

# Estrategia de desarrollo subnacional

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D. C.

**Serie de políticas y estrategias sectoriales del  
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Estrategia de desarrollo subnacional / [preparado por el equipo del proyecto integrado por Kenroy Dowers ... [et al.] ... y Eduardo Rojas, jefe del equipo].

p.cm. (Sustainable Development Department Sector strategy and policy papers series ; SOC-124)

1. Economic development. 2. Decentralization in government--Latin America. 3. Central-local government relations--Latin America. 4. Inter-American Development Bank. I. Dowers, Kenroy. II. Rojas, Eduardo. III. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Social Development Div. IV. Series.

339.2 S946—dc21

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Eduardo Rojas (SDS/SOC), jefe del equipo, Kenroy Dowers (SDS/IFM), Koldo Echeverría (SDS/SGC), Jorge Febres (INT/FIS), Juan Llisterri (SDS/MSM), Carlos Losada (SDS/SGC), Mark Payne (SDS/SGC), y Ernesto Stein (RES), bajo la supervisión general de Antonio Vives (SDS/PEF). Un grupo de organizaciones no gubernamentales de la región hizo comentarios al perfil de estrategia. El documento se sometió a la revisión de los siguientes especialistas: José Brakarz (SDS/SOC), Robert Daughters (RE3/SO3), Bruce Ferguson (RE3/SO3), Michael Jacobs (RE2/SO2), Priscilla Phelps (RE3/EN3) y Riccardo Rietti (RE1/SO1).

Esta estrategia (GN-2125-3) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del BID el 2 de mayo de 2001. Los antecedentes y el análisis detallado que sirven de base para las propuestas de la estrategia están incluidos en el documento titulado "Making Decentralization Work: A Background Paper for the Implementation of the Subnational Development Strategy" (GN-2125-1) que se publicó con el número de referencia SOC-119 (serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible).

marzo de 2002

Esta publicación (número de referencia SOC-124) puede obtenerse dirigiéndose a:

División de Desarrollo Social  
Publicaciones  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [sds/soc@iadb.org](mailto:sds/soc@iadb.org)  
Telefax: 202-623-1576  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/soc>

## Prólogo

Una de las características más destacadas de la historia reciente de América Latina y el Caribe es la rápida descentralización de las decisiones políticas y fiscales. Los gobiernos subnacionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienen una participación democrática cada vez mayor. En menos de 15 años, la proporción media del gasto público que gestionan los gobiernos subnacionales se incrementó de 8% a casi 15%.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha respaldado activamente el desarrollo subnacional en la región, suministrando a los países prestatarios recursos para invertir en la mayoría de los sectores de los que se encargan los gobiernos subnacionales. Más recientemente, el Banco ha financiado operaciones para fortalecer los gobiernos subnacionales y las instituciones de desarrollo nacionales, estatales y municipales. En sus 40 años de operaciones, el Banco concedió préstamos por un monto que excede de US\$17.000 millones (en dólares de 1992) en más de 240 proyectos que benefician directamente a los gobiernos subnacionales. Esta cifra representa el 14% del monto total de recursos prestados por el Banco en ese período y casi el 10% de todos los préstamos aprobados.

La creciente importancia de los gobiernos subnacionales en el fomento del proceso de desarrollo en la región y la complejidad cada vez mayor de los problemas que se afrontan llevó al Banco a elaborar una estrategia que oriente las operaciones futuras. El enfoque propuesto por la estrategia exige la ampliación de las esferas de atención del Banco a fin de proveer asistencia para reformar el sistema de incentivos incorporado en las diferentes estructuras que determinan el desempeño de los gobiernos subnacionales. Esto se refiere, específicamente, a la estructura de las relaciones intergubernamentales, el sistema de gobierno subnacional, la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales y los mecanismos para financiar la inversión a nivel subnacional.

En cada una de estas esferas, la estrategia establece directrices para las intervenciones del Banco destinadas a asistir a los países prestatarios interesados en el desarrollo de gobiernos subnacionales a fin de que puedan generar ellos mismos los recursos institucionales y financieros necesarios para el desempeño de sus funciones. Se trata de una meta ambiciosa cuyo cumplimiento exigirá mucho tiempo. El Banco está convencido de que llegó la hora de sentar los cimientos que permitirán alcanzar esa meta. Se prevé que el documento de la estrategia también sea de utilidad para los funcionarios públicos que se ocupan del desarrollo subnacional y que contribuya a acelerar el cambio hacia la consecución de la meta fijada.

Carlos M. Jarque  
Gerente  
Departamento de Desarrollo Sostenible

# Índice

RESUMEN	i
I. INTRODUCCIÓN	1
Necesidad de una estrategia del Banco	
Problemas más importantes del desarrollo subnacional	
Propósito de la estrategia	
II. ESTRATEGIA DEL BANCO EN APOYO DEL DESARROLLO SUBNACIONAL	5
Enfoque estratégico	
Concentración en las crecientes responsabilidades de los gobiernos subnacionales	
Relaciones intergubernamentales	
Estructura de gobierno	
Desarrollo institucional	
Financiamiento de los gobiernos subnacionales	
Carácter integral del respaldo del Banco	
III. EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA	20
Consecuencias para el apoyo del Banco al desarrollo subnacional	
Instrumentos de apoyo al desarrollo subnacional	
IV. COORDINACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES DE DESARROLLO	25
V. IMPACTOS INSTITUCIONALES	26
Costos adicionales de transacción	
Evaluación	
Implicaciones para las políticas	
Implicaciones para el presupuesto	
Plan de acción para la puesta en práctica de la estrategia	

# Resumen

## ANTECEDENTES

Los países de América Latina y el Caribe están demostrando su capacidad de promover el desarrollo económico y social en una economía cada vez más globalizada. En su intento de acelerar el proceso de desarrollo socioeconómico, depositan grandes esperanzas en la posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo que se presentan a nivel subnacional; prevén dinámicas económicas subnacionales que ofrezcan oportunidades de empleo y presten servicios a la población. Con este fin, procuran ampliar los servicios y la infraestructura provistas por los gobiernos subnacionales, de tal modo que atiendan mejor a las necesidades de las economías locales y sean más capaces de colaborar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la competitividad de las economías locales y la promoción de su crecimiento. También es importante la confianza depositada en los gobiernos subnacionales como activos promotores de un proceso de desarrollo equitativo en América Latina y el Caribe. Se espera que la descentralización de recursos y la asignación de facultades de toma de decisiones a los gobiernos subnacionales se traduzca en una mayor eficiencia distributiva en la prestación de servicios públicos esenciales para el bienestar de la población e indispensables para lograr una mayor equidad entre distintos grupos de la sociedad y entre distintas partes del territorio. El proceso avanza con rapidez en América Latina y el Caribe, si bien existen diferencias entre los países.

Algunos países han avanzado considerablemente en la tarea de traspasar funciones y recursos a los gobiernos subnacionales, mientras que otros recién comienzan a analizar el tema. Sin embargo, en todos los países el marco fiscal y normativo en que se desarrolla el proceso es sumamente imperfecto y en muchos casos las instituciones subnacionales no tienen la capacidad necesaria para desempeñar las nuevas funciones. Es preciso introducir reformas para alcanzar los objetivos fijados por los gobiernos.

El Banco puede desempeñar una importante función de apoyo a estas reformas mediante la concesión de préstamos y actividades de cooperación técnica. Los préstamos del Banco en apoyo del desarrollo subnacional constituyen una parte considerable de su cartera, representando US\$17.400 millones (en dólares de 1992), esto es, a un 13% del total de los préstamos otorgados en sus 40 años de operaciones. La demanda de apoyo del Banco ha seguido aumentando en forma sostenida. En dólares a valores constantes, la cuantía media de los préstamos concedidos a municipalidades se ha triplicado en los 20 últimos años, pasando de US\$104 millones anuales en los años ochenta a US\$298 millones en los noventa. Las solicitudes de asistencia del Banco en este ámbito del desarrollo son numerosas, como indican los 71 proyectos en cartera para el período 1999-2001 (que ascienden a US\$8.300 millones en préstamos).

## OBJETIVOS

El Banco ayudará a los países interesados en poner en marcha programas de desarrollo subnacional para financiar inversiones y a poner en práctica las reformas y las actividades de fortalecimiento institucional que consideren necesarias para convertir a los gobiernos subnacionales en instituciones eficientes y democráticas, capaces de captar los recursos institucionales y financieros que necesitan para cumplir sus funciones cada vez más amplias. Se trata de una vasta y compleja tarea que exige medidas coordinadas en los campos político, fiscal, institucional y financiero. El Banco se centrará en el sistema de incentivos existentes en cuatro áreas que determinan el desempeño de un gobierno subnacional: a) la estructura de las relaciones intergubernamentales, b) el sistema de gobierno, c) la capacidad institucional y d) los mecanismos de financiamiento de entidades subnacionales. El Banco prestará apoyo a los gobiernos mediante estudios técnicos, asesoramiento en materia de políticas y buenas prácticas, y financiará los gastos que deban incurrirse para llevar a cabo las reformas necesarias. Los objetivos que

habrán de alcanzarse dentro de la coyuntura de cada país se clasifican en las categorías de relaciones intergubernamentales, gobierno, capacidad institucional y financiamiento. Uno de los objetivos del Banco es establecer una estructura de *relaciones intergubernamentales* que dé incentivos a los gobiernos subnacionales para asignar eficientemente los recursos a los usos más provechosos desde el punto de vista social. Ello requiere que los gobiernos subnacionales tengan responsabilidades claramente definidas y cuenten con recursos suficientes para cumplir las funciones que les han sido asignadas. Además, deben enfrentar limitaciones presupuestarias estrictas que obliguen a los encargados de adoptar decisiones a asumir plenamente la responsabilidad por los compromisos [trade-offs] implícitos en la recaudación y asignación de una cantidad limitada de recursos. A fin de promover la asignación eficiente de recursos en el plano subnacional, el Banco insistirá en que haya una estrecha relación entre los beneficiarios y quienes financian los programas y servicios de gobierno a fin de que los distintos grupos tengan conciencia del costo de sus respectivas opciones. Las transferencias, la coparticipación en impuestos recaudados por el gobierno central y otras formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales provenientes de instancias superiores deben orientarse por el objetivo de ofrecer incentivos para que las autoridades locales adopten decisiones racionales desde el punto de vista fiscal.

En cuanto a la estructura de *gobierno*, el Banco destacará la importancia de que existan mecanismos eficaces de representación y supervisión por parte de la ciudadanía, de manera que se pueda exigir a los funcionarios subnacionales que rindan cuentas por su actuación y se dé transparencia a la gestión de los asuntos locales. El logro de estos objetivos es una condición necesaria para una gestión fiscal eficiente y responsable de los gobiernos subnacionales. El Banco contribuirá también a reforzar las funciones del gobierno central relativas al establecimiento de normas de desempeño, la realización de evaluaciones y la transparencia de las actividades de los gobiernos subnacionales.

El Banco insistirá en la necesidad de que los gobiernos subnacionales tengan *capacidad institucional* y recursos suficientes para desempeñar sus

funciones en forma aceptable para la sociedad. Cuando sea necesario, en los proyectos del Banco se incluirán componentes de reforma y desarrollo institucional, para facilitar el establecimiento de la estructura orgánica, los sistemas administrativos y las políticas de recursos humanos de gobiernos subnacionales de distinta magnitud. Se otorgará especial importancia a establecer servicios de carrera para los funcionarios públicos a fin de favorecer la continuidad en el servicio y el desarrollo profesional.

El Banco destacará la importancia de que haya fuentes de *financiamiento* suficientes para asegurar una buena actuación del gobierno subnacional. Para ello, el Banco brindará asistencia a los gobiernos en la estructuración de las finanzas subnacionales conforme a principios técnicos bien concebidos. Las fuentes propias de fondos deberán ser las más importantes para los gobiernos subnacionales, que tendrán que cobrar por los servicios prestados toda vez que sea posible. De lo contrario, los servicios deberán financiarse con impuestos pagados por los residentes. Cuando los servicios subnacionales se vinculan a prioridades nacionales o regionales, las transferencias de fondos desde los niveles superiores del gobierno son eficientes. También pueden utilizarse las transferencias para corregir los desequilibrios verticales y horizontales, pero no deben sustituir los ingresos propios y no deben distorsionar las preferencias locales en cuanto a los gastos. Para imponer disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales, la concesión de créditos requiere de un marco normativo sobre gestión de la deuda y de instrumentos financieros (de colocación pública o privada) que tengan liquidez y un precio adecuado. Estos instrumentos deben facilitar también la diferenciación del riesgo en los distintos niveles subnacionales y la aplicación de las normas relativas a los mercados de capital.

### **CARÁCTER INTEGRAL DEL RESPALDO DEL BANCO**

Para que se cumpla plenamente el objetivo de que el proceso de desarrollo subnacional sea autosostenible, el Banco procurará dar la respuesta más integrada posible al considerar los problemas de desarrollo subnacional con los países miembros prestatarios. Habida cuenta del complejo carácter

de los problemas a que se ha de hacer frente, el programa de préstamos resultante puede incluir

una secuencia de intervenciones que permitan resolver los problemas fundamentales.

# I. Introducción

## **NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DEL BANCO**

La mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe, empeñados en mejorar el bienestar de la población, depositan grandes esperanzas en la posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo que se presentan a nivel subnacional. Creen posible que en el futuro las economías subnacionales estén en condiciones de ofrecer a la población más servicios y oportunidades de empleo. Con este fin, procuran ampliar los servicios y la infraestructura provista por los gobiernos subnacionales, de tal modo que atiendan mejor a las necesidades de la economía local y estén en condiciones más favorables para colaborar con los empresarios locales y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la competitividad y la promoción del crecimiento económico. También es significativa la confianza depositada en los gobiernos subnacionales como promotores de un proceso de desarrollo equitativo en América Latina y el Caribe. Se espera que la descentralización de recursos y facultades de toma de decisiones se traduzcan en una prestación más eficiente de servicios públicos. Los gobiernos centrales esperan lograr una mayor eficiencia distributiva mediante la mejor coincidencia entre los bienes y servicios que ofrece el gobierno, por una parte, y las preferencias de la población, por otra. Se supone que las grandes diferencias de necesidades y preferencias que se observan entre las distintas regiones se puedan tener mejor en cuenta si se emplean sistemas de adopción de decisiones a nivel local en lugar de mecanismos centralizados. Se espera también que ello promueva una mayor participación e identificación de la comunidad con los programas de desarrollo local, lo que se reflejará en una mayor rendición de cuentas y un mejor gobierno debido a que la adopción de decisiones podrá ser supervisada más de cerca por la comunidad.

En América Latina y el Caribe se observa un acelerado proceso de cambio que está transformando las funciones, la base de recursos y la es-

tructura de gobierno de un número cada vez mayor de gobiernos subnacionales y entidades descentralizadas que difieren en tamaño, recursos y capacidad institucional. Cabe mencionar, entre ellas, estados y provincias de países federativos (algunos de ellos más grandes que muchos países de la región); niveles intermedios de gobierno en países unitarios, como regiones o departamentos; municipalidades de distinto tamaño y distinta capacidad institucional; consorcios de municipalidades a cargo de complejas regiones metropolitanas y, más recientemente, territorios indígenas con distintos grados de responsabilidad. Existen asimismo entidades de gobiernos descentralizados (por ejemplo, sociedades y empresas públicas de fomento al desarrollo) que asumen importantes responsabilidades a nivel del desarrollo subnacional. Cabe destacar además las significativas diferencias que se observan entre los países. Si bien algunos países federativos han avanzado considerablemente en la tarea de traspasar funciones y recursos a los gobiernos subnacionales, otros recién ahora están empezando a considerar el tema. Las dificultades con que tropiezan los gobiernos centrales para traspasar las funciones y los recursos también varían sensiblemente según el tamaño del país. A los grandes países federativos les resulta conveniente descentralizar muchas de las funciones, en tanto que los países más pequeños prefieren mantener sistemas más centralizados de prestación de servicios. En todo caso, el marco normativo y fiscal en que tiene lugar el proceso de traspaso de funciones y recursos en prácticamente todos los países es muy imperfecto y, en muchos casos, las instituciones subnacionales no tienen la capacidad necesaria para desempeñar las nuevas funciones. Es preciso introducir reformas para alcanzar los objetivos fijados por los gobiernos. A través de sus préstamos y su cooperación técnica, el Banco puede dar un importante apoyo a estas reformas.

Los préstamos del Banco en apoyo al desarrollo subnacional representan un alto porcentaje de su cartera, puesto que ascienden a US\$17.400 millones (en dólares de 1992), esto es, un 13% del total

de sus préstamos otorgados en sus 40 años de operaciones. La demanda de apoyo del Banco ha aumentado en forma sostenida. En dólares a valores constantes, la cuantía media de los préstamos concedidos a municipalidades se ha triplicado en los 20 últimos años, de US\$104 millones anuales en los años ochenta a US\$298 millones en los noventa. Las solicitudes de asistencia del Banco en este ámbito de desarrollo son numerosas, como indican los 71 proyectos en cartera para el período 1999-2001 (que ascienden a unos US\$8.300 millones de dólares en préstamos).

El Banco ha recogido varias enseñanzas de su prolongada actuación con los gobiernos subnacionales. Ha comprobado que la concesión de préstamos para la expansión de infraestructura y los servicios no es suficiente, y que se requiere también un significativo desarrollo institucional. Es por eso que actualmente el Banco presta apoyo a una variedad más amplia de actividades de desarrollo subnacional, que incluyen financiamiento para inversiones y desarrollo institucional destinado tanto a municipalidades medianas y grandes, como a estados y provincias de países federativos, conglomerados de municipalidades a cargo de grandes zonas metropolitanas y organismos del gobierno central vinculados con gobiernos subnacionales.

El alcance y los objetivos de las operaciones del Banco también han cambiado enormemente. Además de ampliar la capacidad para prestar servicios a través del financiamiento de inversiones en infraestructura, las operaciones del Banco también se ocupan de los problemas fiscales e institucionales que afectan el desempeño de los gobiernos subnacionales. No obstante, la eficacia de la asistencia del Banco se ve obstaculizada por estructuras defectuosas en las relaciones intergubernamentales y de gestión pública y por disposiciones jurídicas que no imponen una estricta disciplina crediticia a los gobiernos subnacionales caracterizados por deficiencias institucionales.

Las enseñanzas recogidas indican que, pese a la positiva evolución que han tenido las operaciones del Banco en apoyo del desarrollo subnacional, no son suficientes para responder a las cada vez mayores necesidades del desarrollo socioeconómico de los territorios subnacionales y a las

profundas reformas necesarias para el adecuado desarrollo de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países de la región. El presente documento de estrategia tiene el propósito de orientar las futuras operaciones del Banco, de manera que en ellas se tengan en cuenta los complejos problemas de los países prestatarios en sus actividades de apoyo al desarrollo de los territorios subnacionales y, en particular, de perfeccionamiento de la labor de los gobiernos subnacionales.

## **PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES DEL DESARROLLO SUBNACIONAL**

Dada la creciente complejidad del proceso de desarrollo en economías globalizadas, se están encomendando a los gobiernos subnacionales nuevas funciones que abarcan desde la promoción de nuevas actividades económicas en sus territorios hasta la regulación de servicios públicos privatizados. Asimismo, deben ampliar la gama de servicios e infraestructura para la población (como educación y salud) y para respaldar la actividad económica. Tienen que desempeñar con más eficiencia sus funciones más tradicionales, como el mantenimiento de parques y caminos, el control del uso del suelo, la ordenación del medio ambiente y la respuesta ante situaciones de emergencia. Para desempeñar eficazmente estas funciones más amplias, los gobiernos subnacionales necesitan mandatos claros, fuentes adecuadas de ingresos, estructuras institucionales eficientes, y sistemas de gobierno democráticos y eficaces.

Para ser eficaces, los gobiernos subnacionales necesitan un sistema bien concebido de normas e incentivos que contribuyan al adecuado desempeño de los responsables de adoptar decisiones. Hay dos tipos de normas esenciales: las que definen la distribución de funciones y recursos entre los distintos estratos de gobierno, y las que regulan el ejercicio del poder por parte de los representantes electos. La definición poco clara de funciones entre diferentes estratos de gobierno lleva a la duplicación de esfuerzos y a una falta de responsabilización. La adopción de soluciones parciales para esos problemas suele provocar intervenciones innecesarias del gobierno central en la prestación de servicios locales. La falta de transparencia y de canales eficaces de participa-

ción comunitaria en la adopción de decisiones locales hace que la población se sienta decepcionada con los procesos políticos locales.

La insuficiente capacidad institucional en el nivel subnacional es uno de los obstáculos más importantes al pleno aprovechamiento de los beneficios que ofrece la descentralización. Este problema adquiere particular gravedad en los gobiernos subnacionales pequeños y pobres, pero afecta también a los más grandes de la región, que tienen que hacer frente a la creciente pobreza en las zonas urbanas. La gran rotación de personal y la contratación y promoción de funcionarios por razones políticas más que por el mérito, agravan los problemas provocados por estructuras orgánicas y operacionales inadecuadas. Se requieren también cambios simultáneos y coordinados en otros ámbitos de la administración pública, entre otros la formulación de políticas y la planificación estratégica, la gestión y la supervisión fiscal, y los sistemas de evaluación. Para que los organismos públicos sean eficientes, los sistemas de administración deben ofrecer incentivos para que los funcionarios trabajen en forma armoniosa en la consecución de los objetivos y con un grado razonable de competencia y dedicación.

Una parte considerable de los incentivos de los encargados de adoptar decisiones en el plano local proviene del sistema utilizado para financiar las actividades subnacionales. Hay que desarrollar fuentes propias de ingresos, que no sean sustituidas por transferencias intergubernamentales. Los mecanismos de transferencia empleados establecen otra serie de incentivos. Por ejemplo, las transferencias condicionadas pueden conducir a un desarrollo exagerado de ciertos servicios, en desmedro de otras prioridades de la comunidad. Las transferencias al presupuesto general dan un mayor margen para la expresión de las preferencias locales y son más convenientes, aunque reducen la capacidad de las instancias superiores de gobierno para alcanzar determinados objetivos sectoriales. La contratación de préstamos por parte de gobiernos subnacionales puede provocar un comportamiento irresponsable desde el punto de vista fiscal por parte de los mandatarios en las siguientes circunstancias: a) cuando los gobiernos subnacionales no están

sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas, b) cuando los mercados de capital no imponen una estricta disciplina crediticia, c) cuando los funcionarios no son plenamente responsables de su actuación ante la población y d) cuando falta el compromiso serio de los gobiernos centrales de no acudir en auxilio de los gobiernos subnacionales que no paguen sus deudas. El establecimiento de un sistema eficiente y equitativo de financiamiento de los gobiernos subnacionales debe ser una prioridad de la formulación y la aplicación de estrategias de desarrollo subnacional. Por lo general, las normas y políticas administrativas de promoción del desarrollo de los gobiernos subnacionales no responden a su heterogeneidad. Abundan las leyes y normas de aplicación general, que en muchos casos dificultan el desarrollo local. El éxito del desarrollo subnacional exige que se reconozca la diversidad y heterogeneidad de los gobiernos subnacionales y que se ponga en práctica un conjunto de políticas e intervenciones igualmente diversas y heterogéneas.

### **PROPÓSITO DE LA ESTRATEGIA**

La estrategia de desarrollo subnacional proporciona al Banco un marco general para apoyar a los países miembros prestatarios en su intento de promover el desarrollo socioeconómico mediante la descentralización de funciones y la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales. En la estrategia se definen los objetivos institucionales que el Banco estaría interesado en promover entre los países prestatarios comprometidos con el desarrollo subnacional. Se formulan además recomendaciones sobre métodos eficaces para alcanzarlos, y se indican los instrumentos y recursos concretos que el Banco puede movilizar con tal objeto. La estrategia cumple diversos propósitos. Está destinada a dar orientación a los equipos del Banco encargados de la programación por países, los estudios sectoriales y la preparación de operaciones de préstamos y cooperación técnica. Está destinada también a facilitar el diálogo con los funcionarios de los países y otros interesados, incluidas organizaciones de la sociedad civil. Además, la estrategia da orientación sobre la forma más eficaz de desplegar los recursos financieros e institucionales del Banco para

alcanzar los objetivos fijados de común acuerdo con los países. Asimismo, ofrece un marco operacional para su puesta en práctica, que

incluye un calendario de actividades, una descripción de las consecuencias presupuestarias y un marco de referencia para la evaluación.

## II. Estrategia del Banco en apoyo del desarrollo subnacional

### ENFOQUE ESTRATÉGICO

Se recomienda que la labor del Banco en apoyo del desarrollo subnacional se centre en la prestación de asistencia a los países interesados a fin de crear condiciones propicias para que los gobiernos subnacionales asuman funciones más amplias en la promoción del desarrollo económico en sus jurisdicciones y en la provisión de servicios e infraestructura. Este enfoque exige un cambio en la forma como el Banco aborda los préstamos para desarrollo subnacional cambiando el foco de atención de la ampliación de capacidad y buena gestión financiera a nivel local para pasar a ocuparse en forma integrada del sistema de incentivos que ofrecen las distintas estructuras determinantes del desempeño del gobierno subnacional, a saber:

- ? La estructura de las relaciones intergubernamentales.
- ? El sistema de gobierno.
- ? La capacidad institucional de los gobiernos subnacionales.
- ? Los mecanismos de financiamiento de entidades subnacionales.

El objetivo de la participación del Banco es contribuir a consolidar gobiernos subnacionales capaces de captar los recursos institucionales y financieros necesarios para desempeñar sus funciones. Se trata de una empresa vasta y compleja que exige medidas coordinadas y a largo plazo en los ámbitos político, fiscal, institucional y financiero. Algunos de los cambios necesarios deben realizarse simultáneamente, lo que hace aún más complejo el proceso. Para hacer frente a este desafío, el Banco puede aprovechar su amplia experiencia en la concesión de préstamos a municipalidades, y el conocimiento y la experiencia derivados de varias fuentes. El Banco prestará apoyo a los gobiernos en la introducción de las reformas necesarias, a través de estudios técnicos, asesoramiento en materia de políticas y buenas prácticas y financiará los gastos que deban incurrirse para su implementación.

### CONCENTRACIÓN EN LAS CRECIENTES RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El objetivo del apoyo al desarrollo de los gobiernos subnacionales es mejorar el bienestar de la población mediante el fomento de la economía local y la provisión de infraestructura y servicios. Para estos efectos, el Banco ayudará a los países a introducir las reformas y realizar las actividades de fortalecimiento institucional necesarias para la constitución de gobiernos subnacionales eficientes y democráticos que puedan desempeñar las siguientes funciones:

- ? Promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones para generar empleos productivos para la población.
- ? Prestar servicios que aseguren buenas condiciones de vida a la población y promuevan una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo en términos sociales y territoriales.
- ? Proporcionar infraestructura esencial para el bienestar de la población y para el crecimiento de la actividad económica.

### Promoción del desarrollo económico local

El objetivo de la política económica en un determinado territorio es elevar la competitividad y atraer nuevas inversiones en una amplia gama de negocios de distinto tamaño que puedan incrementar el empleo y los ingresos en el plano local. Para estos efectos hay que tener en cuenta tres factores básicos:

- ? La utilización de la capacidad y los activos endógenos con fines de desarrollo económico, incluidos los recursos del territorio y las aptitudes productivas y empresariales de la población.
- ? La generación de economías externas en el territorio.
- ? La reducción de los costos de transacción.

Los factores locales que influyen en el desarrollo económico son tangibles (infraestructura) e intangibles (eficiencia de los mercados de trabajo, servicios financieros y no financieros, apoyo a la innovación tecnológica, mentalidad empresarial). Algunos de estos factores responden a políticas de los gobiernos subnacionales, en tanto que otros dependen mucho más de las actividades del sector privado, por lo que la colaboración entre el sector público y el privado es un mecanismo eficaz para promover el desarrollo económico local. Esta colaboración permite a los gobiernos subnacionales, la comunidad empresarial y las organizaciones de la sociedad civil (especialmente las universidades, las cámaras de comercio y las organizaciones de empresarios) examinar los objetivos del desarrollo económico, formular planes estratégicos, diseñar proyectos y ejecutarlos en conjunto. La pequeña y mediana empresa juega un papel fundamental en la economía local y se ve muy beneficiada por las mejores condiciones comerciales creadas por las intervenciones de los gobiernos subnacionales.

Las fuentes de financiamiento público para promover el desarrollo económico local deben ser consistentes con una estricta disciplina fiscal. El objetivo es el desarrollo de empresas dinámicas, competitivas y autosuficientes que paguen impuestos y no consuman recursos fiscales.

Los gobiernos subnacionales influyen en el desarrollo económico local de distintas maneras, que sirven de complemento a las políticas nacionales. Pueden reducir las barreras normativas a la inversión privada y crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente. Pueden elevar la capacidad de sus territorios para competir con otros y atraer inversiones directas mediante a) infraestructura local de buena calidad, b) políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas (abarcando desde la capacitación laboral hasta la regulación de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios), c) el fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local (contabilidad, mantenimiento, informática) y d) el fomento de la cooperación entre las empresas a fin de que puedan lograrse más rápidamente eco-

nomías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios. En el crecimiento y la productividad de los sistemas de producción rural también influyen factores que dependen de los gobiernos locales, como la existencia de caminos de acceso y el manejo adecuado del agua. La estrategia sectorial del Banco sobre *Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa* ofrece mayor orientación en la materia.

### **Prestación de servicios sociales**

Dada su capacidad para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, los gobiernos subnacionales están en condiciones de prestar servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el gobierno central plantea problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa. Esto es lo que ocurre en el caso de los servicios sociales orientados a la población, cuyos beneficiarios deben estar bien determinados, y en el de los servicios cuya prestación exige la administración de múltiples unidades pequeñas. Como se recomienda en la estrategia del Banco sobre *Apoyo a la Reforma en la Prestación de Servicios Sociales*, la mejor forma de prestar esos servicios es a través de entidades locales y en un ámbito competitivo. Sin embargo, para hacer frente a factores externos y problemas de desigualdad puede ser necesario que algunos de esos servicios sean financiados por el gobierno central. Asimismo, conviene alentar y apoyar a múltiples empresas para que presten servicios, pues ello puede reducir los costos en razón de la competencia, elevar y mantener la calidad, mejorar la capacidad de respuesta ante las necesidades que vayan surgiendo y fomentar la innovación. Los proveedores de servicios pueden ser entidades subnacionales o empresas autónomas, además de organizaciones privadas con o sin fines de lucro. Para mejorar los servicios y aprovechar plenamente las economías de escala y lograr un mayor alcance y eficiencia mediante la coordinación entre distintos niveles de gobierno, puede ser necesario descentralizar ciertas funciones y centralizar otras.

Los mecanismos de financiamiento utilizados para la prestación de servicios sociales son importantes para establecer la estructura correcta de

incentivos. Por ejemplo, es fundamental que el financiamiento de los servicios responda en la mayor medida posible a la demanda, para que los usuarios tengan la posibilidad de escoger entre distintos proveedores y para que los recursos públicos los sigan hasta llegar a los proveedores elegidos. Para ello, el presupuesto de los servicios públicos debe elaborarse en función del producto, no de los insumos. Las subvenciones de capacitación constituyen un mecanismo que puede cumplir bien este objetivo. Hay que prestar atención a la adopción de las medidas complementarias necesarias para que los resultados sean debidamente medidos y recompensados.

En vista de que los gobiernos enfrentan dificultades institucionales en la prestación de servicios, las organizaciones no gubernamentales y, en menor medida, las organizaciones comunitarias han comenzado a prestarlos, especialmente a las familias de bajos ingresos. Estas entidades suelen ejecutar una gran variedad de proyectos, en su mayor parte aislados, que dependen en gran medida de la participación comunitaria. Si bien a veces sirven para reducir la pobreza a nivel de la comunidad, frecuentemente tropiezan con las limitaciones de la estructura institucional dentro de la cual funcionan los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, es menester superar las dificultades que enfrentan las organizaciones no gubernamentales y comunitarias para mantener sus actividades en el largo plazo y desarrollar actividades a escala suficiente que les permita atacar eficazmente los problemas.

### **Suministro de infraestructura**

El suministro de infraestructura constituye un ámbito tradicional de actividad de los gobiernos subnacionales, y comprende variados servicios esenciales (abastecimiento de agua, alcantarillado y recolección de basura, caminos y drenaje, alumbrado público, mercados, mataderos, terminales de transporte). Enfoques recientes a la provisión de infraestructura tratan de elevar la eficiencia mediante privatizaciones y el cobro de una tarifa a los usuarios siempre que sea posible. Esto representa un cambio en el papel de los gobiernos subnacionales que dejan de actuar como proveedores directos de servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado para convertirse

en entidades fiscalizadoras de los servicios privados, y dejan de administrar mercados y mataderos municipales para supervisar los del sector privado. De conformidad con la *Política sobre Servicios Públicos*, las actividades del Banco en el futuro apuntarán a apoyar las reformas necesarias para establecer un buen sistema de incentivos y las instituciones fiscalizadoras necesarias para el suministro sostenible y eficiente de obras de infraestructura, ya sea mediante préstamos específicos para expansión de infraestructura de servicios públicos o mediante préstamos subnacionales.

El establecimiento de un marco normativo adecuado para el suministro privado de obras de infraestructura es un área de preocupación cuando los gobiernos subnacionales necesitan desarrollar su capacidad, especialmente para asegurar el cumplimiento de las normas por parte de las empresas locales proveedoras de servicios. A fin de aprovechar plenamente el potencial que ofrece la participación del sector privado, los gobiernos subnacionales tienen que formular estrategias para identificar los sistemas más eficientes de privatización en la coyuntura local. Además, los gobiernos locales tienen que desarrollar la capacidad institucional necesaria para subcontratar servicios a terceros, vender o alquilar bienes, otorgar concesiones, supervisar el cumplimiento de contratos y construir obras de infraestructura recurriendo a mecanismos operacionales y financieros innovadores.

La infraestructura y los servicios que no pueden privatizarse constituyen otro desafío que hace imperativo el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales, para garantizar un suministro adecuado de servicios eficientes en función de los costos. El cobro de tarifas o derechos a los usuarios es la fuente preferente de financiamiento, y en caso de que no pudieran cobrarse habría que recurrir a impuestos o contribuciones locales. Cuando los subsidios son el mecanismo más eficiente para alcanzar el objetivo de política de dar igual acceso a todos los grupos de la población, es preferible hacer transferencias directas a los pobres (mediante bonos, por ejemplo). Los gobiernos subnacionales tienen que ejecutar programas sociales claramente definidos y bien financiados, que no pongan en peligro las bases

financieras de la prestación de servicios, lo que exige una descripción y clara justificación del objetivo social escogido; un procedimiento que asegure el financiamiento, ya sea con cargo a la tributación general o a los ingresos por concepto de tarifas, y un mecanismo transparente para la asignación de fondos al grupo destinatario.

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

### Objetivos

Una estructura bien concebida de relaciones intergubernamentales da a los gobiernos subnacionales incentivos para asignar con eficiencia los recursos a los fines sociales más provechosos. Concretamente, el Banco insistirá en que los gobiernos subnacionales tengan:

- ? Obligaciones claramente definidas.
- ? Recursos suficientes para desempeñar las funciones asignadas.
- ? Limitaciones presupuestarias estrictas que obliguen a los encargados de la adopción de decisiones a asumir plenamente sus responsabilidades y a comprender los compromisos [*trade-offs*] implícitos en la recaudación, asignación y administración de una cantidad limitada de recursos.

A fin de promover la asignación eficiente de recursos en el plano subnacional, el Banco ayudará a los países prestatarios a lograr una estrecha correspondencia entre quienes se benefician de los programas y servicios gubernamentales y quienes pagan por ellos, a fin de que los distintos grupos tengan conciencia del costo de sus opciones. Las transferencias, la coparticipación en impuestos recaudados por el gobierno central y otras formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales provenientes de instancias superiores deben orientarse por el objetivo de ofrecer incentivos para que las autoridades locales adopten decisiones racionales.

### Análisis

Al examinar las relaciones entre distintos niveles jerárquicos del gobierno hay que contestar cinco preguntas:

- ? ¿Quién hace qué? (asignación del gasto).
- ? ¿Quién cobra qué impuestos? (asignación de los ingresos).
- ? ¿Cómo se puede superar el desequilibrio, prácticamente inevitable, entre los gastos y los ingresos de los gobiernos subnacionales? (desequilibrio vertical).
- ? ¿Hasta qué punto deben las instituciones fiscales tratar de mitigar las diferencias en términos de necesidades y capacidad entre distintas unidades con el mismo nivel jerárquico? (desequilibrio horizontal o igualación).
- ? ¿Pueden contratar préstamos los gobiernos subnacionales? ¿En qué condiciones? (autonomía en materia de empréstitos).

### *Distribución del gasto*

Lo más importante en este ámbito es saber quién hace qué y cuán bien lo hace. Por lo tanto, hay que dar prioridad a la clara distribución de los gastos, a su determinación y puesta en práctica y a la manera en que se administra el gasto en todos los niveles de gobierno.

Junto con una clara distribución (en el sentido de especificar exactamente los servicios cuya prestación corresponde a cada organismo gubernamental) debe haber rendición de cuentas (en el sentido de la democracia política y de la transparencia operacional), así como autoridad (en el sentido de la capacidad para gestionar el gasto y determinar dentro de ciertos límites los ingresos). En todos los casos, los gobiernos subnacionales deben rendir cuentas por las medidas que toman, especialmente a los ciudadanos que las financian. Esto se refiere a los tres grupos que se describen a continuación:

- ? *Quiénes adquieren servicios locales*, porque los gobiernos subnacionales deberán cobrar por los servicios que prestan.
- ? *Los contribuyentes locales*, ya que cuando no es posible cobrar tarifas, los gobiernos subnacionales deberán financiar tales servicios con impuestos a los residentes, a menos que los servicios correspondan a prioridades nacionales y el gobierno central esté dispuesto a pagarlos.
- ? *Los gobiernos centrales o regionales*, siempre que paguen por la prestación de los servicios

mediante transferencias, de conformidad con la política nacional.

### *Distribución del ingreso*

En cuanto a la distribución de los ingresos entre los distintos niveles del gobierno, las autoridades deben estar conscientes de dos problemas fundamentales. En primer lugar, por definición el gobierno central puede recaudar la mayor parte de los impuestos con mayor eficiencia que los gobiernos subnacionales. En segundo término, las posibles bases impositivas de estos últimos varían enormemente de una región a otra. El primero de estos problemas provoca un desequilibrio vertical y el segundo un desequilibrio horizontal. Para resolverlos hay que establecer un equilibrio adecuado entre los aportes de las distintas fuentes de ingresos al presupuesto subnacional y destinarlos a los fines más adecuados. Una buena asignación del ingreso en el plano subnacional se basa en tres principios.

- ? Armonización de los gastos y los ingresos necesarios en los distintos niveles de gobierno.
- ? Asegurar que todos los niveles de gobierno sean responsables en el margen de financiar los gastos por los que tienen responsabilidad política.
- ? Asegurarse que los impuestos subnacionales no distorsionen indebidamente la distribución de los recursos.

Los sistemas de financiamiento de los servicios locales deben basarse en el cobro de tarifas a los beneficiarios y evitar potenciales problemas de exclusión mediante subsidios de la demanda financiados con recursos procedentes de ingresos generales. El cobro a los usuarios es preferible, ya se trate de tarifas por servicios o de la venta de bienes producidos por el sector público a agentes identificables del sector privado. La *política en materia de servicios públicos* ofrece orientación en esta materia.

Los impuestos específicos cumplen múltiples funciones a nivel subnacional, como fuente de ingresos y como mecanismo que permite enviar señales a los mercados sobre el costo social de la prestación de un servicio o la utilización de bie-

nes comunes. Los gobiernos subnacionales deberán estar facultados para imponer impuestos especiales, impuestos sobre la plusvalía inmobiliaria, gravámenes a las mejoras, derechos de fachada, impuestos adicionales por concepto de servicios de alcantarillado o alumbrado, gravámenes y cargos de urbanización, derechos de demarcación y otros similares en aquellos casos en que sean mecanismos eficientes para recaudar fondos por concepto de mejoras inducidas por el sector público o para regular la utilización de bienes comunes.

El impuesto a la propiedad es una significativa fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos subnacionales. Mejores sistemas de recaudación y de aplicación de las normas tributarias puede mejorar el rendimiento de los impuestos a la propiedad. El mejoramiento de la información mediante ejecución de catastros y valorización predial son mecanismos indirectos onerosos, que es preferible fomentar una vez que los dos primeros estén dando buenos resultados. Hay que administrar con mucho cuidado los impuestos locales sobre las transacciones comerciales, fuente de ingreso muy utilizada, a fin de evitar las externalidades asociadas a la exportación de cargas tributarias. En los casos en que los gobiernos regionales o las grandes municipalidades tengan cuantiosos gastos que no se puedan cubrir íntegramente con los ingresos locales, el aumento del impuesto sobre la renta o la adopción de un impuesto al valor agregado pueden ser buenas fuentes de financiamiento que habría que tener en cuenta.

En vista de la compleja relación entre estas distintas fuentes de ingresos y las deficiencias generales de la administración tributaria, los gobiernos subnacionales necesitan definir estrategias de manejo de los ingresos tributarios. Estas estrategias les permiten aprovechar las oportunidades que ofrecen las distintas fuentes de ingreso y las posibilidades de mejorarlas, y al mismo tiempo evitar introducir incentivos perversos a nivel local.

En resumen, el apoyo del Banco para el desarrollo subnacional se basa en el principio de que, cuanto más dependan de la recaudación de ingresos propios, más probable será que los gobiernos

subnacionales ejerzan responsablemente sus importantes funciones en materia de gastos. Mientras los gobiernos locales gasten lo que ellos y sus beneficiarios consideren "dinero ajeno", menos probable será que exista presión local para que lo gasten en forma eficiente.

### *Desequilibrios verticales y horizontales*

Independientemente de las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, las transferencias del gobierno central seguirán siendo un importante componente de las finanzas públicas en muchos países, ya que corrigen los desequilibrios verticales y horizontales entre distintos territorios subnacionales. Un sistema de transferencias intergubernamentales bien diseñado es un componente esencial de toda estrategia de descentralización y, junto con una buena base tributaria subnacional, es indispensable para que existan los incentivos adecuados que hagan posible la responsabilidad fiscal en el plano local.

En el análisis de posibles soluciones a los desequilibrios verticales y horizontales es importante asegurarse de que se exija rendición de cuentas. Incluso si algunos gobiernos locales dependen casi por completo de las transferencias del gobierno central, sigue siendo posible que tengan que rendir cuentas de su actuación siempre que el monto de la transferencia esté predeterminado (es decir, si el destinatario no puede modificarlo). Un sistema de transferencias bien diseñado y basado en fórmulas puede asegurar que, en el margen, las medidas que se adopten en el plano local para aumentar o reducir los ingresos o los gastos locales tengan efectos directos sobre los servicios prestados, condición necesaria para que haya responsabilidad política. Al igual que en el caso del cobro a los usuarios, el principio rector es que el sector público "fije bien los precios" o, puesto en otros términos, imponga a todos los actores involucrados severas limitaciones presupuestarias. Los elementos fundamentales de la mayor parte de las fórmulas empleadas en los programas de transferencias generales son, necesidades y capacidad (a diferencia de las subvenciones de contrapartida, que obedecen al propósito de financiar proyectos y actividades estrictamente definidos, sobre todo los que suponen externalidades).

Muchos países utilizan transferencias intergubernamentales que compensan la escasez de ingresos en las zonas pobres y permiten un cierto grado de redistribución entre las distintas subregiones. Las transferencias establecidas de conformidad con los principios enunciados en el párrafo anterior pueden ser eficientes para igualar la provisión de infraestructura entre jurisdicciones y contribuir a igualar las condiciones en que el sector privado adopta decisiones de inversión. Sin embargo, este enfoque puede no ser tan eficaz para reducir la desigualdad de ingresos. El problema fundamental consiste en que, incluso si las transferencias se destinaran efectivamente a las jurisdicciones más pobres, no hay garantía de que ellas beneficien a sus habitantes más pobres. Además, muchas familias pobres viven en las zonas de mayores ingresos.

En general, las transferencias directas a los pobres (a través de bonos de algún tipo, por ejemplo) son preferibles a las transferencias indirectas a localidades. La estrategia del Banco para *Apoyar la reforma de la prestación de servicios sociales* ofrece orientación sobre sistemas eficaces para prestar servicios sociales a los pobres. En caso de que servicios fundamentales para mitigar la pobreza como los de educación y salud sean prestados por los gobiernos subnacionales, habrá que otorgar particular atención a:

- ? Fijar correctamente los precios que enfrentan los proveedores de servicios, por ejemplo mediante un bien diseñado sistema de transferencias,
- ? Establecer sistemas eficaces de información e inspección, a fin de garantizar la efectiva prestación de los servicios a los grupos que se quiere beneficiar, y
- ? Establecer un sistema para hacer frente a los casos de incumplimiento.

Hay que procurar que los mecanismos de transferencias especiales destinados a atender los problemas sociales más apremiantes, responder a situaciones de emergencia o alcanzar los objetivos del gobierno central (entre otros, financiamiento conjunto de fondos para promover la inversión municipal en obras de saneamiento o fondos de inversión social) estén diseñados de conformidad con los principios que se han de-

crítico. Con ello se impedirá que los mecanismos de transferencia distorsionen las preferencias locales en cuanto a la asignación de los recursos o alienten una pereza fiscal por parte de los gobiernos subnacionales beneficiarios.

### *Efectos macroeconómicos, endeudamiento y déficit*

La delegación de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales puede tener efectos macroeconómicos negativos si no se concibe y se pone en práctica con cuidado. Los efectos más cruciales son los que provocan un aumento del gasto o del déficit, y pueden surgir en las siguientes circunstancias:

- ? Cuando se aumentan las transferencias de recursos a gobiernos subnacionales sin la correspondiente delegación de responsabilidad de gasto.
- ? Cuando se transfieren fuentes de ingresos a los gobiernos subnacionales y éstos no toman medidas adecuadas para movilizar recursos propios o cuando se incrementan las transferencias y los gobiernos subnacionales reducen el esfuerzo de recolección de las fuentes de ingresos sobre las que ya tienen control.

También pueden producirse efectos macroeconómicos negativos si los gobiernos centrales pierden control de gran parte de los ingresos o los gastos totales del sector público manejados por los gobiernos subnacionales o cuando el gobierno central no les impone limitaciones presupuestarias estrictas.

Hay muy buenos argumentos que justifican que los gobiernos subnacionales puedan contraer deudas. Desde el punto de vista de la eficiencia distributiva y de la equidad intergeneracional se justifica financiar proyectos de inversión con largos períodos de servicio, especialmente los que aumenten la capacidad productiva, recurriendo al endeudamiento en lugar de depender exclusivamente del ahorro público o de las transferencias públicas corrientes. Sin embargo, la autonomía en este ámbito puede ablandar las limitaciones presupuestarias estrictas que enfrenten los gobiernos subnacionales si los gobiernos centrales no se comprometen resueltamente a no acudir en auxi-

lio de los gobiernos estatales o los municipales que tengan problemas financieros. En caso contrario, esta autonomía para contraer empréstitos puede traducirse en una irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, que es la respuesta óptima a los incentivos que se crean cuando saben que, en última instancia, recibirán ayuda.

El endeudamiento de los gobiernos subnacionales puede ser "bueno" o "malo". Es tan importante facilitar el primero como evitar el segundo, por lo que los mercados financieros deben contar con normas prudenciales y los gobiernos centrales tienen que evitar el riesgo moral en las normas que rigen los empréstitos de los gobiernos subnacionales. Estas normas deben ser estrictas, pero esos gobiernos deben tener la posibilidad de ajustar sus ingresos y gastos a fin de realizar los ajustes necesarios en épocas de dificultades financieras, lo que reduce la probabilidad de que haya que acudir en su auxilio.

### *Funciones esenciales para mejorar los resultados*

La experiencia acumulada en todo el mundo indica que los buenos resultados de buenas relaciones intergubernamentales pueden perfeccionarse si se dispone de información y análisis de buena calidad. Una institución que se ocupe de cuestiones financieras intergubernamentales puede proporcionar estos servicios y servir también de vínculo entre las entidades políticas y ejecutivas de los gobiernos central y regional (y probablemente local). Una institución de este tipo puede hacer esto proveyendo:

- ? Un foro imparcial que permita a los agentes encontrarse en un entorno no conflictivo.
- ? Una base común de información fiable para todas las partes.
- ? Capacitación, formal e informal, para cuadros de funcionarios especializados en cuestiones financieras, fiscales y de prestación de servicios locales.
- ? Un foro para coordinar el endeudamiento de gobiernos subnacionales en los casos en que las autoridades federales no tengan otro medio de regulación.

- ? Información que sirva de base a la concesión de subvenciones.

Un órgano cuya función principal sea más educacional que política puede hacerse cargo de los aspectos sustantivos de cada una de estas tareas tan bien como la institución descrita o mejor. Por ejemplo, se podría establecer un sistema de contabilidad común para supervisar la actuación fiscal de todos los niveles del gobierno subnacional. Esos informes, que evidentemente serían importantes tanto para el gobierno central como para los ciudadanos en general, podrían despertar más credibilidad si el organismo no tuviese una función oficial subordinada al gobierno central y su producto fuera aceptado como la labor de analistas competentes y neutrales desde el punto de vista político. Asimismo, un organismo fiscal intergubernamental podría desempeñar una función muy útil para los gobiernos subnacionales supervisando e informando sobre los efectos de políticas gubernamentales intrusivas.

## ESTRUCTURA DE GOBIERNO

### Objetivo

Es indispensable que haya mecanismos eficientes de representación y supervisión por parte de los ciudadanos para que los funcionarios electos de los gobiernos subnacionales rindan cuenta de sus actos y la administración de los asuntos locales sea transparente. El logro de estos objetivos de gobernabilidad, esenciales para la supervisión democrática, es también una condición necesaria para la buena gestión fiscal. A los efectos de un buen gobierno, también habría que reforzar las funciones centrales de fijación de normas de desempeño y evaluación y para salvaguardar la transparencia en las actividades de los gobiernos subnacionales.

### Análisis

Para concretar plenamente los beneficios de la descentralización desde el punto de vista de la eficiencia en la distribución y la rendición de cuentas, tiene que haber una profunda democratización de los gobiernos locales. Para ello es nece-

sario que en las operaciones en apoyo al desarrollo subnacional patrocinadas por el Banco se preste atención a las prácticas e instituciones democráticas que determinan el desempeño de los funcionarios públicos de los gobiernos subnacionales, es decir, los incentivos para gobernar en forma responsable y eficaz, y respetando las preferencias del electorado. En lo que respecta a la rendición de cuentas, las siguientes instituciones son indispensables:

- ? Sistemas electorales que faciliten a los ciudadanos la expresión de sus preferencias sobre asuntos locales y responsabilicen a cada funcionario electo por su desempeño.
- ? Órganos representativos que tengan la capacidad necesaria para representar toda la variedad de preferencias de los ciudadanos y grupos de interés y para supervisar al poder ejecutivo.
- ? Instituciones formales, en las que los ciudadanos tengan auténticas oportunidades de expresar sus quejas o sus preferencias, y recibir y dar información y asesoramiento.
- ? Regímenes fiscalizadores del gobierno central que exijan que los gobiernos subnacionales proporcionen periódicamente información fiable sobre legislación, situación financiera y servicios públicos.

Las normas que rigen la elección y destitución del cargo de los funcionarios locales son un elemento importante del sistema de incentivos que influye en la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales a los ciudadanos, y en la eficiencia y honestidad de los funcionarios públicos. Esas normas incluyen el procedimiento empleado para la elección del jefe de gobierno, el grado de distanciamiento de las elecciones subnacionales y nacionales en cuanto a las fechas en que se celebran y la posibilidad de expresar preferencia por un candidato en las elecciones para órganos representativos; la duración del mandato del jefe de gobierno y la posibilidad de reelección; las atribuciones de los órganos legislativos subnacionales y la posibilidad de que los ciudadanos participen en el proceso legislativo mediante iniciativas y plebiscitos. Para asegurar que los gobiernos subnacionales tengan los incentivos correctos puede ser necesario introducir reformas en los

sistemas electorales y en la distribución de atribuciones y recursos entre las ramas del poder público subnacional.

A fin de reforzar la democracia a nivel subnacional, en las operaciones patrocinadas por el Banco se fomentará una constante participación de los ciudadanos en la labor del gobierno, lo que supone el establecimiento y funcionamiento regular de diversos foros o mecanismos, como juntas asesoras de la comunidad, cabildos abiertos, audiencias públicas de juntas de planificación y comisiones reguladoras, centros en que los ciudadanos puedan presentar reclamos, y un fortalecimiento del sistema judicial que permita a los ciudadanos ejercer plenamente sus derechos. Por ofrecer a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil oportunidades para expresar sus preferencias y presentar reclamos, estos foros pueden obligar a los gobiernos a tomar más en cuenta los intereses de sus representados y a rendirles cuenta de sus actos, y permiten a los ciudadanos influir en las decisiones de política e inversión después de las elecciones. Para profundizar y ampliar la representación cívica es preciso que la participación de los distintos grupos socioeconómicos y étnicos —directamente en el proceso democrático o por conducto de la afiliación a grupos comunitarios— sea proporcional al sector de la población que representen. La representación adecuada de la mujer es fundamental. Además, la dotación de funcionarios públicos debe caracterizarse por el equilibrio de géneros y por reflejar en la mayor medida posible la diversidad sociocultural de la sociedad. Las operaciones patrocinadas por el Banco asistirán a los gobiernos interesados a establecer mecanismos eficaces para promover el liderazgo y la representación de grupos de mujeres, indígenas y afrolatinos, así como de otros grupos marginados, como una forma de asegurar la adecuada representación de sus intereses.

Para una participación eficaz y productiva se necesita información completa y fidedigna. Los ciudadanos participan mejor en la planificación de las inversiones y en las decisiones sobre zonificación, entre otras, cuando la ley les garantiza el acceso irrestricto a las conclusiones de paneles de evaluación, los archivos públicos, e información proveniente de las empresas y otras fuentes. Por

lo tanto, la divulgación de información es un elemento importante de los incentivos y las condiciones necesarias para que los gobiernos subnacionales presten servicios en forma eficiente y democrática. La transparencia también es importante para que la supervisión del gobierno subnacional por el central sea eficiente, lo cual es necesario cuando gobiernos subnacionales ejecutan programas en nombre del gobierno central y parte de su financiamiento procede del erario nacional. Es necesario establecer en el gobierno central estructuras adecuadas para supervisar a los gobiernos locales, darles apoyo y cerciorarse de que los organismos competentes del gobierno central tengan incentivos adecuados y la capacidad para supervisar y regular la labor de los gobiernos subnacionales. Además, los gobiernos subnacionales deben tener incentivos para proporcionar la información necesaria, lo que supone la existencia de sistemas uniformes de presupuesto y preparación de informes financieros y de un organismo adecuado (de preferencia con un cierto grado de independencia política del gobierno central) que recopile y procese los datos en forma oportuna. También se requiere que los sistemas oficiales de evaluación y presentación de informes respondan a las necesidades de la población a la que los gobiernos subnacionales deben rendir cuentas.

## DESARROLLO INSTITUCIONAL

### Objetivo

Los gobiernos subnacionales deben contar con la capacidad institucional suficiente para desempeñar sus funciones en forma aceptable para la sociedad. Se requiere un plan integral de desarrollo de esa capacidad. A su vez, esto exige un esfuerzo concertado por reformar y modernizar los sistemas de administración y gestión, a fin de superar las deficiencias o desajustes de la capacidad institucional que puedan ir en desmedro de la actuación del gobierno y de su respuesta ante las necesidades sociales y las exigencias de la población. Hay tres instituciones y sistemas que revisiten especial interés: a) las instituciones del servicio civil y los sistemas de gestión de recursos humanos; b) la existencia de procedimientos jurídicos y financieros adecuados para la gestión de ingresos y gastos y c) los sistemas de control y evaluación. El Banco insistirá en que estos siste-

mas e instituciones se desarrollen en forma coordinada al brindar asistencia técnica y financiera a los países dispuestos a poner en marcha programas subnacionales de desarrollo institucional.

## **Análisis**

### *Instituciones de la administración pública y sistemas de gestión de recursos humanos*

Los gobiernos subnacionales se ven más afectados que otros niveles de gobierno por las deficiencias en materia de recursos humanos. A menudo los cargos administrativos están cubiertos con personal poco calificado y motivado, y la rotación de personal entre los profesionales suele ser muy alta. Estas deficiencias son, a su vez, consecuencias de practicas clientelistas generalizadas en las que los políticos consideran que los empleos públicos son una recompensa a los que les han prestado apoyo y no un valioso recurso para el ejercicio de las funciones gubernamentales.

El buen funcionamiento de los gobiernos subnacionales requiere instituciones de la administración pública vigorosas que den incentivos para la permanencia en el cargo y el desarrollo profesional de los funcionarios públicos. Para ello será necesario transformar los sistemas de personal basados en el padrinazgo de modo que las necesidades de personal y habilidades, el mérito individual y los incentivos para un buen rendimiento sean plenamente tomadas en cuenta. En todo caso, para que la administración pública sea competente, con personal capacitado y motivado y cuente con un sistema de dirección adecuado, se necesitan reformas que no sólo apunten a impedir el padrinazgo sino también a establecer sistemas de gestión de recursos humanos claramente vinculados con los objetivos estratégicos de las instituciones del sector público. Las instituciones públicas dependen enormemente de la experiencia y los conocimientos de los profesionales para responder a intereses públicos. Para crear la capacidad orgánica necesaria es imprescindible invertir en reclutamiento, capacitación, desarrollo profesional y adecuados sistemas de remuneración.

Instituciones del servicio civil y políticas de personal adecuadas también son necesarias para que

los grupos marginados, entre otros las mujeres, los indígenas, la población de origen africano y los discapacitados, tengan acceso en condiciones equitativas a las oportunidades de carrera.

### *Procedimientos jurídicos y financieros adecuados para la gestión del ingreso y del gasto*

La eficacia con que los gobiernos subnacionales pueden administrar el ingreso y el gasto suele verse limitada por las reducidas facultades discrecionales que tienen para determinar la base impositiva y las tasas de impuestos, y decidir cómo han de gastar los fondos transferidos por el gobierno central. Estos problemas, derivados de la estructura de relaciones fiscales intergubernamentales, pueden reducirse en parte otorgando a los gobiernos subnacionales mayores facultades para optimizar la administración tributaria local e incrementar al máximo el cumplimiento de las obligaciones tributarias; integrar la información sobre ingresos y gastos; armonizar los sistemas subnacionales de gestión financiera con los sistemas y las prácticas del gobierno central, y distribuir en forma eficiente y responsable los recursos públicos entre diversos sectores y programas. La transparencia, la fiabilidad y la comparabilidad de la información presupuestaria son fundamentales para que el gobierno rinda cuentas a los ciudadanos a través del mecanismo electoral y otros mecanismos de participación. Son además un requisito previo para una gestión financiera eficiente, la que a su vez ayudará a evitar la corrupción.

Al igual que con otras buenas prácticas fiscales, un buen ejercicio de presupuesto subnacional debe enmarcarse en una visión de mediano plazo de los gastos. Esto permite financiar debidamente los proyectos de inversión y reducir la manipulación política a corto plazo del presupuesto (ampliación de la nómina de funcionarios públicos en forma insostenible antes de las elecciones, por ejemplo). Un primer paso esencial en este sentido es la adopción de procedimientos financieros y presupuestarios satisfactorios, especialmente en los gobiernos subnacionales más importantes, como los de los estados y grandes ciudades.

Asimismo, hay que reforzar los mecanismos de control y evaluación a fin de que los gobiernos subnacionales estén en condiciones de supervisar sus propias actividades, aprender de la experiencia e introducir los cambios que sean necesarios. Esos mecanismos permiten al gobierno supervisar y verificar los recursos que se utilizan (insumos), el grado de cumplimiento de los reglamentos, las normas y los procedimientos, y los resultados obtenidos (productos), así como las consecuencias de estos resultados o su impacto final (efectos directos). La mayoría de los países que han descentralizado funciones y asignado recursos a los gobiernos subnacionales han establecido instituciones especializadas para proporcionar a la población información fidedigna (no partidista) sobre la labor que están realizando los distintos niveles de gobierno, tanto aisladamente como en conjunto. El establecimiento de esa infraestructura institucional es esencial en los países interesados en traspasar a los gobiernos subnacionales importantes actividades del sector público sin desvincularse de lo que está ocurriendo en esas áreas de actuación del sector público. A menos que haya organismos especializados que supervisen y evalúen la actuación en el plano local, no puede haber seguridad de que las funciones descentralizadas de importancia para todo el país se estén desempeñando en forma adecuada.

Los programas de desarrollo de la capacidad para la descentralización fiscal, en general, y el desarrollo institucional para una gestión fiscal eficiente, en particular, exigen un enfoque integral que abarque actividades en materia de políticas y de fortalecimiento institucional. A medida que la reforma del marco jurídico e institucional libera energías locales, las actividades de apoyo institucional permiten a los gobiernos locales que han recibido más atribuciones hacer frente al desafío.

*Estructuras y procedimientos orgánicos flexibles, incluidas asociaciones entre el sector público y el privado*

La creación de instituciones fiables y competentes en los gobiernos subnacionales no sólo exige reformas de la administración pública y la gestión financiera, sino también cambios simultáneos y coordinados en otros ámbitos, que se traduzcan en una configuración coherente para la formula-

ción de políticas y la prestación de los servicios. A este respecto, el marco organizacional en que se desenvuelven los gobiernos subnacionales es esencial a los efectos de una rendición de cuentas democrática, la validez legal de las decisiones gubernamentales, y la eficacia y eficiencia de la administración pública.

Para que una organización funcione adecuadamente, hay que dejar de lado la idea de una estructura uniforme aplicable a todas las funciones de gobierno. Las estructuras orgánicas del sector público tienen que responder a necesidades concretas. La coordinación general debe tener en cuenta la diversidad de políticas públicas y poner énfasis en los objetivos y valores comunes, en lugar de hacerlo en los procedimientos y las estructuras. La estructura ideal de prestación de servicios es aquella que permite adaptar la organización y los procedimientos de trabajo al entorno político, y cuestionar los sistemas jerárquicos y burocráticos impuestos por cuestión de principio. Las estructuras y los mecanismos gubernamentales tienen que ser flexibles y heterogéneos, y también debe haber robustos mecanismos de coordinación de políticas.

La flexibilidad en materia de estructuras y procedimientos también involucra la necesidad de coordinación con otros gobiernos subnacionales e instituciones ajenas al gobierno, cuando sus capacidades se requieran y estén disponibles. Esta coordinación puede consistir en una asociación entre gobiernos subnacionales (generalmente municipalidades) o entre el sector público y el privado. Cuando sea posible transferir la prestación de servicios a proveedores privados en un entorno de mercado, se deberá hacer en un contexto de competencia. Cuando la sociedad civil cuente con una evidente capacidad de formular y aplicar políticas, sin la disciplina del mercado, habrá que adoptar acuerdos de cooperación para aprovechar conjuntamente los recursos públicos y privados en aras del interés público.

## FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

### Objetivo

Para que un gobierno subnacional funcione bien es indispensable que cuente con fuentes adecuadas de financiamiento. Para alcanzar este objetivo, el Banco asistirá a los gobiernos interesados en estructurar las finanzas subnacionales conforme a principios técnicos bien concebidos. Las fuentes propias de ingresos de los gobiernos subnacionales deberán ser las principales para su financiamiento, debiéndose cobrar por los servicios prestados siempre que sea posible. De lo contrario, los servicios deben financiarse con impuestos pagados por los residentes. En todo caso, cuando los servicios subnacionales responden a las prioridades nacionales o regionales, las transferencias de los niveles superiores de gobierno son eficientes. Estas también pueden utilizarse para corregir desequilibrios verticales y horizontales, aunque no deberían sustituir a los ingresos propios ni distorsionar las preferencias locales en materia de gastos.

Si se quiere que los empréstitos sean una fuente adecuada de fondos de los gobiernos subnacionales, las normas, los mercados de capital y la estructura de relaciones intergubernamentales deben imponer una severa disciplina crediticia. Los proyectos de desarrollo subnacional que financie el Banco deben tener en cuenta y complementar las estrategias de desarrollo de mercados de capitales y su marco normativo.

### Análisis

Para alcanzar los objetivos indicados, el Banco asistirá a los países interesados a diseñar y ejecutar programas que abarcarán actividades de asistencia técnica, ampliación de facilidad de crédito [*credit enhancement*] y concesión de préstamos. De acuerdo con este enfoque, se enfatizará primero la asistencia técnica con el objeto de desarrollar los diferentes factores que mejorarán la capacidad crediticia desde la perspectiva de los prestamistas privados. Tras alcanzar un grado razonable de solvencia crediticia, se puede ayudar a los gobiernos subnacionales a acceder a los mercados

de capitales mediante mecanismos de ampliación de la facilidad de crédito.

### *Como construir los cimientos de una estricta disciplina crediticia*

El Banco centrará su asistencia en fortalecer las bases de una estricta disciplina crediticia. Además, respaldará las reformas necesarias para facilitar a los gobiernos subnacionales la contratación de empréstitos en los mercados financieros. Como ya se mencionó, un elemento clave de las reformas es el establecimiento de normas prudenciales para las actividades de los mercados financieros que guardan relación con la política crediticia, la gestión del riesgo, la actividad de cartera y la supervisión de los mercados financieros. Se indicó asimismo la necesidad de establecer una normativa a nivel del gobierno central para evitar el riesgo moral, tema de la siguiente sección. A continuación se presentan algunas de las consideraciones específicas:

- ? *Mejores relaciones intergubernamentales* que generen un entorno propicio para fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales.
- ? *Capacidad institucional local* para cumplir plenamente las funciones que se les asignen a las autoridades locales.
- ? *Mayor participación del sector privado* en el financiamiento y la prestación de servicios locales, lo que puede alentar a los gobiernos subnacionales a fortalecer su capacidad financiera para conseguir fondos a bajo costo y en condiciones adecuadas en el mercado financiero privado. Este es un desafío significativo para las localidades que no tienen antecedentes crediticios ni la mentalidad necesaria para conseguir los fondos que necesitan.
- ? *Desarrollo de los mercados financieros locales*, sobre todo de capitales, incluida la infraestructura jurídica y normativa pertinente como por ejemplo organismos de calificación crediticia, aseguradores y garantes de bonos. En esta materia habría que aplicar las recomendaciones de las *estrategias del Banco sobre mercados de capital y financieros*. Los mercados locales de capital poco desarrollados dificultan notablemente la tarea de aumentar el financiamiento privado para el desa-

rollo de infraestructura por parte de los gobiernos subnacionales. Los mecanismos que realzan la solvencia crediticia de las entidades locales deberán tener en cuenta las dos caras del problema: la limitada capacidad financiera por el lado de la demanda y el limitado interés del mercado, por el lado de la oferta.

Además de estos factores sistémicos, que pueden servir de base para evaluar el riesgo de los gobiernos subnacionales, hay que tener en cuenta las características propias de cada transacción. Es indispensable crear condiciones en que los prestamistas y los garantes de deudas de estos gobiernos centren la atención en la evaluación del riesgo crediticio del prestatario (incluidas la disposición y la capacidad de pago, y la prioridad que otorgue la comunidad a las inversiones que se prevea financiar) y realicen sus propios análisis con la diligencia debida.

#### *Concesión de préstamos a gobiernos subnacionales*

*Préstamos del Banco.* El programa tradicional de préstamos apuntará a reforzar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y su capacidad de acceso a los mercados financieros. Fomentará la participación del sector privado en el financiamiento de obras de infraestructura y la ampliación de los servicios que prestan los gobiernos subnacionales, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar la prestación de esos servicios.

*Préstamos con garantía soberana.* Todos los préstamos que el Banco concedió a prestatarios subnacionales han contado con plena garantía soberana de reembolso. El Directorio Ejecutivo ha autorizado que se otorguen préstamos sin garantía solidaria completa otorgada por el soberano y que el prestatario otorgue directamente las garantías de aporte de la contribución local y del cumplimiento de los objetivos y el propósito del préstamo<sup>1</sup>. El Banco deberá continuar exigiendo plenas garantías soberanas de reembolso del préstamo y estudiará mecanismos para mitigar el

---

<sup>1</sup> Ver documento GP-104-2.

riesgo moral que supone la exigencia de esta garantía<sup>2</sup>.

Varias de las reformas que se analizarán en la sección sobre las relaciones intergubernamentales tienen por objeto reducir el riesgo moral y la probabilidad de rescates. El Banco promoverá estas reformas. La eliminación de transferencias discrecionales a los gobiernos subnacionales se justifica en parte por la necesidad de eliminar un mecanismo no transparente de rescate por parte del gobierno nacional. La asignación de una significativa autonomía en materia de ingresos a los gobiernos subnacionales, además de las otras ventajas, fortalecen el compromiso de los gobiernos centrales de resistirse a los rescates, dado que permite al gobierno subnacional evitar dificultades financieras mediante un aumento de los impuestos. La fijación de topes a la deuda de los gobiernos subnacionales limita sus posibilidades de encontrarse en dificultades y tener que pedir un rescate. Estas medidas, si bien reducen las probabilidades de que los gobiernos subnacionales actúen indebidamente, no eliminan del todo el riesgo moral. Una manera de reducir el riesgo moral sería exigir una contragarantía simultánea del gobierno subnacional, por ejemplo, permitiendo que el gobierno central, en caso de verse obligado a reembolsar el préstamo recupere el costo del reembolso, en las futuras transferencias que deba efectuar al gobierno subnacional.

*Función de los intermediarios financieros del sector público.* El Banco considerará la posibilidad de aportar recursos a fondos de desarrollo municipal y otros intermediarios financieros del sector público o administrados por éste, únicamente como medida temporal en caso de fallos del mercado. Se procederá de esta manera cuando los mercados privados no quieran o no puedan

---

<sup>2</sup> La Administración estudiará las condiciones en las que la concesión de un préstamo a gobiernos subnacionales sin exigir la plena garantía contribuya al fomento de prácticas de financiamiento público prudentes y sostenibles en el beneficiario. En ese estudio se incluirán, entre otros factores, el efecto de las garantías limitadas en la reducción del riesgo moral y en el aporte que puede hacer este enfoque al logro de los objetivos nacionales en materia de desarrollo subnacional.

prestar un determinado servicio y pueda demostrarse que ese financiamiento no distorsionará el funcionamiento del mercado. Las actividades de esta índole también se justifican cuando los mercados locales de capitales no están bien desarrollados y no hay instituciones capaces de otorgar préstamos a gobiernos subnacionales. El Banco aplicará la *Estrategia sobre mercados financieros*, según la cual las operaciones del Banco con intermediarios financieros del sector público y administrados por éste deben basarse en una clara comprensión de los incentivos que tienen los bancos públicos y qué ventajas comparativas pueden ofrecer en comparación con los bancos privados. Como se indica en esta estrategia, “El BID debe seguir prestando apoyo a la racionalización de los bancos estatales que actúen como instituciones de primer nivel y procurar que funcionen de manera similar a sus homólogos del sector privado. Asimismo, la tasa de interés que se aplique a los préstamos de instituciones financieras estatales fondeadas por el BID debe ser similar al que se cobre en el mercado en condiciones parecidas; dichos préstamos deben limitarse a instituciones de primer piso que demuestren solvencia, solidez financiera y capacidad para actuar como intermediarios de préstamos a plazo. De preferencia, los fondos no deben estar dirigidos a un sector determinado de la economía, a menos que haya fallas demostradas del mercado, y todos los subsidios deben ser transparentes, contar con respaldo financiero e incluirse en el presupuesto del gobierno ...”

“*Pignoración*”. Se ha recurrido a este mecanismo para el pago automático de préstamos con cargo a transferencias de ingresos que corresponderían al gobierno deudor. Esta práctica, sin embargo, adolece de graves deficiencias a largo plazo. Básicamente, reduce los incentivos para que los prestamistas privados desarrollen plenamente la capacidad para evaluar el riesgo que plantean los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, debilitan la disciplina crediticia que puede imponer el mercado. Además, puede restar recursos para el financiamiento al sector privado y distorsionar innecesariamente la asignación de recursos en los mercados financieros. El Banco, empeñado en promover la aplicación de una estricta disciplina crediticia a los gobiernos subnacionales, no pro-

picará la utilización de este sistema cuando conduzca a que las instituciones crediticias no evalúen todos los riesgos que plantean los gobiernos subnacionales. Para que este sistema dé todos los posibles beneficios, debe tener como tope una pequeña proporción de los ingresos propios y utilizarse únicamente cuando se conozca íntegramente el grado de endeudamiento del gobierno subnacional. En todo caso, hay que tener en cuenta otras opciones que pueden arrojar los mismos resultados, como el establecimiento de fondos fiduciarios irrevocables por los gobiernos subnacionales para garantizar el reembolso de los préstamos.

#### *Ampliación de facilidad de crédito*

Los mecanismos de ampliación de facilidad de crédito son necesarios cuando los mercados financieros locales no están bien desarrollados y, como resultado, los inversionistas privados no están dispuestos a hacerse cargo del riesgo de la concesión de créditos al gobierno subnacional o no están en condiciones de hacerlo. Para hacer frente a este fallo del mercado, los gobiernos pueden instituir mecanismos de ampliación de facilidad de crédito, a fin de atraer inversiones privadas al sistema financiero subnacional y contribuir a una mayor solvencia crediticia.

Las otras opciones incluyen las garantías directas y las técnicas de financiamiento estructurado, como los fondos de reserva o la constitución de garantías superiores a las necesarias. Para evitar el riesgo moral, la estrategia de ampliación de facilidad de crédito debe basarse en criterios de crédito comerciales que incluyen identificar los riesgos de antemano y cerciorarse de que su precio sea razonable y que la estructura de todos los acuerdos sea objeto de negociaciones detalladas.

#### **CARÁCTER INTEGRAL DEL RESPALDO DEL BANCO**

Para que el proceso de desarrollo subnacional llegue a ser autosustentable, lo ideal es que las reformas y las medidas institucionales descritas en las recomendaciones que anteceden se apliquen simultáneamente. Por lo tanto, cuando se analice el desarrollo subnacional con los países

miembros prestatarios, el Banco procurará dar la respuesta más integrada posible, siempre dando prioridad al respaldo del Banco para el desarrollo subnacional. Los objetivos de la asistencia del Banco consistirán en establecer un *conjunto adecuado de incentivos* en todos los ámbitos fundamentales, que incluyen las relaciones intergubernamentales, la gobernabilidad, el desarrollo institucional y el financiamiento.

Habida cuenta de que los problemas que se plantean son muy complejos, es posible que el pro-

grama de créditos resultante suponga una secuencia de intervenciones que vayan superando los problemas más críticos. Esto, a su vez, exige que el Banco analice con los países miembros prestatarios sus metas de desarrollo subnacional a mediano y largo plazo, y acuerden el programa específico que ha de recibir el apoyo del Banco. Los programas de desarrollo subnacional de cada país, diseñados de conformidad con los objetivos enunciados en la presente estrategia, requerirán una acción coordinada en distintos campos, lo que amplía el alcance y la complejidad de las operaciones del Banco.

### III. Ejecución de la estrategia

#### CONSECUENCIAS PARA EL APOYO DEL BANCO AL DESARROLLO SUBNACIONAL

##### **Cambios en el énfasis de los préstamos del Banco: el elemento central de la estrategia**

Para poner en práctica el enfoque propuesto en la estrategia es necesario cambiar el énfasis de los préstamos del Banco para el desarrollo subnacional. El Banco dejará de otorgar préstamos con el fin exclusivo de la ampliación de la infraestructura sino que también respaldará a los países miembros en sus esfuerzos por corregir distorsiones en el proceso de asignación de recursos y en lograr la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Estos temas son centrales para mejorar la capacidad de los gobiernos subnacionales para prestar servicios y mantener y explotar obras de infraestructura. Así, habrá que ampliar las prácticas actuales del Banco en materia de préstamos a entidades subnacionales para abordar los temas centrales del marco institucional que generan resultados insatisfactorios. El acceso a los recursos del Banco permitirá a los gobiernos emprender las reformas necesarias. En vista de la complejidad de las cuestiones en juego, el respaldo del Banco al desarrollo subnacional deberá estructurarse en forma de un programa en etapas que entrañará la utilización coordinada de toda la batería de instrumentos de que dispone.

##### **Temas que se han de tener en cuenta en las operaciones del Banco**

El enfoque propuesto en la estrategia tiene consecuencias en cuanto al ámbito de los temas que se han de examinar con los países miembros prestarios al pasar revista a los problemas de desarrollo subnacional. Implica ampliar el ámbito de las actividades que pueden recibir financiamiento para inversiones y apoyo institucional.

El Banco, al promover activamente reformas a la estructura básica de incentivos que configura el comportamiento de los gobiernos subnacionales,

tendrá que incluir en el examen de complejas cuestiones, entre ellas:

- ? *El sistema de relaciones intergubernamentales* que determina si los gobiernos subnacionales enfrentan o no restricciones presupuestarias estrictas y son inducidos a comportarse de manera fiscalmente irresponsable.
- ? *Los sistemas de gobiernos subnacionales* que dan a los funcionarios electos incentivos para responder ante los intereses de sus representados y comportarse en forma responsable desde los puntos de vista fiscal y administrativo.
- ? *Las cuestiones institucionales* que determinan la capacidad de los gobiernos subnacionales para administrar los recursos humanos y financieros de manera de atender en forma efectiva a las necesidades y prioridades de sus comunidades.
- ? *Las normas legales y presupuestarias* que rigen el endeudamiento del gobierno subnacional y la respuesta de los mercados financieros locales que determina si los gobiernos y los mercados imponen o no una estricta disciplina crediticia a los gobiernos subnacionales.

##### **Mayores oportunidades de asistencia del Banco para el desarrollo**

El respaldo a este programa de reformas y a la formulación de coherentes estrategias de país para el desarrollo subnacional abren al Banco oportunidades de prestar asistencia integral a los países con asesoramiento en materia de políticas y transferencia de conocimientos. Es necesario ampliar los estudios sectoriales y de país, así como las actividades de investigación de buenas prácticas, de manera de ayudar a los gobiernos a hacer frente a los complejos problemas que plantea el desarrollo subnacional. Esos estudios y actividades aportan insumos necesarios para el diálogo de políticas y la preparación de programas de reforma específicos para cada país.

## **Adaptación de los mecanismos de apoyo**

Las diferencias de superficie, dotación de recursos, número de habitantes y grado de desarrollo que existen entre los territorios subnacionales de un país aumentan más la complejidad del programa de desarrollo descrito. A su vez, las diferencias en la capacidad institucional que se observan en los gobiernos subnacionales añaden otra complicación. El Banco alentará a los países prestatarios a diversificar su política para hacer frente a las necesidades concretas de desarrollo de los distintos tipos de territorios y gobiernos subnacionales. En las estrategias de cada país se diferenciarán las solicitudes de apoyo del Banco según el tipo de entidad subnacional, a saber, estados y provincias de países federativos, grandes ciudades y zonas metropolitanas, ciudades medianas, municipalidades medianas y municipalidades pequeñas.

## **Diversificación de los organismos ejecutores**

Las actividades de financiamiento de proyectos y de desarrollo institucional tienen pocos elementos en común que justifiquen su ejecución por un mismo organismo. Tiene que haber una clara separación de las funciones de crédito y de apoyo institucional de manera de encomendar la responsabilidad a instituciones especializadas. El verificar que las decisiones de inversión adoptadas por los gobiernos subnacionales sean racionales debe ser responsabilidad de los departamentos nacionales, estatales, provinciales o municipales de planificación y de los funcionarios electos, no de los intermediarios financieros. Se necesita con urgencia establecer instituciones que puedan realizar estas tareas. Las funciones de gobierno en apoyo del desarrollo institucional a nivel local deben confiarse a instituciones (públicas, privadas u organizaciones no gubernamentales) en las que los gobiernos subnacionales tengan atribuciones de administración y financiamiento. Las asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales que se han constituido y adquieren cada vez más representatividad y capacidad institucional pueden convertirse en entidades de ejecución de actividades de desarrollo institucional financiadas por el Banco. En la mayor medida posible, los mecanismos de ejecución para el fortalecimiento institucional deben responder a la demanda y

permitir a los beneficiarios que escojan los ámbitos de la asistencia para el desarrollo institucional, y a quienes la han de proporcionar.

Es necesario establecer instituciones independientes o reforzar las existentes (financiadas en parte por el gobierno y en parte por los usuarios), encargadas de reunir y analizar información acerca de la capacidad financiera e institucional subnacional. Esa información es crítica a los efectos de la transparencia y responsabilización de los gobiernos subnacionales.

El gobierno central desempeña una función en la regulación prudente de la emisión de títulos de deuda por entidades subnacionales y en la tarea de asegurarse de que los mercados financieros impongan a estos gobiernos una estricta disciplina crediticia. Hay que insistir resueltamente en la necesidad de un marco normativo bien establecido a fin de que los mercados financieros puedan prosperar y desarrollar la capacidad necesaria para conceder préstamos a los gobiernos subnacionales, cerciorándose al mismo tiempo de que éstos estén sujetos a estrictos límites crediticios.

## **INSTRUMENTOS DE APOYO AL DESARROLLO SUBNACIONAL**

La estrategia de apoyo al desarrollo subnacional que se propone requiere una respuesta integrada del Banco y un respaldo coordinado en diversos frentes. Para alcanzar este grado de coordinación, el Banco tratará de alcanzar con el prestatario amplios acuerdos relativos a los objetivos, los instrumentos y la secuencia de las intervenciones y al apoyo que les dará. Sobre la base de esos acuerdos, el Banco identificará los productos financieros y no financieros que puede poner a disposición del país prestatario para ayudarle en su labor de desarrollo subnacional. El Banco, al poner en práctica la estrategia que se describe en el presente documento, utilizará en forma coordinada todos los instrumentos de que dispone: estudios técnicos, asesoramiento en materia de políticas, investigación y difusión de buenas prácticas, préstamos a los gobiernos centrales y entidades subnacionales, préstamos al sector privado, operaciones del FOMIN y cooperación técnica. El logro de las condiciones que anteceden tiene consecuencias para la mayor parte de las actividades

del Banco, desde la programación hasta la evaluación.

## **Programación**

### *Diálogo de políticas*

En los países comprometidos con el desarrollo subnacional que solicitan asistencia, el Banco ampliará el alcance del proceso de programación de modo que se convierta en vehículo para un examen integrado, con el gobierno central, de las cuestiones a que hace frente el desarrollo subnacional en el país. En los países que asignan prioridad al apoyo del Banco a este sector de préstamos, el resultado debería ser la concertación de acuerdos entre el país y el Banco en torno a un programa de desarrollo subnacional a largo plazo y ese acuerdo debería ser también resultado de un amplio proceso de consulta con participación de todos los directamente interesados. Ese programa, en la medida en que prestará asistencia para la formulación de políticas nacionales, constituye un producto no financiero del Banco en apoyo del país. Un segundo resultado de este proceso sería la seguridad de que la asistencia del Banco se ajuste a las necesidades específicas del país al establecer la definición precisa del alcance del respaldo (a nivel nacional o subnacional), las prioridades entre las distintas cuestiones que se han de incluir (desarrollo económico local, prestación de servicios, relaciones intergubernamentales, gobernabilidad, desarrollo institucional, desarrollo del mercado financiero local), los gobiernos subnacionales que quedarán comprendidos en las operaciones del Banco y la secuencia de la intervención del Banco.

Habida cuenta de que las intervenciones necesarias para promover el desarrollo subnacional son a largo plazo, el programa operacional del Banco tendrá también una perspectiva a largo plazo. En las mejores circunstancias, el proceso de programación debería culminar en un acuerdo entre el país y el Banco acerca de un programa de varias etapas para hacer frente a los problemas fundamentales del desarrollo subnacional con una secuencia de operaciones coordinadas del Banco destinadas a alcanzar objetivos bien definidos. Para llegar a un acuerdo acerca de ese programa, es preciso que el gobierno del país asuma un

compromiso a largo plazo de manera de dar mayor estabilidad a las políticas de desarrollo subnacional. La definición de un programa a mediano plazo entre el país y el Banco permite encajar las distintas operaciones en un marco de políticas bien diseñado y ello facilita de sobremanera la coordinación de los distintos productos del Banco de manera de promover cambios en los diferentes sectores que repercuten en el desarrollo subnacional. Facilita también la preparación, evaluación, negociación e iniciación de los préstamos.

### *Labor sectorial*

En los países que pidan apoyo del Banco para el desarrollo subnacional, se prepararán estudios sectoriales a fin de adquirir un sólido conocimiento de los problemas en juego. Estos estudios irán en apoyo del diálogo de políticas. El Banco ayudará a los países prestatarios a realizar esos estudios y otras actividades sectoriales que sean necesarias, entre ellas estudios técnicos, seminarios y reuniones para identificar y promover formas de políticas que promuevan el logro de los objetivos del gobierno en materia de descentralización. La labor sectorial apunta también a coordinar las reformas promovidas en las estrategias del país para el desarrollo subnacional con aquellas planeadas o en ejecución en sectores conexos (como el fomento del mercado de capitales, la reforma tributaria, la descentralización de la salud y la educación, la reforma de los programas estatales y el desarrollo empresarial) que reciben apoyo del Banco o de otros organismos.

## **Préstamos para inversión**

### *Préstamos*

Los préstamos con garantía soberana seguirán siendo el principal instrumento utilizado por el Banco. Sin embargo, en la presente estrategia se prevé la utilización coordinada de todos los instrumentos y recursos del Banco a los efectos del apoyo a la descentralización. Estos instrumentos y recursos incluyen préstamos de inversión para servicios públicos de responsabilidad de los gobiernos subnacionales; operaciones de reforma del Estado que beneficien a instituciones de los gobiernos central y subnacional; préstamos de inversión en apoyo de reformas de políticas y con

garantía soberana; préstamos para programas en etapas múltiples o préstamos para obras múltiples a instituciones nacionales, estados o provincias (de estados federativos) y municipalidades; préstamos para la innovación, y cooperación técnica a título reembolsable o no reembolsable. El financiamiento del Banco abarcará todos los gastos que deban incurrirse para llevar a cabo las reformas, el desarrollo institucional y las inversiones necesarias para lograr los objetivos del programa acordado entre el país y el Banco. Ciertos aspectos de la reforma, en particular los relativos al desarrollo de los mercados locales de capital y el mejoramiento del marco normativo para la privatización de los servicios municipales, pueden ser apoyadas mediante operaciones del FOMIN. Para utilizar efectivamente los instrumentos de que dispone el Banco, es preciso llegar a un acuerdo previo acerca del marco de políticas y el programa plurianual acordado y que permite al país y al Banco seleccionar la combinación y la secuencia más adecuadas de instrumentos del Banco para alcanzar los objetivos convenidos.

Hay determinadas operaciones que se destacan entre los distintos productos del Banco por ser particularmente aptas para promover los objetivos de la estrategia. Se trata de:

- ? *Los préstamos para inversión en apoyo de reformas de políticas y los préstamos para programas en múltiples fases [Multi-phase Program Loans].* Las reformas de política constituyen los objetivos centrales del primer tipo de préstamo, mientras que el segundo sirve de marco coherente para incorporar en la condicionalidad del préstamo los objetivos en materia de desarrollo institucional y reformas graduales de las políticas. Ambos mecanismos ponen al Banco en mejores condiciones de utilizar los recursos de inversión para promover reformas sectoriales.
- ? *Los préstamos para la innovación* también pueden desempeñar un papel similar en las primeras etapas de aplicación de una estrategia de múltiples etapas. Esos préstamos pueden estar destinados a financiar, además de estudios técnicos y actividades de desarrollo de capacidades, el costo de las reformas administrativas y la reconfiguración de las ins-

tituciones. Estas operaciones, que se centran en cuestiones institucionales, pueden tener un papel central en las primeras etapas de aplicación de la estrategia plurianual del Banco y preparar el terreno para operaciones ulteriores del Banco que se centren en ampliar la capacidad para prestar servicios a nivel local.

- ? *Los préstamos de cooperación técnica*, habida cuenta de su flexibilidad, son particularmente aptos para respaldar las reformas de política y el desarrollo institucional.

No obstante, la mayoría de estos instrumentos fueron elaborados con un sesgo hacia el desarrollo nacional, por lo que no constituyen medios adecuados para financiar ciertas actividades que se requieren en las operaciones directas de reforma económica y social a nivel subnacional. Por consiguiente, es posible que haya que modificarlos o elaborar nuevos instrumentos para ayudar a los países miembros prestatarios a llevar a cabo los programas especiales de reforma económica con el objeto de desarrollar los territorios subnacionales. Cabe destacar aquellos préstamos basados en políticas que se ejecutan satisfactoriamente a nivel nacional, los que posiblemente deban ampliarse a nivel subnacional después de efectuar los ajustes correspondientes en el instrumento para adecuarlo a estos casos<sup>3</sup>.

Los préstamos tradicionales *para obras múltiples* a municipalidades constituyen instrumentos eficaces para respaldar la ampliación de los servicios de los gobiernos subnacionales cuando se han alcanzado los principales objetivos de la reforma y el marco institucional para el desarrollo subnacional es sólido. Este tipo de préstamo rinde el mayor provecho en los casos en que el desarrollo subnacional está bastante avanzado o la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales beneficiarios es elevada. A estos efectos hay que cambiar las prácticas actuales que hacen de este tipo de préstamo la norma cuando se trata de respaldar el desarrollo subnacional. El Banco recurrirá a *proyectos financiados por etapas* [time-slice] únicamente en los casos en que existan

---

<sup>3</sup> El desarrollo de estos instrumentos forma parte de una función separada del Directorio y de la Administración

marcos institucionales bien estructurados para la administración de los recursos de inversión.

#### *Préstamos al sector privado*

El Banco contribuye por conducto de su ventanilla para el sector privado a financiar a inversionistas privados que trabajan en ámbitos de responsabilidad subnacional que han sido privatizados. Además de apoyar la privatización de los servicios locales, el efecto de desarrollo más importante de los préstamos al sector privado para el desarrollo subnacional consiste en ayudar a crear las condiciones para que los mercados de capital satisfagan las necesidades de financiamiento para el desarrollo subnacional. Las reformas institucionales que promueve la presente estrategia constituyen condiciones previas para utilizar efectivamente esta línea de financiamiento.

#### *Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)*

El FOMIN puede utilizarse en apoyo de dos ámbitos de importancia para la estrategia de desarrollo subnacional: el desarrollo del marco institucional para la privatización de la infraestructura y los servicios municipales, y el establecimiento de mecanismos institucionales para la promoción del desarrollo económico subnacional. El Banco ha de ampliar también las actividades del FOMIN en apoyo de los órganos reguladores a nivel nacional que se ocupan de los servicios públicos privatizados y en apoyo del desarrollo de los mercados locales de capital.

#### **Productos relativos al desarrollo de programas**

El Banco está en buenas condiciones para proporcionar asesoramiento en materia de políticas e investigación sobre buenas prácticas a fin de facilitar el diseño y la ejecución de programas de reforma y contribuir a mejorar aquellos que ya están en curso.

Estas actividades pueden basarse en productos emanados del proceso de programación o prepa-

rados expresamente como el análisis comparativo de experiencias en materia de desarrollo subnacional.

#### *Productos generados en el proceso de programación*

El enfoque de programación recomendado por la estrategia, genera dos productos de desarrollo de programas: los estudios técnicos ejecutados como parte de la labor sectorial recomendada, y el programa de etapas múltiples para el desarrollo subnacional resultante del diálogo de políticas.

Ambos productos servirán para que se comprendan mejor los problemas y para mejorar las políticas y las reformas que procuran los gobiernos. La Administración del Banco coordinará la utilización de estos productos a fin de ayudar a los países a aplicar políticas eficaces en el plano subnacional. El programa operacional resultante de este proceso permite a los gobiernos coordinar las actividades y hacer intervenciones graduales, financiadas o no por el Banco.

#### *Otros productos relativos al desarrollo de programas*

El Banco está en situación privilegiada para realizar estudios que abarquen una gran variedad de temas pertinentes a la formulación y puesta en práctica de las políticas. Los estudios sobre cuestiones de interés para toda la región y los estudios comparativos de experiencias de desarrollo subnacional aportan una importante contribución a la calidad de las políticas y los proyectos. Además, el Banco está en buenas condiciones para identificar y difundir buenas prácticas en materia de desarrollo subnacional. El Banco realizará activamente estos estudios, porque amplían el ámbito de las soluciones que se tienen en cuenta en las estrategias para el desarrollo subnacional y reducen el tiempo necesario para que las innovaciones se consoliden.

## IV. Coordinación con otras instituciones de desarrollo

Hay otras instituciones multilaterales de desarrollo que prestan apoyo a los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe. Las propuestas que figuran en la presente estrategia no son incompatibles con esa labor y aprovechan plenamente las sinergias. El Banco Mundial apoya la descentralización en América Latina y el Caribe y ha cofinanciado con el BID préstamos para el desarrollo municipal y provincial en varios países. El documento de política más reciente que se refiere al desarrollo municipal insiste en la necesidad de promover ciudades y pueblos sostenibles que concreten la promesa de desarrollo para sus habitantes, en particular mejorando la vida de los pobres y promoviendo la equidad, al tiempo de contribuir al progreso del país en su conjunto. Si bien se enfocan las cosas de manera distinta que en la presente estrategia, no hay incompatibilidades y no cabe prever conflictos. Tampoco hay incompatibilidad con los principios del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), que presta apoyo a una ordenación urbana eficiente, ni con el Programa de la Comisión Europea para las Zonas Urbanas de América Latina (URB-AL), que apunta a establecer asociaciones entre ciudades de Europa y de América Latina y el Caribe a fin de promover el intercambio de experiencias y examinar cuestiones de interés común.

Varios organismos de cooperación bilateral trabajan en cuestiones relacionadas con el desarrollo subnacional en América Latina y el Caribe y algunos tienen importantes programas. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) se centra en cuestiones relativas al estímulo del crecimiento económico en el plano local, la prestación económica de servicios urbanos, la protección del medio ambiente y la gobernabilidad. El Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) tiene un activo programa de desarrollo municipal que apunta a mejorar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones en el plano local, la realización de proyectos de inversión para la población de bajos ingresos y al desarrollo económico local. La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) colabora con municipalidades pobres de países de bajos ingresos de América Latina y el Caribe para mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos. La Agencia del Canadá para el Desarrollo Internacional (CIDA) ha prestado asistencia a municipalidades de varios países, especialmente países angloparlantes del Caribe. El Banco ha de procurar activamente la coordinación con estas iniciativas en los países en que tienen lugar a fin de aprovechar plenamente las sinergias.

## V. Impactos institucionales

La atención de las necesidades de los gobiernos subnacionales constituye un importante desafío para el Banco. El nuevo enfoque de los préstamos que se propone en esta estrategia, que presta especial atención a las reformas en el marco de las relaciones intergubernamentales y la estructura de gobierno y a la utilización coordinada de instrumentos de crédito y de desarrollo de programas a fin de alcanzar objetivos propios de cada país, plantea más exigencias para los recursos del Banco que las actividades actuales. El problema mayor es la coordinación adecuada de todos los instrumentos del Banco en los países en que presta asistencia para el desarrollo subnacional. Los préstamos tradicionales para el desarrollo municipal, que financian la ampliación de los servicios y de la infraestructura e incluyen objetivos sectoriales reducidos, ya no serán suficientes. Las operaciones de préstamo configuradas según la estrategia propuesta deberán estar coordinadas con la cooperación técnica, las operaciones del FOMIN y las operaciones con el sector privado a fin de hacer frente, además de las cuestiones coyunturales, a las cuestiones sistémicas que se refieren al marco regulador de los gobiernos subnacionales.

En las operaciones del Banco tendrán que participar todas las entidades centrales, estatales y municipales que trabajan con los gobiernos subnacionales y con las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que tienen participación en la tarea de mejorar el gobierno subnacional. La preparación, negociación y ejecución de préstamos tendrá lugar en un número mayor de organismos de contrapartida, lo que hará más complejo y engorroso el proceso. Las Representaciones asumirán además funciones más complejas en la supervisión de los préstamos en apoyo de reformas de políticas y préstamos en etapas múltiples, ya que estas operaciones requieren una supervisión técnica más directa.

### **COSTOS DE TRANSACCIÓN ADICIONALES**

#### **Costo de la labor sectorial**

A fin de respaldar el diálogo de políticas que debe preceder a la adopción de la estrategia sectorial de un país, el Banco y los países prestatarios tienen que financiar los estudios y las consultas necesarios. Además, puede resultar útil a los departamentos operacionales encargados de cada región adoptar una estrategia subregional para orientar mejor su labor. El Banco tendrá que incluir progresivamente en su presupuesto anual los recursos adicionales necesarios para realizar estas actividades.

#### **Coordinación de la experiencia existente en el Banco**

El Banco coordinará la utilización de los recursos humanos disponibles mancomunando la pericia existente en distintas divisiones operacionales a fin de constituir equipos de proyectos con una dotación adecuada. Los departamentos centrales ampliarán su apoyo a las regiones, recurriendo especialmente a los conocimientos existentes en la División Fiscal (INT/FIS), el Departamento de Investigación y las divisiones técnicas de SDS. En resumen, para realizar debidamente la labor sectorial en un país determinado, se necesitará una gran colaboración entre las unidades operacionales del Banco y los departamentos centrales.

#### **Tramitación y ejecución de los préstamos**

Hay un gran número de municipalidades, estados y provincias que pueden pedir al Banco préstamos con garantía soberana y ello amplía considerablemente el número de clientes que tendrá el Banco, con lo que aumentará su labor administrativa para atender esa demanda. El desafío para el Banco es trabajar con un gran número de asociados. Sin embargo, el Banco sólo puede trabajar directamente con un número reducido de gobiernos subnacionales.

Las operaciones por las que se opte dependerán en gran medida de los resultados del diálogo de políticas y de la estrategia a largo plazo para el desarrollo subnacional que surja de la actividad de programación a nivel nacional. El Banco ha de administrar activamente la cartera de proyectos a fin de poder atender en forma eficiente las solicitudes de los clientes con los limitados recursos de que se disponga en algún momento determinado; de esta manera programas integrados de préstamos en ciertos países han de reemplazar a operaciones aisladas en muchos países. El Banco tendrá que incluir en el presupuesto administrativo el costo adicional de la tramitación y supervisión de estas operaciones, más complejas y engorrosas.

### **Financiamiento de los productos relativos al desarrollo de programas**

Para centrar la atención en los aspectos de desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales, el Banco debe ampliar la variedad de productos relativos al desarrollo de programas en apoyo de los aspectos teóricos de las reformas. La preparación de estos productos consume enormes cantidades de tiempo de personal y otros recursos que habrá que incorporar en los programas anuales de los departamentos de operaciones central y regionales.

## **EVALUACIÓN**

### **Evaluación de programas**

Para evaluar el rendimiento de las operaciones del Banco en apoyo del desarrollo subnacional conforme a la estrategia que se propone en el presente documento habrá que dejar de lado las metodologías de evaluación *ex post* para recurrir a la obtención de información continua acerca de la eficacia de las operaciones. En el diseño de proyectos, el Banco utilizará parámetros claros y definirá los resultados concretos que se esperen, además de preparar metodologías de supervisión y evaluación para evaluar la eficacia de las operaciones en el curso de la ejecución y poder determinar las medidas correctivas que se necesiten. Las metodologías incluirán la utilización de, entre otros elementos, indicadores cuantitativos; cuestionarios para reunir datos y calcular los valores de los indicadores cuantitativos; encuestas de

opinión pública y reuniones periódicas de evaluación. De concretarse estos elementos mejorará la calidad de los datos reunidos para la evaluación, se facilitará la participación de los beneficiarios en ésta y se promoverá la autoevaluación de los organismos de ejecución, además de hacer más transparente todo el proceso de evaluación.

### **Evaluación de la puesta en práctica de la estrategia**

Las fuerzas que impulsan el desarrollo subregional en la región son muchas, sus interrelaciones son muy complejas y el Banco no es más que uno de muchos agentes en el proceso. De esta manera, no es posible medir la puesta en práctica de la estrategia sobre la base de sus efectos para el desarrollo de los territorios subnacionales en un país determinado y menos aún de la región en su conjunto. La mejor opción consiste en medir los efectos de la estrategia en el alcance y la índole de las operaciones del Banco en apoyo del desarrollo subnacional. A esos efectos, el Banco realizará un estudio de base para evaluar la medida en que sus proyectos en los cuatro últimos años han incorporado los temas fundamentales a que se hace referencia en la estrategia. Se repetirá el mismo estudio una vez transcurridos cinco años de aplicación de la estrategia a fin de evaluar si las nuevas operaciones tenían en cuenta los temas y las orientaciones incluidos en ella. Esta metodología permite medir la influencia de la estrategia en las operaciones del Banco, lo que constituye una importante dimensión de las consecuencias.

### **IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS**

El Banco puede ejecutar la mayor parte de las operaciones que surjan de la estrategia dentro del marco de las políticas operacionales vigentes. Por lo tanto, no habrá que formular nuevas políticas para ejecutar la estrategia propuesta, aunque cabría contemplar la necesidad de diseñar nuevos instrumentos de crédito a fin de facilitar la reforma económica para el desarrollo subnacional, tema que el Directorio considera por separado.

## **IMPLICACIONES PARA EL PRESUPUESTO**

Como ya se ha señalado, la aplicación de la estrategia propuesta tiene efectos para el presupuesto. Para ponerla plenamente en marcha es necesario realizar más preparativos y contar con la participación de otras entidades además de las que suelen intervenir en las operaciones más tradicionales. Aun cuando el Banco ha seguido esta orientación en los últimos años, la estrategia que se presenta propone intensificarla. Si no se proporcionan recursos adicionales para que los departamentos operacionales realicen las actividades propuestas, habrá que desviar recursos de otras actividades, porque de lo contrario habrá de ser parcial la aplicación de la estrategia. Los departamentos regionales, a los efectos de cumplir los objetivos enunciados en el Plan de Acción, necesitarán recursos, tanto de personal como de consultores, para realizar los estudios sectoriales y el diálogo con los países. Se necesitan asimismo recursos adicionales (entre ellos asesoramiento legal) para tramitar los préstamos, relativamente más complejos, resultantes de los programas de desarrollo subnacional convenidos entre los países y el Banco. Habrá que incurrir en costos adicionales por concepto de preparación de los proyectos y, fundamentalmente, de supervisión y evaluación de los proyectos.

Los departamentos centrales tendrán que preparar directrices y publicar documentos relativos a prácticas óptimas en apoyo de la aplicación de la estrategia.

Se necesitarán recursos adicionales en razón de la gran variedad de cuestiones que habrá que resolver. La plena aplicación de la estrategia descrita en este documento es parte de la tendencia del Banco a proporcionar servicios más focalizados, eficaces, de mayor cobertura y calidad a los clientes, y todo eso tiene un costo.

## **PLAN DE ACCIÓN PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ESTRATEGIA**

La tarea de poner en marcha la estrategia propuesta es compleja y tendrá que realizarse en forma gradual. Además, las posibilidades de que el Banco aplique la estrategia propuesta dependerán en gran medida de que los países prestatarios estén dispuestos a solicitar su apoyo para fines de desarrollo subnacional. Es responsabilidad de la Administración aprovechar esas posibilidades. En los cuadros que figuran a continuación se indican objetivos indicativos para poner en práctica la estrategia; comprenden los cinco primeros años y están organizados según los instrumentos que tiene el Banco para apoyar el desarrollo subnacional, a saber, la programación, los préstamos para inversión y los productos relativos al desarrollo de programas.

**PLAN DE ACCIÓN**

Instrumentos	Objetivos indicativos		
	Año 1	Año 3	Año 5
<b>Programación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Respecto de los países en las primeras etapas de descentralización, por lo menos un país por región estará preparando estudios sectoriales y habrá entablado un diálogo de política con el Banco para definir una estrategia conjunta de país.</li> <li>? Respecto de los países cuyo proceso de descentralización esté más avanzado, por lo menos un país por región habrá entablado activamente el diálogo de política con el Banco a fin de preparar préstamos que incluyan reformas al marco del desarrollo subnacional a fin de mejorar las relaciones intergubernamentales, la estructura de gobierno, el desarrollo institucional o la intermediación financiera para los préstamos subnacionales y ayudar a los gobiernos subnacionales a asumir funciones más amplias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Por lo menos un país por región tendrá una estrategia convenida para su desarrollo subnacional.</li> <li>? Por lo menos otros tres países que hayan dado prioridad al desarrollo subnacional estarán preparando estudios sectoriales y habrán entablado un diálogo de política con el Banco acerca de la definición de las estrategias para su desarrollo subnacional respaldadas por el Banco.</li> <li>? En todos los países que tengan actividades de programación con el Banco en las que se dé prioridad al desarrollo subnacional, las cuestiones sobre este tema a que se hace referencia en el documento de estrategia serán analizadas e incluidas en el documento de país y en el diálogo con el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Estarán en ejecución seis estrategias de país del Banco para el desarrollo subnacional.</li> <li>? Otros dos países que hayan dado prioridad al desarrollo subnacional estarán preparando estudios sectoriales y habrán entablado el diálogo de política con el Banco acerca de la definición de estrategias para el desarrollo subnacional respaldadas por el Banco.</li> <li>? En todos los países que tengan actividades de programación con el Banco en las que se dé prioridad al desarrollo subnacional, las cuestiones sobre este tema a que se hace referencia en el documento de estrategia serán analizadas e incluidas en el documento de país y en el diálogo con el gobierno.</li> </ul>
<b>Préstamos para la inversión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? En la mitad por lo menos de las operaciones en trámite que apoyen el desarrollo subnacional, el Banco examina con los gobiernos e incluye componentes relativos a: a) las nuevas funciones y obligaciones y b) las deficiencias en el marco de las relaciones intergubernamentales, la estructura de gobierno, el desarrollo institucional y la intermediación financiera para los préstamos subnacionales. Estas cuestiones se examinan en los documentos de proyecto y en los de perfil II.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Por lo menos en un país por región se están preparando o ejecutando préstamos que formen parte ya de una estrategia para el desarrollo subnacional convenida con el Banco.</li> <li>? Todos los préstamos en apoyo del desarrollo subnacional incluyen un examen de las relaciones intergubernamentales, el gobierno, la capacidad institucional y la intermediación financiera y tienen en cuenta las cuestiones que surgen de la transferencia de mayores funciones a los gobiernos subnacionales. Este examen está incluido en los documentos de proyecto y en los documentos de perfil II.</li> <li>? Por lo menos la mitad de los préstamos ejecutados o en ejecución incluyen componentes para resolver los problemas antes identificados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Por lo menos tres préstamos en ejecución forman parte de estrategias para el desarrollo subnacional de países convenidas con el Banco.</li> <li>? Todos los préstamos en preparación que apoyen el desarrollo subnacional (cuando sea pertinente) incluyen componentes a fin de corregir las deficiencias en el marco de las relaciones intergubernamentales, el gobierno, la capacidad institucional y la intermediación financiera y cuestiones dimanadas de la transferencia de mayores funciones a los gobiernos subnacionales.</li> </ul>
<b>Productos relativos al desarrollo de programas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Examen de la cartera del Banco de proyectos para desarrollo subnacional en ejecución. Estudio de base para la evaluación de la estrategia.</li> <li>? Directrices operacionales para la Estrategia para el Desarrollo Subnacional.</li> <li>? Preparación de una serie de indicadores a fin de ayudar a los Departamentos Regionales a evaluar la situación de los gobiernos subnacionales en los países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Estudios técnicos en apoyo de los préstamos del Banco acerca de cuestiones y buenas prácticas relativas a: <ul style="list-style-type: none"> <li>? La planificación estratégica para el desarrollo subnacional</li> <li>? Los programas contra la pobreza</li> <li>? El gobierno metropolitano</li> <li>? La promoción del desarrollo económico en el plano local</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>? Estudios técnicos en apoyo de los préstamos del Banco acerca de cuestiones y prácticas acertadas relativas a: <ul style="list-style-type: none"> <li>? La participación de organizaciones no gubernamentales en el desarrollo subnacional</li> <li>? Asociaciones entre el sector público y el sector privado a los efectos del desarrollo subnacional</li> </ul> </li> </ul>

