pueden ayudar en la planificación, el diseño y la estructuración de cualquier proyecto de infraestructura, en particular de aquellos que hayan sido proyectados a través de acuerdos de APP.

asistencia técnica,<sup>49</sup> total que representa el 54% de los financiamientos no reembolsables

de la PPIAF, mientras que América Latina recibió el 7% de los recursos disponibles.

## 1.1 Beneficiarios

La PPIAF apoya a entidades gubernamentales de propósitos específicos que prestan servicios de infraestructura (como agencias de servicios públicos y empresas estatales), entidades gubernamentales subnacionales (municipios, provincias o departamentos y estados), intermediarios financieros y entidades de gestión de proyectos de infraestructura.

El programa prioriza a los países de bajos ingresos que figuran en la Lista del Comité

de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y a los Estados frágiles y afectados por conflictos. Sin embargo, los países de medianos ingresos no están excluidos del apoyo de la PPIAF; se los considera sobre la base de sus propuestas. Dado que los fondos son limitados y existe una alta competencia, las propuestas que benefician a dichos países tendrán que demostrar que tienen un carácter estratégico y son rentables.

## 1.2 Áreas de asistencia a los gobiernos subnacionales

Para 2050 se estima que cerca del 75% de la población mundial vivirá en áreas urbanas, lo que generará una mayor demanda de infraestructura urbana (Naciones Unidas, 2018). En este contexto se requerirá dar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para el fortalecimiento de sus capacidades de planificación, gestión de proyectos y acceso a financiamiento. Lo anterior será especialmente crítico en ciudades altamente pobladas de África, Asia y América Latina, que requerirán redes de transporte bien diseñadas, sistemas eficaces de gestión de residuos, conectividad digital, fomentar la innovación, y atraer inversiones y capital humano (PPIAF, 2019).

El SNAT se concentra en cuatro áreas de intervención en los gobiernos subnacionales: solvencia financiera, capacidad institucional, oportunidades de APP y proyectos innovadores en los sectores elegibles de la PPIAF.

La solicitud de participación en la PPIAF se basa en una Guía para la Aplicación de Fondos,<sup>50</sup> que detalla criterios de elegibilidad, tipos de financiamiento y características del proceso de adjudicación. Existen dos categorías de asistencia técnica: la asistencia técnica para preparar programas estratégicos multianuales y proyectos de inversión específicos, y el desarrollo de productos de conocimiento tales como capacitaciones y entrenamientos.

<sup>49</sup> En 2018, la región de Medio Oriente y África del Norte recibió el 18% de los recursos de la PPIAF; Asia Oriental y el Pacífico, el 12%; Asia Meridional, el 7%, y Europa y Asia Central, el 3%. Véanse detalles en el reporte de gestión 2018 de la PPIAF.

<sup>50</sup> La guía puede obtenerse en: <https://ppiaf.org/documents/4181/download>.

El acceso a los recursos del programa consta de cuatro pasos: i) consulta inicial con el especialista responsable de la PPIAF, ii) presentación de una nota conceptual inicial (si la solicitud es menor de USD 100.000; caso

contrario, la solicitud es enviada a consideración de los donantes), iii) presentación de la aplicación detallando el presupuesto y las contrataciones; y iv) aprobación de recursos para la implementación del proyecto.

## 2. El Programa de Asistencia Técnica Subnacional de la PPIAF

El SNTA nació como un programa piloto en 2007 para brindar asistencia técnica no reembolsable sin garantía soberana. El SNTA proporciona recursos del orden de USD 4 millones anuales. Desde 2018, el programa ha incrementado los recursos de contrapartida local.<sup>51</sup>

Es importante reconocer que la mayoría de los gobiernos subnacionales generalmente carece de la experiencia y la capacidad cre-

diticia necesarias para el financiamiento de su infraestructura. En este marco, el SNTA proporciona financiamiento para generar los sistemas y capacidades requeridos para acceder a financiamiento comercial, promoviendo potenciales APP, así como apoyando la resolución de otros problemas de gestión financiera de los beneficiarios. El cuadro 24 resume las instituciones, actividades y sectores elegibles.

**Cuadro 24.** Entidades, actividades y sectores elegibles para la asistencia del SNTA

<b>Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades gubernamentales de propósito especial (empresas de servicios básicos, empresas estatales y otras)</li> <li>• Gobiernos subnacionales con responsabilidades en la prestación de servicios de infraestructura</li> <li>• Instituciones de financiamiento del desarrollo especializadas en créditos de infraestructura</li> </ul>
<b>Actividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de ingresos y gastos</li> <li>• Gestión financiera y rendición de cuentas</li> <li>• Presupuesto de capital/inversión</li> <li>• Estructuración de proyectos de inversión</li> <li>• Sistemas operativos</li> <li>• Acceso a calificaciones crediticias</li> </ul>
<b>Sectores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica</li> <li>• Transmisión y distribución de gas natural</li> <li>• Agua y saneamiento</li> <li>• Residuos sólidos</li> <li>• Puertos, caminos y ferrovías</li> <li>• Otros: educación, vivienda y salud, asociados a la inversión en infraestructura</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada en PPIAF- SNTA Business Plan 2007 y Evaluación SNTA 2016.

**51** Informe de gestión del PPIAF –que incluye las actividades del SNTA– 2018.

Los resultados de la evaluación del SNTA de 2016 indican que: i) los gobiernos subnacionales requieren apoyo técnico para acceder a financiamiento privado, pero dicha asistencia debe tener la escala suficiente para marcar una diferencia, especialmente en países de ingresos medios; ii) el SNTA requiere un marco programático y de sistemas de información que den cuenta de sus logros; iii) excepto en algunos proyectos, la limitada información impide una adecuada evaluación de la sostenibilidad; iv) las intervenciones tienden a ser de corto plazo e inconsistentes con los ajustes institucionales, legislativos y de mercado necesarios para que sean efectivas; v) se han obtenido importantes beneficios de las sinergias entre beneficiarios y el acceso a unidades de apoyo regionales.

Entre 2007 y 2020, el SNTA apoyó un total de 175 proyectos por más de USD 43 millones.<sup>52</sup> Estos proyectos fueron implementados de manera individual por país o de manera regional. Por ejemplo, en Colombia, el SNTA apoyó a la ciudad de Medellín para ajustar su programa de valoración de tierras para préstamos de largo plazo, a fin de permitir el uso de herramientas como el financiamiento por incremento de impuestos (TIF, por sus siglas en inglés). En este caso, el SNTA capacitó a los administradores financieros locales para que pudieran mejorar la calidad crediticia de su municipio y acceder a financiamiento privado. El programa se expandió, fortaleciendo la capacidad de la administración municipal, lo que ayudó además a obtener préstamos

en mejores condiciones para financiar la infraestructura urbana.

En 2018 se aprobó un nuevo Plan de Actividades del SNTA. El plan contempló la posibilidad de brindar respaldo a los gobiernos subnacionales en su gestión financiera –incluida la gestión de la deuda– y en el acceso al mercado de capitales, utilizando herramientas como las calificaciones crediticias. El SNTA también incluyó recursos de capacitación en finanzas, planificación urbana, gestión de servicios públicos urbanos, gestión de proyectos urbanos innovadores y establecimiento de APP.

Otras iniciativas destacadas han sido las Academias de Solvencia Crediticia de Ciudades y el programa de financiamiento por incremento de impuestos. Estas iniciativas presentaron resultados mixtos en cuanto a su sostenibilidad, debido a una insuficiente apropiación por parte de las autoridades de los gobiernos subnacionales, deficientes capacidades para mantener los resultados y productos en el tiempo e interrupción de la asistencia técnica durante la implementación de los proyectos.

El recuadro 2 presenta un resumen de los proyectos realizados en los municipios de Medellín, Colombia, y Karachi, Pakistán, en el marco del SNTA.

Por su parte, el cuadro 25 describe otras experiencias de asistencia técnica subnacional financiadas por el SNTA en países ajenos a América Latina y el Caribe (ALC).

<sup>52</sup> La evaluación fue realizada entre octubre de 2015 y abril de 2016 por Universal Management Group Ltd.

**Recuadro 2.** Implementación del SNTA en Medellín y Karachi

El SNTA apoya a Colombia desde 2011. La asistencia técnica consiste en la estructuración de instrumentos financieros innovadores que capturen el creciente valor de la tierra. Colombia enfrenta una crítica escasez de tierras para desarrollo urbano y un exceso de demanda habitacional en la mayoría de las ciudades con poblaciones superiores a 100.000 habitantes. Además, las grandes ciudades –Bogotá, Medellín, entre otras– cuentan con periferias densamente pobladas, con pocos servicios e infraestructura inadecuada. Varias ciudades grandes iniciaron procesos de renovación urbana con diferentes grados de éxito. Específicamente, el SNTA apoyó a **Medellín** en el desarrollo del Instrumento de Financiamiento por Incremento de Impuestos (TIF, por sus siglas en inglés), una herramienta que permite la inversión en infraestructura pública y reurbanización, mediante préstamos contra el futuro aumento de impuestos.

Las estructuras TIF también tienen como objetivo estimar otros flujos de ingresos futuros, aparte de los impuestos, los cargos por ocupación hotelera, ventas, estacionamientos y desarrollo urbanístico. Medellín revisó su ley fiscal para permitir el uso del TIF a fin de financiar dos de sus proyectos de renovación urbana (Sevilla y el Distrito de Innovación). Se estima que los ingresos anuales del impuesto sobre la propiedad en Medellín podrían incrementarse de USD 4,4 millones a USD 18 millones para 2035, si se concretan las expectativas de crecimiento del Distrito de Innovación. El SNTA permitió realizar una evaluación de factibilidad para el uso del TIF dentro del marco jurídico del país. El SNTA promueve el uso de esta nueva fuente de financiamiento de infraestructura, siempre que las ciudades contemplen explícitamente este instrumento como parte de las opciones previstas en los planes de desarrollo.

**Karachi**, la ciudad más grande de Pakistán, con una población de más de 22 millones de personas, contaba con un Plan Estratégico de Desarrollo para 2020. Sin embargo, requería una mejor coordinación entre los niveles de gobierno. Asimismo, necesitaba información sobre su situación financiera para establecer una línea de base que permitiera medir los avances del referido plan. A través del SNTA, se adquirieron los servicios de la agencia calificadora Standard & Poor's para evaluar el riesgo crediticio y la gestión financiera de Karachi. La evaluación mostró que Karachi requería aproximadamente USD 10.000 millones, durante un período de 10 años, para satisfacer sus necesidades de infraestructura y prestar servicios de transporte urbano, suministro de agua y saneamiento, y residuos sólidos. El SNTA ayudó a generar información confiable sobre el estado financiero de la ciudad, lo que permitió la emisión de bonos subnacionales y la captación de recursos financieros.

Fuente: Elaboración propia basada en informes de gestión de la PPIAF.

**Cuadro 25.** Ejemplos de asistencia técnica subnacional del SNTA

País	Áreas de asistencia
Etiopía	Financiamiento para la evaluación de la posición fiscal, la gobernanza y el contexto institucional de cinco administraciones municipales. El estudio también identificó cuellos de botella para la recaudación de ingresos propios. Este apoyo llevó al desarrollo de planes de inversión de capital resilientes al clima.
India	Apoyo a las ciudades del estado de Punjab para acceder al financiamiento privado en el sector de agua y saneamiento. Se buscó el fortalecimiento de la gobernanza urbana y los sistemas financieros en las ciudades de Amritsar y Ludhiana, para estimular la participación del sector privado en el mejoramiento de los servicios públicos.
Líbano	Apoyo para evaluar la necesidad y la viabilidad de un mecanismo de mejora crediticia, para facilitar nuevos flujos de financiamiento destinados a la infraestructura urbana.
Turquía	Apoyo a cuatro municipios para preparar programas de inversión inteligentes desde el punto de vista climático, gestionar mejor los ingresos de fuentes propias y mejorar la gestión sostenible de la deuda.

Fuente: Elaboración propia basada en el reporte PPIAF 2020.

### 3. Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo se describieron las principales estrategias de la PPIAF para otorgar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales. A continuación, se resumen los principales resultados del programa y se extraen algunas conclusiones de potencial interés para ALC.

#### Sobre la PPIAF

La PPIAF es un servicio con amplia experiencia en asistencia técnica, que se beneficia de las lecciones aprendidas en distintas regiones del mundo. Sin embargo, existe el riesgo de replicar metodologías de manera generalizada y sin tomar en cuenta el contexto y las capacidades institucionales locales.

La PPIAF cuenta con un programa de asistencia técnica con criterios de elegibilidad para actividades y sectores preestablecidos, lo cual ayuda a acotar el tipo de acciones posibles. Una restricción importante de esta facilidad es el alcance trienal de su planificación, lo cual limita el desarrollo de proyectos de infraestructura más allá de ese horizonte temporal.

El programa cuenta con un sistema de movilización de recursos (humanos y financieros) relativamente ágil; sin embargo, algunos proyectos reportan que las intervenciones de asistencia técnica son muy puntuales y carecen de un impacto estratégico significativo. Este tipo de intervenciones puntuales puede ser mejor aprovechado en aquellos gobiernos subnacionales con mayores capacidades técnicas instaladas.



## **Sobre la asistencia técnica del SNTA en materia de solvencia financiera**

Los gobiernos subnacionales que requieren esta asistencia técnica presentan diferentes puntos de partida en cuanto a sus capacidades institucionales, por lo cual el aprovechamiento de las intervenciones del programa y la sostenibilidad de los resultados son también muy heterogéneos.

El SNTA desarrolló una importante experiencia de apoyo a gobiernos subnacionales interesados en mejorar su solvencia financiera. Esta experiencia también es relevante para los gobiernos subnacionales pequeños debido a que la evaluación crediticia les sirve, además, como una señal de transparencia y orientación para realizar mejoras de su gestión financiera. Es destacable que aquellos gobiernos que cuentan con mayores capacidades lograron acceder al mercado de capitales a través de la emisión de bonos para el financiamiento de sus inversiones.

Considerando que muchas de las actividades de asistencia técnica del SNTA son de corto plazo, se debe procurar su integración con otros programas de mayor alcance que permitan consolidar los resultados obtenidos, enmarcándolos en los objetivos de desarrollo de los gobiernos subnacionales.

## **Sobre las alianzas público-privadas**

Los proyectos formulados bajo la modalidad de APP requieren que los gobiernos subnacionales fortalezcan sus capacidades institucionales en temas tales como supervisión, análisis y formulación de contratos, y gestión de los riesgos fiscales asociados a las contrataciones. En muchos casos, esto implica fortalecer las unidades especializadas para el adecuado seguimiento de los contratos APP.

También es destacable que el SNTA cuenta con una plataforma que permite el intercambio de conocimientos entre beneficiarios, lo que facilita que los gobiernos subnacionales accedan a buenas prácticas internacionales y a las lecciones aprendidas en el establecimiento de proyectos financiados bajo la modalidad APP.

Asimismo, es importante desarrollar las capacidades para la sistematización de las experiencias de los gobiernos subnacionales en materia de APP, debido a que ello facilita la implementación de proyectos y la eventual replicación de las soluciones que se hayan puesto en marcha.

# **PARTE III**

**Principales lecciones aprendidas  
y lineamientos para futuras  
intervenciones**

Huáscar Eguino  
y Carlos Pineda Mannheim

**E**ste apartado presenta un resumen de las principales lecciones aprendidas en los estudios de casos y propone un conjunto de lineamientos para el diseño de futuros programas de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional, congruentes con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (BID, 2018a).

## 1. Principales lecciones de los estudios de casos

### 1.1 Se requiere articular los programas de fortalecimiento subnacional con las políticas de descentralización fiscal

Un aspecto central en el diseño de los programas de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional es que estos deben ser consistentes con los objetivos nacionales de descentralización fiscal. En efecto, tal como muestran los programas de Argentina, Brasil, México y Uruguay, las intervenciones de fortalecimiento sirvieron para que los gobiernos subnacionales adquieran las capacidades para cumplir con sus responsabilidades de conformidad con las reformas de los marcos de políticas nacionales y sectoriales. Un factor destacable en esta materia es que los programas de fortalecimiento deben acompañar la evolución histórica y coyuntural del marco de políticas y regulaciones prevalentes en los países. Esto es fundamental para asegurar la pertinencia y sostenibilidad fiscal de los resultados alcanzados.

Por otra parte, resulta importante la necesidad de mantener la consistencia con los objetivos

nacionales y sectoriales de mediano y largo plazo y la planificación de las intervenciones. Esto se debe a que los resultados de este tipo de programas no siempre pueden alcanzarse dentro del horizonte temporal de los mismos (usualmente de cuatro a cinco años). Por ello, cobra relevancia que este tipo de programas sea estructurado como un conjunto de intervenciones secuenciales usando instrumentos financieros adecuados para el propósito (por ejemplo, las líneas de crédito condicional para proyectos de inversión, proyectos multifase y préstamos basados en resultados, entre otros).

Ejemplos destacados de una buena articulación de los programas de fortalecimiento con las políticas de descentralización fiscal son los programas subnacionales de Brasil y Uruguay, en los cuales la secuencia de los programas ha permitido acompañar la evolución del marco de políticas en dichos países.

## 1.2 Es necesario adoptar estrategias de intervención que reflejen los objetivos de las políticas

El éxito de los programas de fortalecimiento también depende de la adopción de una clara estrategia de intervención. Estas estrategias deben responder a los objetivos específicos que buscan los países mediante estos programas. En este sentido, deben definirse con claridad: el nivel (o los niveles) de gobierno que atenderá el programa; la heterogeneidad de las capacidades institucionales; el uso de incentivos (recursos para inversiones) para la mejora de la gestión subnacional; el horizonte temporal del programa, ya que este puede diseñarse como una intervención aislada o una secuencia de varias intervenciones; y la definición de las metas y requisitos de elegibilidad para transitar de un programa a otro.

Otra lección destacable es que las intervenciones deben contribuir a mejorar la articulación y coordinación intergubernamental.

Para esto, resulta esencial que las actividades de fortalecimiento se diseñen tomando en cuenta a los diferentes actores involucrados en el programa, tal como se observa en el caso de los programas estatales en Brasil.

Finalmente, cabe señalar que el uso de recursos destinados a proyectos de inversión, como los incentivos a la mejora institucional, debe considerar las capacidades de gestión de proyectos a nivel subnacional. En efecto, una de las mayores deficiencias de los programas que usan el acceso a recursos de inversión como incentivo es presuponer que los gobiernos subnacionales cuentan con suficientes capacidades de preparación y evaluación de proyectos, tal como ilustra el caso de Argentina. Sin esta capacidad, los incentivos resultan ser inadecuados para asegurar el logro de las metas y resultados previstos.

## 1.3 Resulta importante promover la adopción de normas e instrumentos estandarizados

La adopción de herramientas estandarizadas de gestión (metodologías, sistemas, guías, indicadores, términos de referencia, entre otros) permite reducir los costos y tiempos de implementación de las mejoras propuestas en los programas. Lo anterior es importante para evitar la proliferación de instrumentos de gestión subnacionales que no responden a las mejores prácticas y cuyo mantenimiento y aplicación podrían ser costosos. A su vez, la adopción de instrumentos estandarizados facilita la replicación de las soluciones desarrolladas por parte de gobiernos subnacionales

que no participan directamente del financiamiento.

Asimismo, se debe fortalecer la capacidad de los entes rectores de los sistemas de gestión subnacional (ministerios de Finanzas, contralorías, ministerios de Planeación, etc.) en el establecimiento de normas, procedimientos y herramientas de gestión estandarizadas con base en las mejores prácticas internacionales. Los casos de Argentina y México evidencian la relevancia de apoyar a los entes rectores para facilitar la adopción de normas y regulaciones (Oficina

Federal de Valuación en Argentina y Ley de Disciplina Financiera en México). Por su parte, la experiencia de Brasil con la facturación

electrónica es ejemplo de una práctica exitosa en la implantación de un instrumento estandarizado a nivel nacional.

### **1.4 Los esquemas de incentivos deben adecuarse a las capacidades existentes**

Un desafío en el diseño de incentivos para optimizar la gestión es establecer los mismos con base en un adecuado diagnóstico de las capacidades institucionales existentes. Por ejemplo, el uso de recursos para inversiones en infraestructura como incentivos para lograr mejoras del desempeño fiscal debe tomar en cuenta la existencia de carteras de proyectos listos para ser implementados o la capacidad de los gobiernos subnacionales para prepararlos y evaluarlos oportunamente.

Por otra parte, para el establecimiento de un esquema de incentivos se requiere contar con una línea de base y un sistema de

seguimiento y monitoreo de los indicadores que se usan para medir los avances institucionales. Por ejemplo, en cuanto al desempeño financiero de las entidades subnacionales, resulta conveniente adoptar criterios de evaluación crediticia establecidos por las calificadoras de riesgo, tal como demuestra el caso la Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada (PPIAF, por sus siglas en inglés), ya que estos parámetros constituyen un incentivo para una mayor disciplina en la gestión financiera, posibilitan el acceso a los mercados y generan un sello de calidad para la gestión financiera de los gobiernos subnacionales.

### **1.5 Un factor clave de los programas de fortalecimiento es facilitar un mayor acceso a la capacitación y la certificación profesional**

La experiencia relevada en los estudios de casos indica que las actividades de capacitación deben considerar las características específicas de la audiencia, particularmente en cuanto a contenidos y materiales, combinando tanto conceptos y aspectos teóricos con experiencias prácticas, así como el uso de medios que sean de fácil acceso y comprensión para los participantes, incluida la aplicación de nuevas tecnologías como cursos masivos por medios virtuales, webinaros y otros. El caso de México ilustra el uso de nuevas tecnologías para facilitar un mayor acceso a la capacitación.

Asimismo, cabe señalar la relevancia de incorporar instancias como las asociaciones de gobiernos subnacionales, redes profesionales o entidades académicas en el diseño y la implementación de programas de capacitación y certificación continua de los funcionarios encargados de la gestión fiscal subnacional, tal como se observa en la experiencia de la Asociación de Funcionarios de Finanzas Gubernamentales de Estados Unidos y Canadá (GFOA, por sus siglas en inglés).

## 1.6 La adopción de soluciones tecnológicas acelera y amplía los resultados del fortalecimiento institucional

El uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los programas de fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional resulta ser un factor determinante para acelerar la modernización de los procesos y sistemas de gestión fiscal subnacional. Un ejemplo destacado es el caso del Sistema Integrado de Administración Financiera Estatal (SIAFE) en Brasil, que permitió adoptar una herramienta de gestión estandarizada a nivel nacional.

Otro beneficio de las TIC es que permiten generar economías de escala y de aglomeración virtuales, ya que facilitan la amplia difusión y el acceso a los servicios digitales por parte de los ciudadanos, lo cual aumenta la eficiencia de la gestión subnacional. Por ejemplo, en el caso del Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) II, se adoptaron soluciones tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios locales y aumentar la transparencia a través de los portales de información financiera municipal.

## 1.7 Las plataformas de intercambio de conocimiento aceleran la innovación y facilitan la replicabilidad de las experiencias exitosas

La promoción y formación de redes de conocimiento y el establecimiento de asociaciones especializadas permiten articular la participación de los actores de los distintos niveles de gobierno, y de estos entre sí, fomentando el diálogo para dirimir problemas, intercambiar experiencias y adoptar soluciones compartidas. En esta materia, resulta importante el uso de las plataformas web especializadas para facilitar el diálogo técnico, fomentando buenas prácticas y su replicabilidad.

Además, la realización de conferencias o foros temáticos para el intercambio de información y experiencias es un efectivo instrumento de difusión de aspectos innovadores de gestión y acceso directo a nuevas soluciones. También se requiere sistematizar las prácticas exitosas para difundirlas y propiciar su replicación. Los casos de la GFOA y de la Comisión de Gestión de Hacienda Pública (COGEF) de Brasil ilustran la relevancia de promover un efectivo intercambio de experiencias.

## 1.8 Es necesario reforzar la medición y evaluación de la efectividad de los programas de gestión fiscal subnacional

Los estudios de casos señalan la necesidad de acometer evaluaciones de impacto de manera más sistemática y rigurosa. La ausencia de este tipo de evaluaciones

dificulta el análisis de la efectividad de las intervenciones, aspecto que sería de gran utilidad para mejorar el diseño y la implementación de programas futuros.

Dada la complejidad de realizar evaluaciones integrales de este tipo de programas, resulta conveniente adoptar una estrategia de evaluación basada en temas específicos que, en

su conjunto, brinden un panorama sobre la efectividad de estos programas en sus diferentes ámbitos de intervención.

### **1.9 Se requiere institucionalizar los beneficios de los programas a partir del fortalecimiento de las unidades ejecutoras**

Es necesario disponer de unidades de ejecución que cuenten con el decidido apoyo de las autoridades de la alta administración y que en lo posible estén conformadas por funcionarios de planta a fin de darles continuidad a los proyectos e internalizar el conocimiento y las herramientas desarrollados con las intervenciones. Asimismo, es importante brindar una capacitación continua a los profesionales que las conforman, particular-

mente en la gestión de los procedimientos de adquisiciones y el seguimiento de los avances y resultados.

Respecto de la ejecución de estos programas, cabe señalar que deberían focalizarse en un grupo acotado de temas de gestión, evitando la excesiva dispersión de esfuerzos, que dificulta su implementación y disminuye su potencial impacto.

## **2. Lineamientos para futuras intervenciones**

Algunos lineamientos útiles para el diseño de nuevas operaciones de fortalecimiento de la

gestión fiscal subnacional incluyen los aspectos que se detallan a continuación.

### **2.1 Adoptar una estrategia de intervención basada en la gestión por resultados**

La mejora continua del desempeño institucional de los gobiernos subnacionales debería basarse en un enfoque de gestión por resultados, para lo cual se requiere desarrollar una serie de instrumentos tales como líneas de base, indicadores de productos y resultados y metodologías robustas de evaluación de impactos. Además, este enfoque permite que los resultados de la gestión sean debidamente comunicados a la población, lo cual contribuye a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Desde la perspectiva operativa, la adopción de la gestión por resultados también puede vincularse con los sistemas de transferencias y con el uso de préstamos basados en resultados, lo que incentiva el buen desempeño de las entidades subnacionales, brindándoles acceso a recursos adicionales. De esta forma, la adopción de este enfoque también permite profundizar las políticas de descentralización.

## 2.2 Desarrollar una oferta de soluciones tecnológicas estandarizadas y de fácil acceso

En el diseño de los programas de fortalecimiento de la gestión subnacional, también se deben contemplar los nuevos avances en materia de TIC, así como las nuevas técnicas de análisis de datos (por ejemplo, minería de datos, inteligencia artificial, macrodatos y otros). Asimismo, el desarrollo de una oferta de soluciones tecnológicas estandarizadas también se ve favorecido por un mayor acceso a datos abiertos y a soluciones de libre disponibilidad, como las aplicaciones de código abierto. Este enfoque también es beneficioso, ya que reduce los tiempos y los costos de desarrollo de herramientas informáticas, a

la vez que disminuye los riesgos de obsolescencia tecnológica, ciberseguridad y la falta de mantenimiento.

Otro aspecto importante para el desarrollo de soluciones estandarizadas es que el Gobierno central o los entes rectores de las políticas de descentralización deben tener la capacidad para generar un marco normativo y regulatorio que oriente el desarrollo, la aplicación y la optimización continua de las herramientas generadas, favoreciendo un uso más intensivo de las TIC.

## 2.3 Concentrar el fortalecimiento en áreas críticas y estratégicas para el desempeño de los gobiernos subnacionales

La focalización en un número acotado de áreas de gestión puede generar una mayor efectividad de las intervenciones realizadas en los programas. Esta focalización también permite atender las demandas de los gobiernos subnacionales con menores capacidades y mayores dificultades para implementar las reformas y adoptar las herramientas de gestión que conlleva la modernización institucional. La selección de las áreas de focalización debe basarse en criterios de costo-beneficio, celeridad en su adopción, replicabilidad y adecuación a las capacidades técnicas locales.

Hacia el futuro, la adopción de una estrategia de focalización de las intervenciones abre la posibilidad de diseñar programas diferenciados (y/o complementarios) para los gobiernos subnacionales de distintas capacidades o características socioeconómicas. Esto es particularmente importante para los países de ALC, donde existen más de 17.000 gobiernos subnacionales y marcos de descentralización muy diversos.

## 2.4 Ampliar la oferta de capacitación y certificación profesional en línea

En línea con las TIC, la tendencia de los programas de capacitación apunta a una oferta que integra de forma más efectiva las modalidades presenciales y virtuales. En

este contexto, también es esencial transitar hacia modelos de capacitación que permitan una certificación profesional más flexible y diferenciada de acuerdo con las necesidades



de los funcionarios involucrados en la gestión fiscal subnacional. Para el desarrollo de esta oferta, se hace necesario generar un ecosistema de colaboración con entidades especializadas (como colegios y asociaciones profesionales), instituciones académicas y centros de investigación.

La certificación profesional constituye un factor importante para mitigar los riesgos de la alta rotación de funcionarios al disponer de una mayor oferta de profesionales especializados en las diversas áreas de la gestión subnacional. Esta certificación debe relacionarse con una política de gestión de recursos humanos, propiciando el servicio civil y la progresión de carrera de los funcionarios.

## 2.5 Vincular los resultados de la gestión fiscal con un mayor acceso a fuentes de financiamiento

Un incentivo poderoso para que los gobiernos subnacionales mejoren su gestión es acceder a nuevas fuentes de financiamiento, a través de la emisión de bonos u otras fuentes crediticias. Las agencias calificadoras de riesgo crediticio cuentan con metodologías específicamente diseñadas para los gobiernos subnacionales, que pueden ser utilizadas como referencia para orientar las acciones de fortalecimiento de las finanzas subnacionales. Este tipo de esquemas también puede representar un importante aliciente al reconocimiento público de una gestión de calidad, y generar un beneficio político significativo para las autoridades responsables.

Hacia el futuro, contar con buenas calificaciones crediticias no solo permite acceder a recursos de largo plazo bajo condiciones más favorables, sino que contribuye a ampliar el espectro de potenciales inversionistas interesados en los servicios e infraestructura subnacionales. Para avanzar en esta dirección, es conveniente establecer alianzas con las agencias crediticias, ya que estas pueden aportar con su experiencia a la mejora de las finanzas subnacionales y a la mejora del marco normativo pertinente.

## 2.6 Integrar los temas de desarrollo emergentes en la agenda de la gestión fiscal subnacional

La gestión fiscal de los gobiernos subnacionales juega un rol central en la atención de temas de creciente relevancia para la población, entre los cuales cabe citar: los desafíos del cambio climático, que requieren generar capacidades locales para impulsar una mayor resiliencia y facilitar una transición a economías más limpias y sostenibles; el acelerado proceso de digitalización e innovación tecnológica,

que conlleva grandes desafíos concernientes a la modernización de la gestión fiscal subnacional; los retos de gestionar los aspectos fiscales relacionados con la transversalidad de la perspectiva de género e inclusión; y la necesidad de fortalecer la confianza de los ciudadanos en los gobiernos subnacionales a partir de una mayor rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.

# Bibliografía

- Ackerman, A. 2008. GFOA drops plan to fold GASB into FASB. *The Bond Buyer*, 18 de marzo. Disponible en: [search.proquest.com/docview/407088109?accountid=11226](https://search.proquest.com/docview/407088109?accountid=11226).
- , 2010. Accounting Standards: GFOA, GASB again find themselves at loggerheads. *The Bond Buyer*, 30 de marzo. Disponible en: [search.proquest.com/docview/407079628?accountid=11226](https://search.proquest.com/docview/407079628?accountid=11226).
- Afonso, J. R., E. Araújo y M. Nóbrega. 2013. *IPTU no Brasil - Um Diagnóstico Abrangente*. Rio de Janeiro: IDP-FGV Projetos. Disponible en: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/iptu\\_no\\_brasil\\_um\\_diagnostico\\_abrangente\\_0.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/iptu_no_brasil_um_diagnostico_abrangente_0.pdf).
- Afonso, J. R. y K. de Castro. 2019. Carga Tributaria Brasileña en Perspectiva Histórica: Estadísticas Revisadas. *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF* N.º 45. Disponible en: <https://www.ciat.org/revista-de-administracion-tributaria-ciataeatief-no-45/>.
- Afonso, J. R., M. Rocha Lukic y K. P. de Castro. 2018. ICMS: crise federativa e obsolescência. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/R4zq5JB6mg-6Vkw7hGDYxTzG/?lang=pt>.
- Afonso, W. B. 2013. Coping with the Great Recession: Theory and Practice for County Governments. *International Journal of Public Administration* 36(11): 768-779. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.794834>.
- Agaba, E. y N. Shipman. 2007. Public procurement reform in developing countries: The Ugandan experience. En: K. V. Thai y G. Piga (eds.), *Advancing public procurement: Practices, innovation, and knowledge sharing*. Boca Raton, FL: PrAcademics Press.
- Aguilar, J. C. y H. Eguino. 2009. *Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay*. Washington, D.C.: BID.
- Ahmad, E., G. Brosio y C. Pöeschl. 2014. Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries – Overcoming political resistance? Documento de trabajo 65.65. Singapur: Asia Research Centre.
- Alm, J., R. D. Buschman y D. L. Sjoquist. 2011. Rethinking Local Government Reliance on the Property Tax. *Regional Science and Urban Economics* 41(4): 320-331. Disponible en: [doi.org/10.1016/j.regsciurbe-co.2011.03.006](https://doi.org/10.1016/j.regsciurbe-co.2011.03.006).
- Alt, J. E., D. D. Lassen y S. Rose. 2006. *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States*. IMF Staff Papers N.º 53. Disponible en: [www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alt.pdf](http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alt.pdf).
- Alvaredo y Asociados. 2020. Consultoría para la elaboración del Estudio de Caso del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial de Argentina (PGFP) para FMM.
- Ammons, D. 2012. *Municipal benchmarks: assessing local performance and establishing community standards*. Nueva York: Routledge.
- Anderson, N. B. 2006. Property Tax Limitations: An Interpretative Review. *National Tax Journal* 59(3): 685-694. Disponible en: [search.proquest.com/docview/203279493?accountid=11226](https://search.proquest.com/docview/203279493?accountid=11226).
- Aslan C. y D. Duarte. 2014. How do countries measure, manage, and monitor fiscal risks generated by public-private partnerships? Chile, Peru, South Africa, and Turkey. Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/485861468307741430/pdf/WPS7041.pdf>.
- Bahl, R. W., J. Martinez-Vazquez y J. M. Youngman. 2008. *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. W. y R. M. Bird. 2018. *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below*. Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/324409289\\_Fiscal\\_Decentralization\\_and\\_Local\\_Finance\\_in\\_Developing\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/324409289_Fiscal_Decentralization_and_Local_Finance_in_Developing_Countries).
- Banco Mundial. 1998. *Public expenditure management handbook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2014. Public-private partnerships reference guide, version 2.0. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e5eebb0f-1571-5ac0-a3ef-ae4cab61229d>.
- , Secretariat, PEFA. 2005. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1999. *Informe de Proyecto Programa Nacional de Apoyo a La Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños - PNAFM*. Washington, D.C.: BID.

- , 2008a. Programa de Mejoramiento de Barrios (UR-L1009). Evaluación económico-financiera. Montevideo: BID.
- , 2008b. *Relatório de Avaliação da 1ª Fase do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM*. Brasília: BID.
- , 2009. *Propuesta de Préstamo: Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños PNAFM Fase II BR-L1252*. Washington, D.C.: BID.
- , 2010. *Regulamento Operativo; Programa Nacional de Apoyo à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros PNAFM*. Brasília: BID.
- , 2011. Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (UR-L1038). Evaluación económico-financiera. Montevideo: BID.
- , 2012. Programa de Inversiones Municipales (AR-L1148). Evaluación económico-financiera. Buenos Aires: BID.
- , 2014a. *Propuesta de Préstamo: Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños PNAFM III BR-L1377*. Washington, D.C.: BID.
- , 2014b. *Relatório de Término de Programa - PCR Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) Fase I*. Brasília: BID.
- , 2018a. Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. Washington, D.C.: BID.
- , 2018b. Informe de Terminación de Proyecto (PCR). *Programa Nacional de Apoyo a La Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños – PNAFM II*. Washington, D.C.: BID.
- , 2020. Catastro, Valoración inmobiliaria y tributación municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad. Washington, D.C.: BID.
- Barbosa Filho, M. 2013. Uma avaliação do programa de modernização da administração tributária (PMAT) sobre o esforço fiscal dos municípios (2000 a 2010). Tesis de Maestría en Economía del Sector Público. Brasília: Universidad de Brasília. Disponible en: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14366>.
- Bast, M. 2015. Uma avaliação empírica dos efeitos dos empréstimos do BNDES aos governos municipais brasileiros. Tesis de Maestría en Economía. São Paulo: Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de Ribeirão Preto, Universidad de São Paulo. Disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-21052015-153407-pt-br.php>.
- Bast, M. y S. Sakurai. 2015. *Uma avaliação empírica do efeito dos empréstimos do PMAT aos governos municipais brasileiros*. Rio de Janeiro: ANPEC. Disponible en: [https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_l/i5-adbe598dc95e01b0cf3285b1782cf2db.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_l/i5-adbe598dc95e01b0cf3285b1782cf2db.pdf).
- Berner, M. y S. Smith. 2004. The State of the States: A Review of State Requirements for Citizen Participation in the Local Government Budget Process. *State & Local Government Review* 36(2): 140-150. Disponible en: [www.jstor.org/stable/4355366](http://www.jstor.org/stable/4355366).
- Bird, R. M. 2010. Subnational taxation in developing countries: a review of the literature. *Policy Research Working Papers*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5450>.
- Bird, R. y M. Casanegra Jantscher (org.). 1992. *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington, D.C.: FMI.
- Boex, J. y R. Kelly. 2013. Fiscal federalism and intergovernmental financial relations. En: Allen R., R. Hemming y B. H. Potter (eds.), *The international handbook of public financial management*, pp. 259-280. Berlín: Springer.
- Bonavides, P. 1996. *A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. São Paulo: Malheiros.
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda Mannheim (eds.). 2014. *El Potencial Oculto: Factores Determinantes y Oportunidades del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Brasil. 2016. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponible en: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf).
- Canavire-Bacarreza, G., C. Sepúlveda y J. Martínez-Vásquez. 2015. Fiscal Surf and Turf: Peru's Efficiency and Equity in Revenue Mobilization. En: V. Fretes Cibils y T. Ter-Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/decenralizing-revenue-latin-america-why-and-how-executive-summary>.

- Capello, M. 2020. Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico? Edición 33, año 13. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- Capello, M. y A. Cugno. 2020a. Con la menor inversión pública en 15 años, cae el stock de capital público de la economía. Edición 32, año 13. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- , 2020b. El problema de la deuda de la Provincia de Buenos Aires. Argentina: Informe de Coyuntura. Edición 1249, año 29. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- , 2020c. Recursos fiscales de Nación y Provincias en 2015-2020. Argentina: Informe de Coyuntura. Edición 1249, año 29. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- , 2020d. Semáforo fiscal de provincias para 2020. Argentina: Informe de Coyuntura. Edición 1249, año 29. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- Capello, M. y H. Eguino. 2018. Inversión pública en provincias de Argentina: ¿Cuán eficiente es su gestión? VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (JIFL).
- Capello, M. y V. Toselli. 2020. La discusión por la coparticipación de CABA. Argentina: Informe de Coyuntura. Edición 1249, año 29. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- Capello, M., L. Caullo y A. Cugno. 2020. Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación Argentina. Edición 31, año 13. Córdoba, Argentina: IERAL de Fundación Mediterránea.
- Capello, M., V. Toselli y S. González del Campo. 2019. Transparencia en administraciones municipales de la República Argentina. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- Cartaxo, F. 2006. *Para Além do Marco Lógico: Uma análise do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – PNAFE*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43513>.
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez. 2004. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL* 84: 117-134.
- Chernick, H. y A. Reschovsky. 2017. The Fiscal Condition of U.S. Cities: Revenues, Expenditures, and the Great Recession. *Journal of Urban Affairs* 39(4): 488-505. Disponible en: doi: 10.1080/07352166.2016.1251189.
- Chirinko, R. S. y D. J. Wilson. 2017. Tax Competition among U.S. States: Racing to the Bottom or Riding on a Seesaw? *Journal of Public Economics* 155: 147-163. Disponible en: [doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.10.001](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.10.001).
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, España), AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria, España) e IEF (Instituto de Estudios Fiscales). 2017. *Revista de Administración Tributaria* 42 (junio). Disponible en: [https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_42/Espanol/2017\\_RAT42\\_ebook\\_es.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_42/Espanol/2017_RAT42_ebook_es.pdf).
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). 2005. La coparticipación en su laberinto. Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (coords.). 2012. *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Corbacho, A. y T. Ter-Minassian. 2013. Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules. En: Hemming, R., R. Allen y B. H. Potter (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*. Disponible en: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1431368>.
- Cracel, M., L. Villela, F. Cartaxo, J. M. Júnior, L. Pimentel y M. Santos (consultores). 2006. *Relatório de Encerramento do PNAFE*.
- Daughters, R. y L. Harper. 2007. Fiscal and political decentralization reforms. En: E. Lora (ed.), *The state of state reform in Latin America*, pp. 299. Washington, D.C.: BID.
- De Bettignies, J.-E. y T. W. Ross. 2008. Public-private Partnerships and the Privatization of Financing: An Incomplete Contracts Approach. *International Journal of Industrial Organization*. Disponible en: <https://hosted.smith.queensu.ca/faculty/jdebettignies/Docs/P3Fin080707withfigs.pdf>.
- De Cesare, C. 2012. Improving the Performance of the Property Tax in Latin America. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Santi, E. M. D. et al. (coords.). 2013. *Transparência Fiscal e Desenvolvimento*. Homenagem ao Professor Isaias Coelho. São Paulo: Editora Fiscosoft.

- DILG (Department of Interior and Local Government). 2001. *Philippines: Promoting Good Local Governance through Performance-Based Grants*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Inspiring%20Story%20-%20Philippines.pdf>.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. 2015. *Inversión Real Directa en las Provincias y CABA*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
- Dolores, M. 2009. Estudios de caso de proyectos de mejora de la gestión subnacional. Washington, D.C.: BID.
- Dos Santos, G., F. Tavares, L. Reiff, L. Corrêa y L. Corrêa. 2008. Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT. Rio de Janeiro: *Revista del BNDES* 14(29): 399-434. Disponible en: <https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10016>.
- Dourado, A. P. 2018. *Governança Fiscal Global*. 2.ª ed. Coimbra: Edições Almedina.
- Drapak, F. 2009. *How the financial crisis has changed the market for PPPs*. Washington, D.C.: Instituto del Banco Mundial.
- Erba, D. y M. Piumetto. 2016. *Making Land Legible - Cadastres for Urban Planning and Development in Latin America*. Policy Focus Report. Washington, D.C.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Espinosa, S. 2013. *Subnational Bond Market Development: What Drives the Yield Spreads of Mexican Cebures? Latin American Policy* 4(2): 306-319. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/lamp.12022>.
- Farvacque-Vitkovic, C. y M. Kopanyi. 2015. *Finanzas municipales: Manual para los gobiernos locales*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/402951467996702682/Finanzas-municipales-manuel-%C3%A0-l-usage-des-collectivit%C3%A9s-locales-Finanzas-municipales-manuel-para-los-gobiernos-locales>.
- Farvacque-Vitkovic, C. y A. Sinet. 2015. Logro de una mayor transparencia y rendición de cuentas: Medición del desempeño de las finanzas municipales y cimiento de las bases para las reformas. En: C. Farvacque-Vitkovic y M. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales: Manual para los gobiernos locales*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/402951467996702682/Finanzas-municipales-manuel-%C3%A0-l-usage-des-collectivit%C3%A9s-locales-Finanzas-municipales-manuel-para-los-gobiernos-locales>.
- Ferreira Filho, H. 2016. *PNAFM I: Avaliação Empírica de Seus Resultados*. Informe interno de la Coordinación General de Programas y Proyectos de Cooperación (COOPE). Brasília: Ministerio de Hacienda.
- Freire, M. 2001. The Challenges of Urban Government. En: M. Freire y R. Stren (eds.), *The Challenge of Urban Government*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/0-8213-4738-1>.
- Freire, M. E. 2015. Gestión de recursos externos. En: C. Farvacque-Vitkovic y M. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales: manual para los gobiernos locales*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/402951467996702682/Finanzas-municipales-manuel-%C3%A0-l-usage-des-collectivit%C3%A9s-locales-Finanzas-municipales-manuel-para-los-gobiernos-locales>.
- Gadenne, L. 2016. Tax Me, But Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability. Warwick Economics Research Papers N.º 1131. Disponible en: [https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp\\_1131\\_gadenne.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp_1131_gadenne.pdf).
- García López, R. y M. García Moreno. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/managing-development-results-progress-and-challenges-latin-america-and-caribbean>.
- Gatti, S. 2014. *Private financing and government support to promote long-term investments in infrastructure*. París: OCDE.
- Gaviria Muñoz, S. 2016. Los Contratos Plan y la construcción de un nuevo país. En: DNP (Departamento Nacional de Planeación) (ed.), *Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*. Bogotá: DNP. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contratos%20Plan%20-%20Vertical\\_Versi%C3%B3n%20Impresa.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contratos%20Plan%20-%20Vertical_Versi%C3%B3n%20Impresa.pdf).
- GFOA (Government Finance Officers Association). 2018. *Mandating Specific Technologies for Financial Reporting and Disclosure Purposes*. Chicago, IL: GFOA.
- Giambiagi, F. 2005. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos. En: F. Giambiagi et al. (org.), *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Giambiagi, F. y A. C. Além. 1999. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

## Bibliografía

- Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez. 2012. *The Financing of Subnational Governments*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2030>.
- González Orozco, M. 2016. Federalismo fiscal en la Argentina y la coparticipación de impuestos. Tesis doctoral. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas.
- GPI Consultores. 2002. Informe final de la consultoría para la Promoción de Desarrollo Económico Local en Uruguay. Montevideo: GPI Consultores.
- Haldenwang, C. von. 2010. Taxation, Fiscal Decentralisation and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru. *Development Policy Review* 28(6): 643-667. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2010.00503.x>.
- Hammond, G. W. y M. S. Tosun. 2011. The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from U.S. Counties. *Journal of Regional Science* 51(1): 47-64. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2010.00683.x>.
- Helpap, D. J. 2015. Explaining the Use of Recommended Practices and Guidelines: The Case of Public Budgeting. *Public Administration Quarterly* 39(2): 259-294. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24772855>.
- Herian, M. N. 2011. Local Budgeting and Public Participation: Contextual Predictors of State Laws Mandating Public Input. *State & Local Government Review* 43(2): 95-109. Disponible en: [doi.org/10.1177/0160323X11408739](https://doi.org/10.1177/0160323X11408739).
- IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana). 2016. Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera Pública a Nivel Provincial en Argentina. Córdoba: IERAL.
- Irwin, T., S. Mazraani y S. Saxena. 2018. *How to control the fiscal costs of public-private partnerships*. Washington, D.C.: FMI.
- Jensen, L. 2001. *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*. Tax Policy Studies N.o 7. París: OCDE.
- Jett, A. 2018. *Risk mitigation and sovereign guarantees for public-private partnerships in developing economies*. Manila: BASD. Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/468626/ewp-564-risk-mitigation-sovereign-guarantees-ppps.pdf>.
- Jiménez, J. P. y T. Ter Minassian. 2016. *Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 173 (LC/L.4192), Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40252/1/S1600521-es.pdf>.
- Keen, M. J. y C. Kotsogiannis. 2004. Tax Competition in Federations and the Welfare Consequences of Decentralization. *Journal of Urban Economics* 56(3): 397-407.
- Kelly, R. 2013. *Making the Property Tax Work*. Documento de trabajo 13-11. Atlanta, Georgia: International Center for Public Policy.
- Khagram, S., P. de Renzio y A. Fung. 2013. Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World. En: S. Khagram, P. de Renzio y A. Fung (eds.), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Disponible en: [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/openbudgets\\_chapter.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/openbudgets_chapter.pdf).
- Ki, Ch. y W. M. Jayantha. 2010. The Effects of Urban Redevelopment on Neighbourhood Housing Prices. *International Journal of Urban Sciences* 14(3): 276-294.
- Kim, K. y S. Lim. 2018. Determinants of State Long-Term Debt: The Political Market Framework. *The Social Science Journal* 55(3): 359-368. Disponible en: [doi.org/10.1016/j.soscij.2017.11.002](https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.11.002).
- Krishnan Venkateswaran, R. 2015. Gestión Financiera Municipal. En: C. Farvacque-Vitkovic y M. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales: manual para los gobiernos locales*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.bancomundial.org/curated/es/402951467996702682/Finanzas-municipales-manuel-%C3%A0-l-usage-des-collectivites-locales-Finanzas-municipales-manuel-para-los-gobiernos-locales>.
- Lebedinsky, S. 2002. Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III. Montevideo.
- , 2010. Desarrollo de modelos hedónicos de valoración para su aplicación en proyectos de mejoramiento urbano. Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV. Washington, D.C.: BID.
- López de la Fuente, O. y J. Sánchez Loppacher. 2001. Evaluación y diagnóstico de la gestión municipal. Informe final. Montevideo.

- López Laborda, J., J. Martínez-Vázquez y J. Onrubia. 2004. Modelos de administración tributaria en un estado descentralizado. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Lu, Y., K. Willoughby y S. Arnett. 2011. Performance Budgeting in the American States: What's Law Got to Do with It? *State & Local Government Review* 43(2): 79-94. Disponible en: [doi.org/10.1177/0160323X11407523](https://doi.org/10.1177/0160323X11407523).
- Mac Dowell, C., E. Jeger, J. Barroso Tostes Neto (org.). 2017. *Desafios e tendências da gestão fiscal dos estados brasileiros: uma visão estratégica*. Brasília: Comitê de Secretários de Fazenda (COMSEFAZ). Disponible en: <http://www.gefin.net.br/upload/arquivos/5687902fd7f6653d72ec8bd3a9d0b3e6.pdf>.
- Mac Dowell, M. C., P. Goes Bakaj, S. Naffah Ferreira y S. Machado. 2019. *Um instrumento de avaliação da maturidade da gestão fiscal (MD-GEFIS)*. Blog del BID: Recaudando Bienestar. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/pt-br/um-instrumento-de-avaliacao-da-maturidade-da-gestao-fiscal-md-gefis/>.
- Marin, P. 2009. *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*. PPIAF Trends and Policy Options Series N.º 8. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/0dea9db2-e7ec-5beb-9a1a-5e7b-2d351f59/content>.
- Martínez-Vázquez, J., A. Radics y H. Viscarra. 2019. *Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias: Lecciones de la experiencia de Uruguay*. Nota técnica. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-y-propuestas-para-la-modernizacion-del-sistema-de-transferencias-lecciones-de-la>.
- Martínez-Vázquez, J. y A. Timofeev. 2005. Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration. *International Journal of Public Administration* 33(12-13): 601-619. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2010.514467>.
- McCaffery, J. L. 1996. On Budget Reform. *Policy Sciences* 29(3): 235-246. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/4532385>.
- Ministerio de Hacienda. 2014. *Diretrizes e Recomendações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão Fiscal dos Estados Brasileiros*. Brasília: CONFAZ. Disponible en: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/arquivo-manuais/DiretrizeseRecomendacoes.pdf>.
- Molinatti, C. 2011. *Tributo en la Propiedad Inmobiliaria en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso*. Actualidad Económica, 21(73), 11-25.
- Morrell, L. y M. Kopanyi. 2015. Gestión de gastos locales. En: C. Farvacque-Vitkovic y M. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales: manual para los gobiernos locales*. Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.bancomundial.org/curated/es/402951467996702682/Finanzas-municipales-manuel-%C3%A0-l-usa-ge-des-collectivit%C3%A9s-locales-Finanzas-municipales-manuel-para-los-gobiernos-locales>.
- Naciones Unidas. 2018. 2018 Revision of World Urbanization Prospects. UN Department of Economic and Social Affairs. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nose M. 2017. *Enforcing public-private partnership contract: How do fiscal institutions matter?* Washington, D.C.: FMI.
- Oates, W. E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120-1149. Disponible en: [www.jstor.org/stable/2564874](http://www.jstor.org/stable/2564874).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. París: OCDE. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2015\\_tax\\_admin-2015-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1).
- . Regions and Cities at a Glance 2018. París: OCDE.
- . 2015. E-Procurement. En: *Government at a Glance*, pp. 140-41. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/e-procurement\\_gov\\_glance-2015-44-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/e-procurement_gov_glance-2015-44-en).
- Oliveira, R. 2015. *Avaliação de impacto do programa de modernização tributária e da gestão dos setores sociais básicos (PMAT) na arrecadação de ISSQN e IPTU dos municípios, no período de 1999 e 2011, 2015*. Tesis de maestría. Rio de Janeiro: Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas. Disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13841>.
- Pessino, C. 2017. Inteligencia fiscal para los gobiernos de América Latina. Blog del BID: Gestión fiscal. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos/>.
- Pessino, C., A. Izquierdo, J. Puig y G. Vuletin. 2018. Mejores instituciones: la clave para un mejor gasto público. En: A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (eds.), *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina puede hacer más con menos*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>.

## Bibliografía

- Pineda, E., M. Kamiya, K. Radda y L.-A. Souchet. 2018. *Promoting Subnational Financing for Cities*. URBAN 20. Disponible en: [https://www.urban20.org/wp-content/uploads/2020/11/U20\\_WP\\_Subnational\\_financing\\_for\\_cities.pdf](https://www.urban20.org/wp-content/uploads/2020/11/U20_WP_Subnational_financing_for_cities.pdf).
- Piña, G. y C. N. Avellaneda. 2017. *Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity*. Washington, D.C.: BID.
- Platt, A., A. Dutra, C. Lima y E. Ensslin. 2013. Avaliação de desempenho dos municípios brasileiros a partir da implantação do PMAT, fundamentado na metodologia MCDA-C. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 10(1). Disponible en: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1218>.
- Porto, A. 2008. El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino. Documento de trabajo N.º 71. La Plata: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: <https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/doc71.pdf>.
- Porto, A., C. Pineda Mannheim y H. Eguino. 2018. *Descentralización y Autonomía Fiscal Subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Washington, D.C.: BID.
- Posner, P. L. 2007. The Continuity of Change: Public Budgeting and Finance Reforms over 70 Years. *Public Administration Review* 67: 1018-1029. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00793.x>.
- Poterba, J. M. 1994. State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy* 102(4): 799-821. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2138765>.
- PPIAF (Facilidad de Asesoramiento en Infraestructura Público-Privada). 2019. Celebrating 20 years helping countries attract infrastructure investment. Washington, D.C.: PPIAF. Disponible en: <https://ppiaf.org/ppiaf-celebrating-20-years>.
- Prud'homme, R. y H. Huntzinger. 2001. *Descentralización y relaciones intergubernamentales en el Uruguay*. Washington, D.C.: BID.
- Rachwalski, M. D. y T. Ross. 2010. Running a government's P3 program: Special purpose agency or line departments? *Journal of Comparative Policy Analysis*, 12(3): 275-298. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/138769810037145862-journalCode=fcpa20>.
- Reiff, L. O. 2006. PMAT: construyendo um indicador de avaliação. Rio de Janeiro: BNDES. (Documento inédito.)
- Ruiz-Nunez, F. y C. Harris. 2016. *The State of PPPs: Infrastructure public-private partnerships in emerging markets and developing economies 1991-2015*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial y PPIAF.
- Schaeffer, M. y S. Yilmaz. 2008. Strengthening Local Government Budgeting and Accountability. Documento de trabajo de investigación de políticas 4767. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/abstract=1297806>.
- Seco, A. y A. Muñoz. 2018. *Panorama del uso de las tecnologías y soluciones digitales innovadoras en la política y la gestión fiscal*. Washington, D.C.: BID.
- Shon, J. 2018. Sales Tax Competition among State-Local Governments: Evidence from the U.S. Counties. *International Journal of Public Administration* 41(8): 575-589. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2017.1280820?journalCode=lpad20>.
- Silva Leite, C. K. 2005. O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tesis de Doctorado. São Paulo: Universidad de São Paulo, Departamento de Ciencias Políticas. Disponible en: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/publico/TESE\\_CRISTIANE\\_KERCHES\\_SILVA\\_LEITE.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/publico/TESE_CRISTIANE_KERCHES_SILVA_LEITE.pdf).
- Simson, R., N. Sharma e I. Aziz. 2011. *A guide to public financial management literature*. Londres: Overseas Development Institute.
- Solanet, M. 2011. Federalismo y Anti-Federalismo Fiscal en la Argentina. Academia Nacional de Ciencias Políticas. Comunicado en la reunión plenaria del 11 de agosto de 2010.
- Stalebrink, O. J. 2014. Public Pension Funds and Assumed Rates of Return: An Empirical Examination of Public Sector Defined Benefit Pension Plans. *American Review of Public Administration* 44(1): 92-111. Disponible en: [doi.org/10.1177/0275074012458826](https://doi.org/10.1177/0275074012458826).
- Stevens, J. M. y R. P. McGowan. 1983. Financial Indicators and Trends for Local Governments: A State-Based Policy Perspectives. *Policy Studies Review* 2(3): 407-416. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1983.tb00726.x>.
- Stone, T. S. 2019. GFOA presentation to the New England States chapter. Disponible en: [nesgfoa.org/wp-content/uploads/2019/09/NEGFOA\\_StoneGFOA.pdf](https://nesgfoa.org/wp-content/uploads/2019/09/NEGFOA_StoneGFOA.pdf).
- Sunstein, C. R. 2018. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge, MA: The MIT Press.



- Sureda, D. 2011. *Análisis de la situación fiscal de los gobiernos departamentales del Uruguay y su evolución*. Montevideo: BID.
- Ter-Minassian, T. 2015. Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance*, pp. 437-457. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ter-Minassian, T. y L. de Mello. 2016. *Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0000321>.
- Tyer, C. y J. Willand. 1997. Public budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 9(2): 189-219. Disponible en: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPBAFM-09-02-1997-B001/full/html>.
- Villela, L., J. R. Afonso y A. Calvo. 2016. Transferencias Intergubernamentales en Brasil. En: J. Bonet y L. Galvis (eds.), *Sistemas de Transferencia Subnacionales: Lecciones para una Reforma en Colombia*. Cartagena de Indias: Colección de Economía Regional.
- Wang, Q. 2017. Fiscal Institutions and the Funding of U.S. State and Local Pension Plans. *Public Money & Management* 37(7): 507-514. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2017.1372112>.
- Waterman, R. y K. Meier. 1998. Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 173-202. Disponible en: <https://academic.oup.com/jpart/article/8/2/173/965764>.
- Willoughby, K. 2008. Budget Management Capacity of State Governments: Issues and Challenges. *Public Performance & Management Review* 31(3): 431-442. Disponible en: [www.jstor.org/stable/20447685](http://www.jstor.org/stable/20447685).
- Wood, G. y M. Cigdem. 2012. Cost-effective methods for evaluation of Neighbourhood Renewal programs. AHURI Final Report 198. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute Limited. Disponible en: <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/198>.
- Yilmaz, S. y Beris y R. Serrano-Berthet. 2010. Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralization. *Development Policy Review* 28 (3): 259-93. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2010.00484.x>.

