



ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ SE HA LOGRADO Y QUÉ ESTÁ POR VENIR?

Claudia N. Avellaneda

O'Neill School of Public and Environmental Affairs
Indiana University

Ricardo A. Bello Gómez

School of Public Affairs and Administration
Rutgers University – Newark

Resumen:

En este artículo se revisan los principales logros del proceso de descentralización en América Latina desde una perspectiva de evaluación de política pública. En particular, se evidencia la contribución de la descentralización en el alcance de objetivos en política social (educación y salud), desempeño fiscal y democracia a nivel local. Por otra parte, se plantean los desafíos más sobresalientes del proceso que puedan llevar a una consolidación plena de la descentralización. Se identifican retos en las áreas de capacidad gubernamental, los arreglos de gobernanza multinivel y en las posibilidades de representación y rendición de cuentas.

Palabras clave:

Descentralización- América Latina- Democracia- Buen Gobierno- Municipalidades



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

**Abstract:**

This paper reviews the main achievements of the decentralization process in Latin America from a public policy evaluation perspective. In particular, the contribution of decentralization to the achievement of objectives in social policy (education and health), fiscal performance and democracy at the local level is evident. On the other hand, the most outstanding challenges of the process that could lead to a full consolidation of decentralization are raised. Challenges are identified in the areas of government capacity, multi-level governance arrangements and in the possibilities of representation and accountability.

Key words:

Decentralization- Latin America- Democracy- Good Government- Municipalities

**Sumario:**

I. Introducción II. Desempeño de las jurisdicciones descentralizadas II.1 Logros en educación II.2 Logros en salud II.3 Logros fiscales II.4 Logros en democratización III. Desafíos de la descentralización y la gobernanza subnacional en América Latina III.1 Capacidad Gubernamental III.2 Gobernanza multinivel: El rol de los gobiernos intermedios y el asociativismo III.3 Representación y rendición de cuentas IV. Conclusión

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas administrativas buscan optimizar o reparar las labores gubernamentales en la implementación y entrega de servicios a los ciudadanos. Como tal, las reformas pueden generar los esperados efectos y también consecuencias inesperadas. En el caso de la descentralización, es importante resaltar que ésta se adoptó como una herramienta fiscal, administrativa y política para facilitar (a) el manejo de las finanzas públicas, (b) la administración e implementación de ciertas políticas públicas (ejemplo, fiscal, salud, educación, agua potable, alcantarillado, entre otras), y (c) la representación ciudadana a través de la elección de los líderes subnacionales (locales y provinciales).

Casi cuatro décadas después de su adopción e implementación, es imperativo recopilar los estudios que han analizado los efectos de la descentralización a través de diversos métodos tanto cualitativos como cuantitativos. Una recopilación exhausta que cubra todos los países de Latinoamérica sería lo ideal. Nuestro objetivo aquí es mucho más humilde en alcance y profundidad. Como tal, este capítulo ofrece una breve síntesis y análisis del desempeño municipal en la entrega de servicios públicos descentralizados.

Consecuentemente, la siguiente sección incluye una breve discusión de los análisis empíricos que han evaluado el desempeño de los municipios latinoamericanos en términos de resultados de política públicas. Para ello, nos enfocamos en la entrega de servicios de salud, educación y finanzas. Seguidamente, hacemos un recuento de los efectos de descentralización en los sistemas de partidos y en la participación y representación ciudadana incluyendo los grupos subrepresentados. Aunque la descentralización, como herramienta de gobernanza, ha contribuido en la entrega de políticas públicas, está aún enfrenta varios desafíos. Por tal razón, la sección subsiguiente se enfoca en los desafíos de la descentralización incluyendo el fortalecimiento de (a) la capacidad gubernamental, el robustecimiento del nivel intermedio de gobierno y las

asociaciones intermunicipales, y (c) la atención a los temas de representación y rendición de cuentas.

II. DESEMPEÑO DE LAS JURISDICCIONES DESCENTRALIZADAS

Con la adopción de la descentralización emanaron numerosos estudios académicos. Gran parte de estos estudios se enfocaron en identificar los factores sociales, políticos, económicos, domésticos y externos, así como los actores claves que llevaron a la adopción de la descentralización (Manor 1999, Willis et al. 1999; Escobar-Lemmon, 2003; Faletti 2005, 2006, 2010; McNamara 2007; Peterson 1997; Pinilla et al., 2015; Sanchez de Losada y Faguet 2015, Gordin 2021). Basados en estos factores, otros estudios se concentraron en describir los diferentes tipos (fiscal, política, y administrativo) y grados (o profundidad) de descentralización que se adoptaron en la región (Faletti 2005, 2006, 2010, Pinilla et al. 2015, Faguet 2015).

Es importante resaltar que la transferencia de autonomía fiscal, política y administrativa a los municipios ha resultado en mayor autonomía para adoptar y experimentar otras herramientas de gobernanza con el fin de lograr las metas establecidas y optimizar el desempeño gubernamental. Estas nuevas herramientas incluyen coproducción, presupuesto participativo, privatización, herramientas de préstamo controlado, tercerización, entrega híbrida de servicios, manejo del desempeño, medición de desempeño, cooperación intergubernamental, gobierno electrónico y asociativismo, entre otros (Avellaneda 2023a). Estas reformas innovadoras han contribuido a que las municipalidades también hagan frente a los choques externos y ciclos macroeconómicos desfavorables.

La descentralización de responsabilidades generó llamados a documentar y demostrar el desempeño gubernamental. Medir el desempeño implica "documentar si una organización está alcanzando sus metas" (Sanger 2013, 185). Ciertas reformas

administrativas han fomentado el uso de instrumentos de evaluación del desempeño en el sector público (van Thiel y Leeuw 2002, Heinrich 2000, Berman 2008). Documentar el desempeño se hizo una tendencia mundial. En muchos países se comenzaron a demostrar actividades, insumos, costos, quejas, procedimientos, beneficiarios, entre otras cosas, y a producir informes que se utilizan para fines de contabilidad, auditoría, presupuestación y gestión, así como para cumplir con los mandatos legislativos (Berman 2008, Kelman, 2007; Marr, 2009; Radin, 2006; Van Dooren y Van de Walle, 2008, Sanger 2013, Behn 2003, 2006). Estos datos permiten a los gobiernos producir estadísticas, que pueden utilizarse para (a) la gestión interna, (b) con fines presupuestarios, y (c) para tener informes disponibles a las partes externas interesadas. Como tal, los indicadores de desempeño se han hecho necesarios para cualquier gobierno bien administrado (Avellaneda 2023a, Berman 2008).

A pesar de la tendencia generalizada a evaluar el desempeño del gobierno, aún existe incertidumbre sobre si la medición del desempeño contribuye en la optimización del gobierno (Sanger 2013). Como dice Hatry (2002, 358), "la medición del desempeño por sí misma es sólo una de las herramientas necesarias para gobernar eficazmente con fines de lucro". Lo que parece seguro es que avances en el desempeño gubernamental tienen el potencial de aumentar y/o recuperar la satisfacción y la confianza de los ciudadanos en el gobierno (Keele 2007, Welch et al., 2005, Bouckaert y van de Walle 2001, Whetsell et al., 2021), los líderes políticos (Greasley y John 2011) y el tipo de régimen (Norris 2011).

Sin embargo, medir el desempeño gubernamental, específicamente el municipal, resulta ser una tarea compleja (Boyne 2002, 2003, Berman 2008, Behn 2003, 2006, 2008, Brewer y Selden 2000). El desempeño organizacional es un fenómeno socialmente

construido y difícil de medir en el sector público (Brewer y Selden, 2000). A diferencia del sector privado, "el desempeño del gobierno no tiene un criterio único de éxito" (Berman 2008, 3). Los municipios llevan a cabo numerosas actividades, como la prestación de servicios, la regulación de industrias, la gestión de desastres y la recaudación de impuestos. Además, el desempeño municipal puede evaluarse a través de diversas dimensiones y criterios (Boyne 2002, 2003, Carini et al., 2020. Bayo-Moriones et al., 2020, Walker y Andrews 2015), y estas dimensiones, a su vez, pueden ser capturadas con indicadores objetivos y subjetivos que a su vez pueden ser generados interna o externamente (Boyne et al. 2006, Andrews et al., 2010, Meier y O'Toole 2012, 2013).

Boyne (2002, 2003) nos recuerda las diferentes dimensiones con las cuales podemos medir y evaluar el desempeño de las organizaciones públicas, como las municipalidades. Medir el producto de la organización o el gobierno es la más común, y esta involucra tanto la cantidad como la calidad del producto. Medir los resultados organizacionales es otra dimensión. Esta dimensión de resultados del servicio incluye medidas de eficacia, impacto y equidad o justicia. La dimensión de eficiencia tiene que ver con el costo por unidad del producto; y la dimensión de capacidad de respuesta se puede capturar con la satisfacción de los consumidores, la satisfacción de los ciudadanos y la satisfacción de los empleados. Finalmente, la dimensión democrática busca evaluar la participación, la rendición de cuentas y participación ciudadana.

Académicos interesados en este tema en la región no han sido disuadidos por la complejidad en la medición del desempeño municipal. Como se ha visto en otras regiones (Boyne 2003, Carini et al. 2020, Walker and Andrews 2015), existen preferencias al reportar, evaluar, y estudiar los productos, en lugar de los resultados de las políticas,

programas o proyectos. La disponibilidad de datos sistematizados también contribuye al sesgo hacia analizar y documentar productos y no resultados.

En el caso de la descentralización, analizar concreta y cuantitativamente sus efectos en el desempeño de los gobiernos subnacionales requiere datos administrativos correspondientes a la entrega de servicios públicos antes y después de implementación. Otra manera concreta de analizar estos efectos implicaría comparar el desempeño de jurisdicciones descentralizadas con pares no descentralizados. El problema es que la descentralización, por lo general, se adopta de forma generalizada en un país, inhibiéndonos de esta comparación. Además, el acceso a estos datos administrativos para un considerable número de años antes de la descentralización es un verdadero desafío. En respuesta a estas limitaciones, los análisis cuantitativos existentes se han enfocado en documentar y analizar el desempeño municipal post descentralización, abarcando un grupo de municipalidades por país, o en unos pocos casos, la totalidad de municipalidades, y cubriendo una variedad de periodos administrativos. Otros estudios se han enfocado en estudios de caso cubriendo un grupo de experiencias y describiendo detalladamente los actores, acciones, obstáculos, y eventos que han influido en su implementación. A continuación, presentamos una breve síntesis de algunos estudios a nivel local en la región. Esta no es, de ninguna manera, una síntesis exhaustiva. Aún se requiere una síntesis completa de todos los análisis municipales en la región con el fin de evaluar el desempeño municipal basado en evidencia. Esperamos que este esfuerzo preliminar motive a otros colegas a emprender la ambiciosa revisión exhaustiva de la literatura.

II.1 Logros en Educación

La literatura sobre la descentralización de la educación creció rápidamente, aunque gran parte de esta es de carácter descriptivo. En los últimos años, estudios

cuantitativos han emergido. Los análisis de descentralización de la educación básica muestran que el desempeño gubernamental en términos de políticas descentralizadas está anclado a diferentes factores contextuales, individuales, políticos, y económico. Por ejemplo, uno de los primeros estudios cuantitativos en la región, muestra los efectos de las cualificaciones del alcalde (educación y experiencia) en el desempeño municipal en educación básica. Utilizando seis años de datos de 40 municipios colombianos, Avellaneda (2009) evaluó la influencia de la educación y experiencia de los alcaldes en el porcentaje de la población elegible realmente matriculada en educación básica. Después de considerar otros factores políticos, económicos y demográficos, los hallazgos muestran que la educación y experiencia de los alcaldes están asociadas con una mayor proporción de matrícula escolar. Sin embargo, esta influencia positiva disminuye debido a factores externos, tal como la presencia de grupos armados ilegales.

En el contexto de los 32 gobiernos mexicanos subnacionales y para un periodo de 16 años, otro estudio cuantitativo parece corroborar los resultados encontrados en las municipalidades colombianas. Específicamente, el estudio reporta que la experiencia de los gobernadores mexicanos está positivamente correlacionada con el número de matrículas en la escuela secundaria (Olvera and Avellaneda 2019). Sin embargo, este efecto positivo está negativamente moderado por la violencia estatal cuando esta es medida con la tasa de homicidios a nivel estatal. Como en Colombia, estos dos estudios revelan que la implementación de las políticas descentralizadas está condicionada al contorno subnacional. Estos resultados nos motivan a seguir teniendo en cuenta el contexto cuando analizamos el desempeño de las agencias públicas.

Otros factores contextuales también influyen en el desempeño municipal en la educación básica descentralizada. El estudio de Carvalho et al. (2018), por ejemplo, nos muestra como la electrificación rural en Brasil ha contribuido significativamente al

descenso de la deserción escolar en las municipalidades de Minas Gerais. El programa “Luz para Todos en las Escuelas” es un programa enfocado en brindar acceso a la electricidad a las escuelas rurales. Las escuelas que recibieron electricidad a través del programa antes de 2013 tuvieron una mejora del 16% (o 0.7 puntos porcentuales) en la tasa de deserción escolar en tres años, y las escuelas que recibieron beneficios del programa entre 2013 y 2016 tuvieron una mejora del 27% (o 1 punto porcentual) en tres años debido al acceso a la electricidad.

La política educativa descentralizada también puede ser evaluada en términos de sus mecanismos para rendir cuentas (salida versus voz). Gersheber y colegas (2012) evaluaron tres experiencias educativas descentralizadas: Chile, Nicaragua and Bogotá. En este estudio, los autores examinan los componentes de la rendición de cuentas, sus complejas interrelaciones, también como la importancia de los detalles del diseño, la implementación y el monitoreo. Los autores sugieren modelos de rendición de cuentas flexibles y que exista un equilibrio entre la supervisión de leyes claras y eficientes emanadas de arriba hacia abajo y una rendición de cuentas menos punitiva que incluya sistemas locales de apoyo a la calidad.

Recién se implementó la descentralización en la región, Prowda (1993) analizó si hubo cambios en eficiencia (despilfarro), en calidad, y en equidad durante la descentralización educativa en Argentina, Chile, Colombia y México. Los datos de su estudio mostraron discrepancias evidentes entre los argumentos financieros, de eficiencia y de distribución de energía que impulsaron la adopción de la descentralización y lo que en realidad se *está obteniendo*. Según Prowda (1993), en términos de eficiencia, la financiación de la educación básica sigue dependiendo en gran medida de los recursos del gobierno central. La calidad de la educación no mejoró durante el proceso de descentralización, y la brecha entre las escuelas más acomodadas y las más

desfavorecidas se amplió. Prowda también argumenta que los estilos de gestión pueden no ser factores clave para aumentar la productividad del sector educativo, pero sí pueden acelerar la eficiencia.

Dado el incremento en la provisión de educación básica, analizar la calidad de esta educación se hace imperativo. Winkler and Gershberg (2000) tratan de hacerlo. Sin embargo, ellos encuentran tres obstáculos para hacerlo cuantitativamente: (a) escasez de datos en series de tiempo, (b) cambios en los resultados escolares son muy lentos, y (c) dificultad para controlar por choques externos tales como huelgas de profesores, crisis económicas, y desastres naturales entre otros. Por tal razón, Winkler and Gershberg (2000) optan por enfocarse en cuatro dimensiones que directa o indirectamente pueden ser estimuladas por la descentralización: liderazgo, contratar o entrenar educadores comprometidos y capaces, enfoque en resultados de aprendizaje, y responsabilidad por los resultados. De las cuatro reformas latinoamericanas que este estudio cubrió, Chile y Minas Gerais (Brasil) parecen arrojar características congruentes con escuelas efectivas en las cuatro dimensiones examinadas. El programa EDUCO de El Salvador no demostró resultados en aprendizaje mientras que Nicaragua sí lo hizo. En Nicaragua, la descentralización otorgó mayor autoridad a los directores de escuela, lo cual también tuvo un efecto positivo en el caso de Brasil.

La calidad de la educación básica descentralizada también fue evaluada cuantitativamente en el caso de Colombia. Avellaneda (2023b) explora los factores que determinan el ranking de los colegios el cual es basado en el desempeño de los estudiantes de once grados en la Prueba Nacional Estandarizada (ICFES). La autora sugiere que las cualificaciones de los políticos (alcaldes), los directores de colegio, y la calidad burocrática (docentes) influyen en el rendimiento de los estudiantes en las pruebas ICFES. Avellaneda prueba estas proposiciones utilizando datos de las 88 escuelas

públicas ubicadas en los 39 municipios de Norte de Santander, uno de los departamentos colombianos, en 2007. El respectivo ranking en el estatuto docente capta la calidad de los directores de colegio and docentes. Después de controlar por variables demográficas, socioeconómicas, contextuales y rendimiento escolar previo, los resultados muestran que el tamaño de las escuelas y la calidad de los docentes y directores influyen positivamente en el ranking de los colegios públicos.

En conclusión, los pocos estudios cubiertos en esta breve síntesis sugieren que la implementación y resultados de la educación descentralizada son afectados por una gama de factores individuales, organizacionales y contextuales. La descentralización es solo una herramienta cuyo uso depende de muchos otros factores a nivel micro y macro.

II.2 Logros en Salud

La evidencia cualitativa o cuantitativa con respecto a los logros de la descentralización en salud son escasos. Olvera and Avellaneda (2019) utilizan datos derivados de los 32 estados mexicanos en un periodo de 16 años. En México, los estados, y no los municipios, están a cargo de la implementación de la salud descentralizada. Las autoras emplean la tasa de mortalidad infantil para evaluar el desempeño de la salud descentralizada. Después de controlar por factores socio-económicos y políticos, el estudio revela que los estados cuyos gobernadores tienen experiencia tienden a reportar tasas de mortalidad infantil más bajas comparados con aquellos estados cuyos gobernadores no tienen este tipo de experiencia. No obstante, este efecto positivo de la experiencia se ve socavado por la violencia estatal (tasa de homicidios).

Recientemente, Ramos, Olvera y Avellaneda (2023) extienden el anterior estudio. Los autores condujeron un estudio cuantitativo que analiza las determinantes de tasa de mortalidad infantil, cubriendo todos los estados mejicanos a lo largo de 19 años (1995–2014). Ellos argumentan que el gasto en salud estatal, y por lo tanto sus efectos en la tasa

de mortalidad infantil, está determinado por las habilidades acumuladas por los gobernadores a lo largo de su carrera política y/o tecnocrática. Ellos proponen que las habilidades acumuladas en puestos politizados difieren de las acumuladas en puestos tecnocráticos, y una vez en el cargo, los líderes alinean su conjunto diferenciado de habilidades con ciertas prioridades en el gasto y con la implementación de políticas específicas. Específicamente, los líderes elegidos que siguen trayectorias profesionales principalmente tecnocráticas darán prioridad a las políticas que requieran un proceso de implementación administrativa. Al contrario, aquellos líderes con trayectorias políticas predominantes darán prioridad a las políticas que requieren un proceso de implementación política. Los hallazgos sugieren que los gobernadores con más experiencia en puestos politizados gastan más en políticas laborales caracterizadas por un proceso de implementación política y menos en políticas de salud (tal como reducción de la tasa de mortalidad infantil) que requieren un proceso de implementación administrativa.

Soto et al. (2012) resaltan la escasez de estudios analizando la influencia de la descentralización fiscal en los indicadores de salud. Su estudio se enfoca en el caso de Colombia, ya que el gasto en salud se descentralizó desde 1993. Sin embargo, no está claro si la descentralización fiscal ha mejorado la salud de la población. Para resolver esta incógnita, los autores estudian el efecto de la descentralización fiscal del gasto en salud sobre las tasas de mortalidad infantil en los más de 1000 municipios colombianos durante un período de 10 años (1998-2007). La descentralización fiscal se midió como el gasto en salud que fue localmente controlado como proporción del gasto de salud nacional. También evaluaron el efecto de las transferencias desde el gobierno central y la capacidad institucional municipal. Los hallazgos sugieren que la descentralización fiscal disminuyó las tasas de mortalidad infantil. Sin embargo, este efecto fue más fuerte en los municipios

no pobres $(-0,12)$ que en los pobres $(-0,081)$. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas de las localidades también influyen considerablemente en la mejora de los resultados.

Khaleghian (2004) nos ofrece un estudio cuantitativo que cubre 140 países de ingresos bajos y medianos que incluye series cronológicas de entre 1980 y 1997. El estudio examina el impacto de la descentralización política en la inmunización infantil. Los resultados revelan que la descentralización tiene efectos diferentes en los países de ingresos bajos y medianos. En el grupo de bajos ingresos, los países descentralizados tienen tasas de cobertura más altas que los centralizados, con una diferencia promedio de 8,5 por ciento para sarampión y DTP3. En el grupo de ingresos medios, se observa el efecto inverso: los países descentralizados tienen *tasas de cobertura más bajas* que los centralizados, con una diferencia promedio de 5,2 por ciento para las mismas vacunas. Sin embargo, en los países de bajos ingresos, la asistencia para el desarrollo reduce los beneficios de la descentralización. En el grupo de ingresos medios, el gobierno democrático mitiga los efectos negativos de la descentralización.

Recientemente, Dwicaksono and Fox (2018) presentaron una revisión sistemática de los estudios cuantitativos que evaluaban el efecto de la descentralización en los indicadores de salud tanto en países de bajo y mediano ingreso. Los autores identificaron 16 estudios de los cuales tres medían productos de salud, siete se enfocaban en el desempeño, y siete evaluaban resultados de salud. El análisis encontró poca evidencia rigurosa que documente el impacto de los procesos de descentralización en el desempeño o los resultados del sistema de salud, en parte debido a los desafíos para medir cambios tan profundos y multifacéticos a nivel del sistema. Dados los resultados, Dwicaksono and Fox (2018) proponen una agenda de investigación renovada con definiciones más concretas y discretas de descentralización y que exploren cómo los factores y mecanismos

institucionales afectan el desempeño y los resultados de los sistemas de salud dentro del contexto general de las estructuras de gobernanza descentralizadas.

Los estudios presentados aquí ofrecen evidencia contradictoria. Estudios enfocados en un solo país sugieren que los indicadores de salud han mejorado. Sin embargo, los estudios comparativos revelan que los efectos de descentralización en salud parecen ser moderados por el nivel de desarrollo de los países, asistencia técnica y democratización, entre otros factores.

II.3 Logros Fiscales

La descentralización fiscal otorgó a las jurisdicciones subnacionales el poder de recaudar sus propios ingresos y administrar una porción de los ingresos recaudados a nivel nacional (Bahl y Bird 2008, Bird 2011, Martínez-Vázquez, Jorge 2011, Smoke 2015 a,b). Estudios analizando los logros de las jurisdicciones descentralizadas predominan. Esto se debe a la disponibilidad de datos (aunque esta varía a través de los países), continuidad en el uso de indicadores, replicabilidad y veracidad en los datos, y preferencia de los analistas. Los logros fiscales de la descentralización pueden ser medidos con varios indicadores tales como: desempeño en la recolección del impuesto predial, actualización del catastro, recolección de impuesto por mejoramiento de infraestructura, proporción de gasto hacia una línea específica en relación con el gasto total, proporción del gasto en operaciones administrativas en relación al gasto total, proporción de recursos extras obtenidos a parte del ingreso total, proporción de ingreso propio en relación al ingreso por transferencias nacionales (independencia fiscal), entre otros.

Pinilla, Jiménez and Montero (2015) tratan de superar esta dificultad para dar una visión fiscal comparativa de 17 países en América Latina para el periodo 1990-2009, aprovechando la disponibilidad de datos y considerando que en esta época ya se había consolidado el proceso de la descentralización. Los autores calcularon el ingreso (en lugar

del gasto) público subcentral total, como porcentaje del PIB y del ingreso de cada país. Cabe destacar que este cálculo solo indirectamente representa la autonomía fiscal subnacional. Según sus cálculos, el ingreso subnacional promedio para los 17 países estudiados es del 4.26% del PIB para el periodo de 1990-2009 (Pinilla et al. 2015, 138). Argentina con 14.5 % y Brasil con 14.1% reportan altas proporciones, seguidos de Bolivia, México, Colombia y Venezuela con variaciones entre el 11 y el 7%. En los restantes once países, el ingreso fue inferior al promedio. Costa Rica, Panamá y Paraguay reportan avances mínimos a través del tiempo dado su mínimo nivel de descentralización (Pinilla et al 2015).

En consonancia con Pinilla et al. (2015), Cabrero (2006) nos presenta la evolución del ingreso y gasto subnacional como proporción del ingreso y gasto nacional total para solo cinco países en Latino América. Como ilustra la Tabla 1, y en concordancia con Pinilla et al. (2015). Argentina y Brasil exhiben las mayores proporciones tanto en ingreso como en gasto, seguidos por Bolivia y México.

Tabla 1. Evolución del gasto y el ingreso subnacional como proporción del gasto y el ingreso total en cinco países latinoamericanos

País	Evolución del gasto subnacional como proporción del gasto total			Evolución del ingreso subnacional como proporción del ingreso total		
	1987-1993	1995	1998-2003	1987-1993	1995	1998-2003
Argentina	45.8	43.3	43.2	40.6	40.8	43.5
Bolivia	16.3	21.2	25.8	16.3	22.5	23.3
Brasil	37.2	36.5	41.7	18.7	28.9	31.2
Chile	7.2	7.9	7.5	6.4	6.9	7.9
México	25.2	31.5	38.6	7.5	7.9	8

Fuente Contreras-Ortiz, Cabrero, Avellaneda y Sanabria (2022, adaptado de Cabrero (2006)

Es importante comparar estas proporciones con la de otros países. Recientemente, Contreras-Ortiz et al. (2022) elaboraron el gasto público para los países miembros de la

OCDE en 2019, el cual solo incluye un país latinoamericano, México. De acuerdo con esta elaboración, la proporción del gasto subnacional en México fue del 40.6%, ubicándolo en décimo lugar, por debajo de Canadá con la mayor proporción de 67.7% y por encima de Nueva Zelanda con la menor, 11.3%.

Entre los estudios que exploran la capacidad fiscal de los municipios descentralizados, algunos exploran el efecto del tamaño de la jurisdicción y la capacidad gerencial del alcalde en la capacidad para recolectar impuesto predial. Utilizando datos de 787 municipios del estado brasileño de Minas Gerais, Avellaneda y Gomes (2015) examinan los efectos directos y no lineales (moderadores y curvilíneos) del tamaño de la población en el desempeño municipal. El desempeño lo miden en términos de recaudación de impuestos a la propiedad y lo promedian para la administración de la alcaldía del periodo 2005-07. La edad del alcalde (un indicador de la experiencia) y el nivel educativo sirven como medidas de la capacidad de gestión. Después de controlar los factores políticos y económicos, tanto el tamaño municipal como la capacidad de la alcaldía se correlacionan positivamente con la recaudación del impuesto a la propiedad. Sin embargo, el tamaño de la población no modera la capacidad de gestión ni se relaciona de manera curvilínea con el desempeño municipal. Estos resultados ponen en tela de juicio a los promotores de la fragmentación, que ha sido la tendencia en varios países latinoamericanos.

Los gobiernos locales se esfuerzan por mejorar el desempeño fiscal para implementar eficazmente sus agendas de políticas y reducir la dependencia de los gobiernos centrales. Algunos académicos argumentan que la explicación del desempeño fiscal se ha basado en las relaciones intergubernamentales y en las estrategias impulsadas por la política, y que se ha prestado menos atención a los atributos del capital humano de las jurisdicciones descentralizadas (Avellaneda, Bello-Gomez y Gomes 2022). Por tal

razón, Avellaneda, Bello-Gomez y Gomes (2022) resaltan que los alcaldes y el personal municipal tienen diferentes atributos e interactúan de manera diferente, contribuyendo diferencialmente al desempeño fiscal. Los autores evalúan los efectos en el desempeño fiscal del género de los alcaldes y del personal. El desempeño fiscal lo miden con tres indicadores: capacidad (recolección de impuesto predial), autonomía (independencia de transferencias) y solvencia fiscal (deuda). Utilizando datos de 2003-2015 de 822 municipios brasileños, los hallazgos dependen de la dimensión de desempeño fiscal evaluado. Las alcaldesas se asocian positivamente con la capacidad y autonomía fiscal, pero no con la solvencia. La disponibilidad de personal y el salario se correlacionan positivamente con la capacidad fiscal y la autonomía, pero negativamente con la solvencia. Bajo el mandato de una alcaldesa, la contribución al desempeño fiscal del personal disponible aumenta, mientras que la contribución al desempeño fiscal del salario promedio disminuye.

Incrementar los ingresos propios de los gobiernos subnacionales les permite independencia fiscal de las transferencias nacionales. Además, los ingresos propios implican autonomía para invertirlos en áreas y políticas de su preferencia. Piña et al. (2018), por ejemplo, investigan si los acuerdos colaborativos verticales y horizontales generan presiones isomórficas en los municipios en cuanto a aplicaciones a subvenciones del gobierno central. Utilizando la teoría neo-institucional, ellos exploran si los gobiernos locales emulan a sus pares cuando están (1) atados a través de acuerdos/asociaciones de colaboración (*presiones miméticas*), y/o (2) supervisados por el gobierno central a través de un acuerdo vertical (*presiones coercitivas*). El isomorfismo municipal se mide en función de: (1) el número de solicitudes de subvenciones del gobierno central presentadas por los municipios y (2) el uso de tecnologías de la información. Los autores prueban los cambios en la divergencia entre las diadas, en términos de solicitudes de subvenciones y

uso de tecnologías de información, utilizando datos de todas las diadas posibles generadas en 207 municipios chilenos durante 10 años (2005-2014). Después de controlar por otros posibles factores, los resultados muestran que las presiones miméticas y coercitivas, de las formas horizontales y verticales de gobernanza, reducen la divergencia de una diada municipal en términos de solicitudes de subvenciones y uso de tecnologías de la información. Sin embargo, los efectos de la colaboración sobre el isomorfismo municipal dependen del tipo de colaboración. Mientras que los acuerdos municipales formales aumentan la convergencia de una diada municipal, las asociaciones municipales parecen disminuirla inesperadamente.

Otro estudio examina si los factores políticos y la demografía de los alcaldes influyen en el éxito municipal en la expansión de los ingresos a través de subvenciones departamentales y nacionales (Avellaneda 2012). En este caso, la autora se enfoca en los cuarenta municipios colombianos del departamento de Norte de Santander durante un período de 7 años (1999-2005). Los resultados revelan que los factores que afectan la aprobación de las subvenciones departamentales difieren de los que influyen en la aprobación de las subvenciones nacionales. Cuando el partido político de un alcalde está alineado con el del gobernador, los municipios tienden a obtener más subvenciones departamentales, pero no nacionales. Las características municipales, como la población, los ingresos locales y el gobierno dividido, influyen positivamente en las subvenciones nacionales, pero no en las departamentales. Sin embargo, el contexto municipal (presencia de guerrillas armadas ilegalmente) modera negativamente el impacto de la demografía (educación y experiencia) de los alcaldes en la aprobación de las subvenciones (Avellaneda 2012).

Mientras la descentralización fiscal otorgó poderes de recaudación a las jurisdicciones subnacionales, esta también les permitió endeudarse en muchos casos.

Para contrarrestar el exceso de endeudamiento subnacional, los gobiernos nacionales impusieron regulaciones a la deuda subnacional. Zambrano et al. (2022) investigan la eficacia de las normas fiscales para limitar el endeudamiento y el gasto públicos para el caso de 215 de los 221 en el periodo (2007–2013 periodo, cubriendo dos administraciones locales. El estudio prueba si el tipo (por ejemplo, urbano y rural vs. urbano) de las jurisdicciones administrativas modera el efecto de los límites de la deuda sobre la deuda y el gasto municipal. Los resultados confirman que los municipios con diferentes tipos de jurisdicciones aumentan tanto el nivel de endeudamiento como el gasto en inversión, a pesar de que existe un límite de endeudamiento más estricto. Esto indica que la estructura administrativa del municipio limita al gobierno local en el manejo de la deuda ya que los gastos operativos de diferentes estructuras organizacionales demandan gastos diferenciales.

Grazzi and Jaramillo (2015) evalúan el camino de Latinoamérica hacia una descentralización fiscal sostenible. En particular, los autores analizan el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales en la región, enfocándose en la efectividad de las leyes de responsabilidad fiscal (LRFs) en promover disciplina fiscal en los gobiernos locales. Sus resultados sugieren que las reformas descentralizadas de segunda generación parecen haber desempeñado un papel importante en la mejora fiscal en la región. Mientras las primeras reformas de descentralización consistieron en la transferencia incondicional de las responsabilidades de gasto del nivel central al subnacional, la segunda generación de reformas introdujo leyes de responsabilidad con reglas de la escala subnacional. Estas reglas dieron mayor autonomía en la recaudación de ingresos y poseían un marco normativo intergubernamental más sólido (Grazzi y Jaramillo 2015 ver también Braun and Llach 2010, Sanchez and Zenteno-Gonzalez 2011, y Moron 2010). Sin embargo, en toda la región se necesita más investigación empírica a un nivel más desagregado para

aislar los factores externos y comprender mejor los determinantes reales de los resultados subnacionales fiscales.

II.4 Logros en Democratización

La adopción de la descentralización, invariablemente, también otorgó autonomía a las jurisdicciones en la toma de decisión para ejecutar sus presupuestos. Esto generó un modelo particular en la toma de decisiones presupuestales: el presupuesto participativo. El presupuesto participativo (PP) comenzó hace varias décadas en Porto Alegre, Brasil. El PP es un proceso a través del cual los ciudadanos presentan sus demandas y prioridades y así influir a través de discusiones y negociaciones en las asignaciones presupuestarias municipales. Desde 1989, en Porto Alegre, las asignaciones presupuestales para obras de bienestar público en Porto Alegre se han hecho sólo después de las recomendaciones de los delegados públicos y aprobación por el concejo municipal (World Bank n.d.).

Goldfrabk (2006) nos describe la evolución del PP desde 1990 hasta 2005. Dependiendo de qué tan estrictamente lo definamos, PP se ha expandido a más de 2,500 localidades en Latinoamérica y mucho más en el mundo entero (Goldfrank 2006). Muchos estudios descriptivos existen acerca de experiencias específicas con PP. Goldfrank (2006) compara las experiencias nacionales de Brasil, Bolivia, Guatemala y Nicaragua, junto con las experiencias de 14 municipalidad fuera de Brasil, reconociendo que la selección de casos no fue aleatoria. De este estudio comparativo, Goldfrank (2006) extrae tres lecciones. La primera sugiere que la PP no ha generado un éxito local generalizado en cuanto a promover la participación ciudadana, la transparencia fiscal y la una gobernanza efectiva. La segunda conclusión refleja que hay, de hecho, algunos casos exitosos encontrados en veredas indígenas pobres y pequeñas hasta en ciudades con diferentes composiciones étnicas y sectoriales. Finalmente, incluso en los casos exitosos,

el PP no parece reducir pobreza por sí solo, lo cual va en contra de los argumentos de aquellos que promovieron su adopción.

Faguet (2014) nos recuerda que, aunque el argumento teórico más importante sobre la descentralización es que puede hacer que el gobierno sea más responsable y receptivo a los ciudadanos, la optimización de la gobernanza es también una de sus justificaciones. No obstante, la literatura se ha centrado principalmente en los resultados de educación, salud, la inversión pública y los déficits fiscales, ignorando los efectos de la descentralización en la gobernanza. Faguet (2014) asume esta tarea enfocándose en los efectos específicos sobre la competencia política, rendición de cuentas públicas, reducción de inestabilidad política e imposición de límites en el poder político. Faguet (2014) concluye que la descentralización, bajo ciertas condiciones, tiene el potencial de mejorar todas estas dimensiones de gobernanza al mismo tiempo que podría amenazar la sostenibilidad fiscal.

La descentralización aumenta la competencia política al proporcionar entrada para los nuevos políticos, y al proporcionar incentivos para competir en las elecciones en su propio nombre y en el de su partido. Una vez electos, estos líderes tienen incentivos para desempeñarse bien en el gobierno, con la esperanza de ascender a niveles más altos de gobierno (Faguet 2014). Sin embargo, los incentivos para competir pueden excederse. Tal es el caso de Colombia, donde de acuerdo con el Consejo Nacional Electoral (2023), el sistema de partido paso de tener dos partidos políticos tradicionales a 35 partidos políticos con personería jurídica vigente en 2023. Brasil también exhibe un sistema multipartidista con 33 partidos registrados según el Tribunal Supremo Electoral (TSE 2023). En Bolivia, de acuerdo con el Órgano Electoral Plurinacional, existen 11 partidos políticos con licencia vigente a diciembre del 23 (OEP 2023). Para el caso de Chile, el Servicio Electoral reporta, en su actualización del noviembre de 2023, la existencia de 25

partidos políticos en las regiones chilenas (SERVEL 2023). En Ecuador, nueve partidos políticos ganaron representación en las elecciones legislativas del 2021. Finalmente, el Instituto Nacional Electoral de México reporta 7 partidos políticos nacionales vigentes, representando un incremento sustancial después de contar solo con uno (PRI) por muchos años (INE 2023). El caso extremo parece ser Ecuador con 283 movimientos políticos registrados para los comicios electorales del 2021 (*El Comercio* 2020). La proliferación de partidos ha contribuido al fenómeno de política personalista, basada en las cualidades del líder, en lugar de política de partido o ideología (Avellaneda and Escobar-Lemmon 2012).

Si la descentralización ha aportado alternativas para mayor competencia política, la siguiente inquietud es si esta competencia política ha generado oportunidades de representación para los grupos subrepresentados como mujeres, comunidades indígenas, comunidades negras, movimientos religiosos, movimientos ambientales, y miembros de la comunidad LGBTQ. Proponentes de la descentralización resaltaron su papel en promover la participación ciudadana y aumentar la equidad mediante la asignación de recursos a poblaciones desatendidas. West (2015) examinó estas afirmaciones enfocándose en los efectos de la descentralización en las personas indígenas y afrolatinas en 15 países de América Latina. Utilizando los datos de la encuesta del Barómetro de las Américas proporcionados por la Opinión Pública Latinoamericana (LA POP), West analizó cómo la inclusión de los ciudadanos étnicos en el gobierno local influye en la satisfacción con la gobernabilidad democrática. West (2015) también evalúa si la descentralización ha incrementado la inclusión de minorías. Los análisis demuestran límites de las reformas descentralizadoras para la democratización. West (2015) concluye que la descentralización no favorece sustancialmente la inclusión de los ciudadanos marginados. Sin embargo, el análisis de West también muestra que la inclusión local

aumenta el apoyo por la democracia en personas pertenecientes a minorías étnicas. En línea con este tema, Schmid (2003) explora la satisfacción de los indígenas latinoamericanos con la democracia. Para obtener esta información, Schmid usó datos de Latinobarómetro (LAPOP) para obtener las respuestas de aquellos participantes que se autoidentificaron como indígenas. El estudio empírico de Schmid muestra que la incorporación de los derechos colectivos indígenas aumenta la satisfacción con la democracia, porque abordan la pérdida histórica de la soberanía indígena y abren nuevos espacios para la participación de grupos previamente marginados. Por el contrario, la individualización de los derechos de los grupos indígenas puede verse como una forma de asimilación. Los datos empíricos muestran que los derechos colectivos aumentan la satisfacción con la democracia entre los pueblos indígenas y entre el público en general.

Otros estudios han también analizado los factores que influyen en la participación indígena en la región (Willis 2018, Schmid 2023). Willis (2018) compara las diferencias en participación indígena que existen en Guatemala y Bolivia, argumentado que ésta se debe a las diferentes oportunidades institucionales. En Bolivia, la descentralización institucional ha creado innumerables oportunidades para los indígenas para penetrar en la política formal, aumentado su entusiasmo por la participación en las elecciones. Por el contrario, la descentralización de Guatemala no ha dado lugar a nuevas oportunidades para que los actores indígenas ingresen a la política nacional, y la población indígena sigue sin entusiasmarse con las elecciones nacionales.

Otros académicos estudian los efectos de la descentralización en la competición de partidos por la presidencia (Spoon and West 2020). Basados en idea de Shugart and Carey (1992) de que existe una relación entre las fuerzas electorales regionales y la carrera presidencial. Spoon and West (2020) sugieren que los efectos de la descentralización están condicionados a la presencia de un partido en las elecciones

subnacionales para determinar cuándo y por qué los partidos entran en la carrera presidencial. Para este estudio, los autores utilizan resultados electorales subnacionales y estrategias presidenciales en 17 países de Europa y América Latina entre 1990 y 2013. Los hallazgos revelan que los partidos con una presencia pequeña en las elecciones subnacionales tienen más probabilidades de competir por la presidencia bajo mayor descentralización. Sin embargo, los partidos estatales compiten en las elecciones presidenciales independientemente del nivel de descentralización. Estos resultados sugieren que las elecciones subnacionales influyen en los sistemas de partidos nacionales, las elecciones presidenciales y la representación democrática en general.

Anderson-Nilsson (2016) realizó pruebas cuantitativas y transnacionales para determinar si la variación en (1) la descentralización, (2) el uso de la representación proporcional de listas cerradas y (3) la magnitud media de los distritos se correlaciona con niveles más bajos de pobreza rural y el nivel de desigualdad en pobreza entre la población urbana y rural. El autor presenta estudios de caso cualitativos de Uruguay y Perú, para ilustrar las formas en que las instituciones políticas crean incentivos para la inversión rural. El análisis sugiere que diferentes aspectos de la descentralización y la representación proporcional de listas cerradas afectan a la pobreza rural de diferentes maneras en diferentes contextos democráticos y demográficos. Además, el estudio muestra que la interacción de estas variables modera el impacto en la representación de los intereses rurales en el gobierno.

Los estudios señalados en esta breve síntesis arrojan diferentes resultados. En general, dos conclusiones tentativas pueden extraerse. La descentralización ha traído oportunidades a los grupos étnicos pero estas oportunidades parecen estar condicionadas por las reglas electorales, la fuerza de los partidos subnacionales, entre otros. La segunda conclusión tentativa apunta a los efectos de la inclusión local en la satisfacción de los

ciudadanos con la democracia. Desafortunadamente, pocos estudios analizan los efectos de la descentralización en la inclusión de la mujer y otras minorías. Estudios futuros deberían emprender esta tarea para entender los factores que facilitan e impiden la participación de los grupos subrepresentados en contextos descentralizados.

III. DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GOBERNANZA SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Pese a que las evaluaciones de impacto muestran resultados generalmente favorables de la descentralización en el alcance de objetivos de política pública en América Latina, existen diversos retos que la región debe enfrentar para potenciar los beneficios de los sistemas descentralizados de gobernanza subnacional. A continuación, se presentan estos desafíos agrupados alrededor de los temas de capacidad, arreglos institucionales de gobernanza multinivel y los asuntos de representación y rendición de cuentas.

III.1 Capacidad gubernamental

Las conceptualizaciones estándar de la descentralización incluyen las dimensiones política, fiscal y administrativa del fenómeno (Schneider 2003, Falleti 2005). Sin embargo, la investigación académica de la descentralización se ha enfocado fundamentalmente en las arenas política y fiscal, dejando de lado el aspecto administrativo salvo algunas excepciones (Cohen and Peterson 1997, Nickson 2011, Bello-Gomez 2020). De manera similar, los esfuerzos descentralizadores en la práctica han priorizado la necesidad de la autonomía política, así como la transferencia y generación de recursos fiscales. De cierta forma, pareciera que la primera generación de reformas descentralizadoras asumió que la capacidad y autonomía administrativa se podrían desarrollar de manera endógena como resultado de la asignación de poder

político, recursos y responsabilidades de política pública (Fiszbein 1997, Fiske 1996, Manor 1999).

Los resultados de la implementación de la descentralización en América Latina y en otras regiones del mundo han demostrado que la capacidad gubernamental resulta crucial y debe ser desarrollada de manera intencional (Ter-Minassian 2021). Cabe notar que la capacidad del gobierno es un concepto recurrente pero elusivo en las ciencias sociales. En términos generales se entiende por capacidad al conjunto de condiciones objetivas, o insumos, que le permiten al gobierno desempeñar sus funciones y proveer bienes y servicios públicos (Berwick & Christia 2018). Consecuentemente, la capacidad es un concepto multidimensional (Christensen and Gazley 2008) que incorpora la calidad del recurso humano en el sector público (Fukuyama 2013, Bersch, Praça & Taylor 2017), la disponibilidad de recursos financieros, el uso de tecnologías de la información (Ingraham, Joyce and Donahue 2003) y el acceso a información estratégica acerca de la población y el territorio (D'Arcy & Nistotskaya 2017), entre otros aspectos. La capacidad de los gobiernos locales y subnacionales en América Latina resulta deficiente en varias de estas dimensiones, afectando de esta manera la implementación de políticas públicas y el desempeño gubernamental.

Los gobiernos locales de la región tienden a exhibir menores niveles de capacitación, experiencia y profesionalización de sus funcionarios comparados con lo observado en los gobiernos nacionales. Si bien para cualquier organización esto constituye una dificultad para alcanzar objetivos misionales, en el caso de los gobiernos locales existen consecuencias más específicas. Por ejemplo, la falta de una estructura sólida de carrera administrativa local, o su coexistencia con sistemas paralelos de contratación a corto plazo, ralentiza la transferencia de conocimientos técnicos y de la historia institucional del gobierno municipal. Por lo tanto, los cambios de gobierno, que usualmente implican

cambios en el nivel ejecutivo, también suelen conllevar relevos sustanciales en la burocracia municipal, afectando el desarrollo de proyectos de largo plazo.

Un segundo aspecto de la falta de capacidad en términos de recursos humanos tiene que ver con las habilidades técnicas y de gestión necesarias para la administración local. En un contexto de gobernanza multinivel, esto se refiere de manera fundamental a dos elementos. Por un lado, los gobiernos locales requieren de capacidad técnica para la formulación de proyectos que puedan obtener financiación por parte de los niveles superiores del gobierno. Esta falencia ha sido identificada de manera recurrente por funcionarios del nivel nacional, consultores internacionales y las propias entidades locales en diferentes países (Avellaneda y Bello-Gomez 2020, Gaviria 2018). Por otra parte, los gobiernos locales requieren de la capacidad para gestionar sus interacciones con los niveles superiores de gobierno. Esto implica tanto habilidad política como conocimiento de la estructura y operación del Estado nacional por parte del nivel ejecutivo y de gerencia pública a nivel local. En el caso de Colombia, por ejemplo, los alcaldes reconocen la necesidad de establecer relaciones fluidas con el nivel intermedio de gobierno, el Congreso y entidades nacionales para obtener acceso a financiación (Avellaneda y Bello-Gomez 2020). Así mismo, aquellos municipios colombianos donde los secretarios de planeación han sido escogidos por su experiencia en gestión intergubernamental obtienen mejores indicadores de logro de metas en sus planes de desarrollo (Bello-Gomez y Avellaneda 2023).

El uso de tecnologías de información para la gestión municipal constituye otra área clave en la que los gobiernos locales latinoamericanos presentan falencias de capacidad. Mientras que a nivel nacional algunos países de la región destacan en los indicadores de gobierno digital y gobierno abierto (por ejemplo, México y Colombia se encuentran por encima del promedio de la OCDE en la mayoría de estos indicadores, OCDE 2019), estos

datos pueden ocultar una realidad altamente heterogénea a nivel local. Si bien los estudios sistemáticos sobre gobierno digital local son escasos, la información existente muestra una variación significativa en la capacidad de los gobiernos locales para aprovechar las herramientas de la tecnología digital (Eguino et al. 2018). Esta variación es parcialmente explicada por economías de escala asociadas al tamaño poblacional de las municipalidades, pero una porción sustancial de las diferencias en capacidad digital aún queda por explicar desde la investigación académica.

Finalmente, la capacidad para obtener información del entorno local constituye otro elemento sobresaliente para el desempeño de los gobiernos municipales. Esta información podría incluir el catastro inmobiliario, los registros mercantiles, y la evaluación de necesidades en comunidades particulares. Uno de los argumentos tradicionales en favor de la descentralización es que los gobiernos locales, al estar más cerca a la población, pueden ser más efectivos en capturar información acerca de las preferencias, comportamientos y actividades de las personas, de tal manera que produzcan políticas públicas más efectivas y ajustadas a la realidad de la comunidad local. Sin embargo, y como se referenciaba anteriormente, este argumento también asume que la capacidad para la recolección y procesamiento de la información se genera de manera espontánea como resultado de la transferencia de recursos, autonomía y responsabilidades al nivel local. Por el contrario, este proceso requiere de una combinación de habilidades técnicas, herramientas informáticas y el despliegue de personal en el territorio. Por otra parte, cabe notar que los catastros, una de las fuentes de información con mayor impacto potencial para la gestión local, suelen ser administrados por el nivel central, restringiendo la autonomía y flexibilidad de los gobiernos locales.

III.2 Gobernanza multinivel: El rol de los gobiernos intermedios y el asociativismo



40 años de descentralización en América Latina han llevado a un fortalecimiento generalizado, aunque insuficiente, de los gobiernos locales. Sin embargo, estos gobiernos no actúan en solitario, sino que se engranan dentro del contexto de sistemas de gobernanza multinivel. Siguiendo la formulación de Hooghe y Marks (2003) se pueden diferenciar dos tipos de gobernanza multinivel, y los gobiernos locales se ven involucrados en ambos casos. Por una parte, el “Tipo I” de gobernanza multinivel corresponde a los arreglos institucionales jerarquizados, con gobiernos de propósito general y permanencia de largo plazo. Esta categoría corresponde a la estructura usual de gobiernos nacionales, intermedios y locales, y configuran el espacio tradicional de las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, los arreglos de “Tipo II” abarcan diferentes estructuras colaborativas, usualmente temporales y con propósitos específicamente definidos.

El enfoque fuertemente municipalista en los procesos de descentralización en América Latina ha dejado relativamente rezagado el desarrollo de los gobiernos intermedios (por ejemplo, estados, departamentos y provincias), que corresponden a arreglos de gobernanza multinivel “Tipo I”. Este nivel intermedio puede desempeñar un rol fundamental de agrupación identitaria, articulación de esfuerzos locales y coordinación en la formulación e implementación de políticas públicas, y estos roles resultan aún más determinantes en la gobernanza en territorios más extensos y de mayores poblaciones (Hooghe and Marks 2016). Consecuentemente, los gobiernos intermedios de los países más grandes de Latinoamérica (Brasil, Argentina, México, Colombia) gozan de mayores niveles de autonomía y responsabilidad que los de otros países de la región en los cuales la descentralización a este nivel es reciente y/o estrictamente limitada. En todo caso, otros países de menor tamaño o población en la región también empiezan a demandar mecanismos más efectivos de coordinación, articulación y comunicación entre

los niveles local y nacional, lo cual ha llevado a procesos recientes de autonomía política, fiscal y administrativa del nivel intermedio en países como Perú (Muñoz 2018) y Chile (Montecinos 2020).

De la misma forma, buena parte de la investigación académica sobre gobiernos intermedios en la región se concentra en los casos de Brasil y Argentina, países de larga tradición federal cuyos estados y provincias participan influyentemente en los procesos de política pública nacional y local (por ejemplo, Niedzwiecki 2018, Samuels y Abrucio 2000, Fenwick 2009). En el caso de México, los estudios se han enfocado en la relativa debilidad de su sistema federal y la reciente reconfiguración del poder de los estados (por ejemplo, Devoto y Olmeda 2017). El estudio de los departamentos colombianos, pese a los niveles relativamente elevados de autonomía de estos gobiernos intermedios para un sistema unitario descentralizado, es incipiente y escaso (Estupiñán Achury 2012). En el resto de la región, los niveles intermedios de gobierno no han estado en el foco de atención de los estudios regionales, de descentralización ni de ciencia política o administración pública, a excepción de los casos de Ecuador y Venezuela, en los que se ha estudiado la tensión existente entre el nivel intermedio y el nivel nacional (Eaton 2017). La ausencia de estudios en el resto de la región se puede explicar debido a que la mayoría de los demás países de la región no cuentan con una tradición institucional de este nivel intermedio.

Entretanto, desde el punto de vista de los arreglos multinivel “Tipo II”, el asociativismo intermunicipal presenta oportunidades importantes para los gobiernos locales en América Latina. Quintero Lopez (2006) identifica una gran variedad en las características del asociativismo municipal en la región a través de su análisis de las asociaciones nacionales de municipios: “unas son recientes, otras medio centenarias; unas tienen una asociatividad voluntaria, otras obligatoria [...] con perfil corporativo y otras orientadas hacia la articulación política de los municipios” (p. 147). Más aún, Quintero

Lopez (2006) también identifica ciertos modelos subregionales, probablemente resultantes de las diferencias en los procesos de democratización y descentralización de cada país latinoamericano. De manera particular, este autor resalta la sólida actividad del asociativismo municipal en América Central, comparada con el resto de la región, particularmente en temas de representación política, capacitación y asistencia técnica. Resulta paradójico que, en su revisión de la literatura de cooperación intermunicipal en América Latina, Arias Yurisch, Retamal Soto y Ramos Fuenzalida (2019) encuentran una concentración de estudios en Brasil y México, y no tanto en la subregión que podría presentar las lecciones más valiosas para el desarrollo del asociativismo en todo el continente.

Hoy por hoy, las asociaciones de municipios desempeñan fundamentalmente el papel de articulación de la coordinación política entre los gobiernos locales frente al nacional, y la transferencia de conocimientos técnico-administrativos a estos gobiernos locales. Sin embargo, existe una oportunidad de consolidar el asociativismo hacia la formulación e implementación de políticas públicas más concretas. Esto podría deberse a una estructura de incentivos que favorece la posibilidad, normativamente deseable, de buscar arreglos colaborativos, pero que desestimula la colaboración en proyectos concretos donde el crédito político puede resultar determinante (Bello-Gomez y Avellaneda 2022). De hecho, Arias Yurisch, Retamal Soto y Ramos Fuenzalida (2019) resaltan que los estudios sobre este tema en la región se enfocan en el rol de los alcaldes como emprendedores políticos para organizar y movilizar estos esfuerzos colaborativos, y por ahora dejan de lado el análisis institucional de estas cooperaciones. Por lo tanto, existe una oportunidad tanto desde la academia como desde la práctica para consolidar un asociativismo municipal que incida de manera más directa en la provisión de bienes y servicios públicos.

III.3 Representación y rendición de cuentas

Un argumento clásico en favor de la descentralización ha sido la expectativa de que los gobiernos locales, al estar más cerca a la gente, son capaces de traducir de mejor manera las necesidades específicas de sus poblaciones en respuestas de política pública. Así mismo, se espera que la ciudadanía pueda ejercer un control más efectivo sobre un gobierno física y socialmente más cercano. Sin embargo, estos resultados dependen de las características de los procesos de representación y rendición de cuentas en el funcionamiento de los gobiernos locales.

La representación de la mujer en los gobiernos locales latinoamericanos presenta un balance desalentador. Ningún país de la región ha alcanzado paridad en los cargos electivos a nivel local, con un promedio de 26% de escaños en corporaciones públicas locales y 12% de cargos ejecutivos como alcaldes y síndicos en 2014 (Escobar-Lemmon & Funk 2018). La situación aún más crítica en los cargos ejecutivos comparados con los “legislativos” sugiere que las mujeres tienden a ganar más representación en posiciones de menor importancia relativa (Escobar-Lemmon & Funk 2018). Cabe resaltar que el uso de cuotas ha permitido mejorar esta situación, particularmente en el caso de los escaños en corporaciones públicas; resaltando así la efectividad de este tipo de arreglo institucional (Franceschet, Krook, & Piscopo 2012).

El sistema electoral también puede tener efectos sustanciales en la representación de grupos poblacionales marginados. Si bien la información consolidada para la región es escasa, se puede esperar que el uso de distritos plurinominales que cubren la totalidad del territorio (distritos generales o “at-large”), los cuales son comúnmente utilizados al nivel municipal en América Latina, tenga una incidencia negativa en la representación de las minorías. Utilizando el caso de California en Estados Unidos, Abbott y Magazinnik (2020) demuestran que los distritos generales actúan en detrimento de la representación

de la población latina, comparados con los distritos uninominales, en aquellos casos en los que la población en general se encuentra suficientemente segregada. Este puede ser el caso de muchas municipalidades latinoamericanas en las que conviven, con cierto nivel de segregación territorial, diferentes comunidades étnicas. Por otra parte, este sistema de distritos generales puede también afectar la representación de las comunidades rurales para las cuales puede ser más difícil superar las barreras de acción colectiva para la selección de candidatos competitivos.

Finalmente, es necesario también considerar los niveles de competencia y representación política a nivel local. Mientras algunos países de la región usan sistemas de representación proporcional y boletas electorales separadas para el alcalde y el concejo o ayuntamiento municipal, otros países usan la misma boleta y garantizan al alcalde electo una mayoría en la corporación pública. Este segundo modelo garantiza mayor fluidez y gobernabilidad para el alcalde; sin embargo, puede también poner en riesgo los mecanismos de control político y rendición de cuentas. Por otra parte, más allá del sistema electoral, la rendición de cuentas y la efectividad del gobierno local también se ven afectados por la posibilidad de captura del gobierno local por parte de grupos particulares. Esta captura es más probable en casos en los cuales la competencia política es limitada, la población resulta más homogénea, los medios independientes locales de comunicación son inexistentes, y la veeduría ciudadana es débil (Bardhan & Mookherjee 2000, Bardhan 2002). Estas características resultan familiares para muchas municipalidades latinoamericanas.

IV. CONCLUSIÓN

En este artículo introductorio se ha querido presentar una revisión de los principales efectos y futuros retos de los procesos de descentralización en América Latina. Para la primera parte, el artículo se ha enfocado en las evaluaciones de política

pública con respecto a las áreas de educación y salud, así como en los estudios sobre el impacto de la descentralización en las finanzas públicas y la democratización. De esta manera se pretende presentar una visión integral de los impactos de la descentralización en la región. En términos generales, el análisis muestra que los efectos de la descentralización son altamente contextuales y contingentes. Desde la academia y la comunidad profesional de administración y política pública, debemos considerar a la descentralización como una herramienta que, bajo las condiciones adecuadas, puede resultar beneficiosa para el desarrollo local. Esta revisión se alinea con las perspectivas que abordan la descentralización como un proceso funcional (Treisman 2007) y/o post-funcional (Hooghe y Marks 2016) en el que los factores políticos, económicos y sociales determinan su eventual efectividad.

Considerando lo anterior, la segunda parte del artículo discute algunos desafíos que los gobiernos subnacionales de la región enfrentan, y enfrentarán, en su empeño por convertirse en actores cada vez más influyentes en el desarrollo de sus comunidades. En primera medida se abordan problemas de capacidad gubernamental (burocrática, tecnológica y de información) que limitan la posibilidad de los gobiernos locales para aprovechar de la mejor manera su autonomía y recursos en el ejercicio de sus funciones. En segundo lugar, se revisan los arreglos de gobernanza multinivel en los cuales se enmarcan los gobiernos locales, haciendo énfasis en la necesidad de fortalecer los gobiernos intermedios y el asociativismo intermunicipal como mecanismos para mejorar la coordinación y articulación de soluciones de política pública. Finalmente, se revisan brevemente los problemas de representación y rendición de cuentas que disminuyen la efectividad y legitimidad de estos gobiernos locales.

América Latina ha avanzado contundentemente el otorgar autonomía política, recursos y responsabilidades a sus gobiernos locales durante las últimas décadas. Este

proceso ha llevado a una serie de resultados mayormente positivos en política social, fiscal y en democratización, pero falta un camino largo por recorrer frente a las demandas de la ciudadanía. Los desafíos por venir se enmarcan en una atención más detallada a la capacidad de estos gobiernos locales, su articulación dentro de un sistema efectivo de gobernanza multinivel, y las posibilidades efectivas de representación y rendición de cuentas frente a su población.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

Referencias

- Abott, C., & Magazinnik, A. (2020). At-Large Elections and Minority Representation in Local Government. *American Journal of Political Science*, 64(3), 717-733.
- Anderson-Nilsson, Georgia. "Representing rural interests: poverty, policy choice, and institutional incentives in Latin America." PhD diss., California State University, Chico, 2016.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Moon, M.J. and Walker, R.M. 2010. "Assessing organizational performance: exploring differences between internal and external measures." *International Public Management Journal*, 13(2): 105–129.
- Arias Yurisch, K., Retamal Soto, K., & Ramos Fuenzalida, C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública*, 53, 575-591.
- Avellaneda, C. N. (2023a). "Introduction to What Works in Latin American Municipalities?" In *What Works in Latin American Municipalities? Assessing Local Government Performance*, C.N. Avellaneda (ed). Edward Elgar Publishing, pp. 1-15.
- Avellaneda, C. N. (2023b). "Colombian education quality: political, managerial or bureaucratic quality?" In *What Works in Latin American Municipalities? Assessing Local Government Performance*, C.N. Avellaneda (ed). Edward Elgar Publishing, pp. 81-106.
- Avellaneda, C. N., & Bello-Gómez, R. A. (2020). Policy analysis for decision making in Colombian local governments. In Sanabria, P. and Rubaii, N. (Eds). *Policy Analysis in Colombia* (pp. 135-150). Bristol University Press.
- Avellaneda, Claudia N. (2012) "Do Politics or Mayors' Demographics Matter for Municipal Revenue Expansion?" *Public Management Review*, 14:8, 1061-1086, DOI: [10.1080/14719037.2012.662442](https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662442)
- Avellaneda, Claudia N. 2009. Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 285–312.
- Avellaneda, Claudia N. and Gomes, Ricardo C. (2015), Is Small Beautiful? Testing the Direct and Nonlinear Effects of Size on Municipal Performance. *Public Administration Review* 75: 137-149. <https://doi.org/10.1111/puar.12307>
- Avellaneda, Claudia N. and Maria C. Escobar-Lemmon. 2012. All by Myself: Personal Qualifications versus Party Affiliation in Colombian Mayoral Elections. *Latin American Politics and Society* 54 (2), 109–132.
- Avellaneda, Claudia N., Ricardo A. Bello-Gomez, and Ricardo Correa Gomes. 2022. "Municipal Fiscal Performance: Mayors' Gender and Organizational Human Resources." *Journal of Policy Studies*. 37 (3). <https://doi.org/10.52372/jps37303>

- Bahl, Roy, and Richard Bird. 2008. "Subnational taxes in developing countries: The way forward." *Public Budgeting & Finance* 28 (4): 1–25.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American economic review*, 90(2), 135-139.
- Bayo-Moriones, A., Galdon-Sanchez, J.E. and Martinez-de-Morentin, S. 2020. "Performance appraisal: dimensions and determinants." The *International Journal of Human Resource Management*, 31(15): 1984–2015.
- Behn, R.D. 2003. "Why measure performance? Different purposes require different measures." *Public Administration Review*, 63: 586–606.
- Behn, R.D. 2006. *Performance Leadership: 11 Better Practices that can Ratchet Up Performance*. Washington, DC. IBM Center for the Business of Government.
- Behn, R.D. 2008. *The Seven Big Errors of Performance Stat*. Cambridge, MA: John F.
- Bello-Gomez, R. A. (2020). Interacting capacities: The indirect national contribution to subnational service provision. *Public Administration Review*, 80(6), 1011-1023.
- Bello-Gomez, R. A., & Avellaneda, C. N. (2022). Mayoral preferences for delegation in collaborative arrangements: issue salience and policy specificity. *Public Management Review*, 24(7), 1048-1074.
- Bello-Gomez, R. A., & Avellaneda, C. N. (2023). Goal Achievement in Municipal Strategic Planning: The Role of Executives' Background and Political Context. *Public Administration Review*.
- Berman, Barbara J. Cohn. 2008. "Involving the public in measuring and reporting local government performance." *National Civic Review*, 97(1): 3–11.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Berwick, E., & Christia, F. (2018). State capacity redux: Integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science*, 21, 71-91.
- Bird, Richard M. 2011. "Subnational taxation in developing countries: a review of the literature." *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2 (1): 139–161.
- Bouckaert, Geert and Van de Walle, S. 2001. "Government performance and trust in government." In Ponencia presentada en la annual conference of the European group on public administration, vaasa (Finlandia), 2: 9–42.

- Boyne, G.A. 2002. "Theme: local government: concepts and indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and Wales." *Public Money & Management*, 22(2): 17–24.
- Boyne, G.A. 2003. "Sources of public service improvement: a critical review and research agenda." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367–394.
- Boyne, G.A., Meier, K.J., Meier, K.J., O'Toole Jr, L.J. and Walker, R.M. eds. 2006. *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Braun, M. and L. Llach, 2010. "Estableciendo y Evaluando Resultados Fiscales: Una metodología". Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington, DC.
- Brewer, Gene and Coleman Selden, Sally. 2000. "Why elephants gallop: assessing and predicting organizational performance in federal agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685–712.
- Cabrero, E. (2006). *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*. CIDE.
- Carini, E., Gabutti, I., Frisicale, E.M. et al. 2020. "Assessing hospital performance indicators. What dimensions? Evidence from an umbrella review." *BMC Health Services Research*, 20(1038), 2–13.
- Carvalho Metanias Hallack, Michelle; Vazquez, Miguel; Mejdalani, Alexandre Novaes; López Soto, David Daniel; Mendes e Costa, Roberta. 2018. 2018. *A Brighter Future: The Impact of Rural School Electrification Programs on the Dropout Rate in Primary Education in Brazil*. Intern-American Development Bank Technical Note-1590. <http://dx.doi.org/10.18235/0001468>
- Christensen, Robert K. and Beth Gazley. 2008. Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28(4), 265-279.
- Cohen, John M. and Stephen B. Peterson. 1997. *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability, and performance* (Vol. 582). Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Consejo Nacional Electoral. 2023. Partidos Políticos con personería Jurídica vigente. *Consejo Nacional Electoral*. <https://www.cne.gov.co/partidos-politicos-con-personeria-juridica-vigente>
- Contreras Ortiz, Yenci, Enrique Cabrero, Claudia Nancy Avellaneda, Pablo Sanabria-Pulido. 2022. Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Perspectivas. Debates de Gobierno Urbano, 30 1-25. Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá.
- D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: Using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193-209.

- Devoto, L. M., & Olmeda, J. C. (2017). Juntos pero revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016). *Colombia internacional*, (90), 157-187.
- Dwicaksono A, Fox AM. 2018. Does Decentralization Improve Health System Performance and Outcomes in Low- and Middle-Income Countries? A Systematic Review of Evidence From Quantitative Studies. *Milbank Q.* 2018 Jun;96(2):323-368. doi: 10.1111/1468-0009.12327.
- Eaton, Kent. 2017. *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford: Oxford University Press.
- Eguino, H., Lanfranchi, G., Rodríguez, J., & Jordán, D. V. (2018). Municipios y gobierno digital: Situación y buenas prácticas en la Red Mercociudades. Inter-American Development Bank: Washington
- El Comercio*. 2020. “283 movimientos políticos registrados para los comicios electorales del 2021” (*El Comercio* 2020). <http://www.elcomercio.com/actualidad/movimientos-politicos-comicios-ecuador-cne.html>
- Escobar-Lemmon, M. (2003). Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures. *American Journal of Political Science*, 47(4), 683–697. <https://doi.org/10.2307/3186127>
- Escobar-Lemmon, M. C., & Funk, K. D. (2018). Women’s representation in subnational governments. In Schwindt-Bayer, L. A. (Ed.) *Gender and representation in Latin America*, 99-120.
- Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios territoriales: estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Universidad del Rosario.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2-13.
- Faguet, Jean-Paul, and Caroline Pöschl (2015), *Is Decentralization Good For Development? Perspectives from Academics and Policy Makers* (Oxford, 2015; online edn, Oxford Academic, 17 Sept. 2015), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737506.001.0001>, accessed 28 Nov. 2023.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American political science review*, 99(3), 327-346.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American political science review*, 99(3), 327-346.
- Falleti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317–352. <https://doi.org/10.2307/4151121>
- Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

- Fenwick, T. B. (2009). Avoiding governors: the success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, 44(1), 102-131.
- Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of education: Politics and consensus*. The World Bank.
- Fiszbein, Ariel. 1997. The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World development*, 25(7), 1029-1043.
- Franceschet, S., Krook, M. L., & Piscopo, J. M. (Eds.). (2012). *The impact of gender quotas*. OUP USA.
- Gaviria, A. 2018. Cinco ideas para reducir la corrupción. In García Villegas, M. (Ed.). *¿Cómo mejorar a Colombia?* Planeta: Bogotá
- Gershberg, A. I., González, P. A., & Meade, B. (2012). Understanding and improving accountability in education: A conceptual framework and guideposts from three decentralization reform experiences in Latin America. *World Development*, 40(5), 1024-1041.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. *Participatory budgeting*, 143 (Mar): 91-126.
- Gordin, Jorge. 2021. "Decentralization and subnational politics in Latin America." In *Handbook on decentralization, devolution and the state*. Pp. 115-130.
- Grazzi, Matteo, and Fidel Jaramillo, 'Is Latin America on a Path to Sustainable Fiscal Decentralization?', in *Is Decentralization Good For Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Jean-Paul Faguet, and Caroline Pöschl (eds). Oxford University Press. Pp 109-128.
- Greasley, Stephen and John, Peter. 2011. "Does stronger political leadership have a performance payoff? Citizen satisfaction in the reform of subcentral Governments in England." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 239–256.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(2), 233-243.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: a postfunctionalist theory of governance, Volume II*. Oxford University Press.
- INE. 2023. Partidos Políticos Nacionales. *Instituto Nacional Electoral*. México. <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/>
- Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce, and Amy Kneeder Donahue. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Keele, L. 2007. "Social capital and the dynamics of trust in government." *American Journal of Political Science*, 51: 241–254.
- Kelman, S. 2007. The transformation of government in the decade ahead. In D.F.

- Kennedy School of Government, Harvard University.
- Kettl and S. Kelman (eds.), *Reflections on 21st Century Government Management*.
- Khaleghian, P., 2004. Decentralization and public services: the case of immunization. *Social science & medicine*, 59(1), pp.163-183.
- Manor, J. 1999. "The political economy of democratic decentralization." *World Bank, Directions in Development Series*. Washington, DC.
- Manor, James. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank.
- Marr, B. 2009. *Managing and Delivering Performance: How Government, Public Sector, and Not-for-profit Organizations Can Measure and Manage what Really Matters*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). *The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice*. Asian Development Bank. <http://hdl.handle.net/11540/966>
- McNamara, M. (2007). Assessing the globalization–decentralization nexus: Patterns of education and reform in Mexico, Chile, Argentina and Nicaragua. In *Neo-liberalism, state power and global governance* (pp. 61-76). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Meier, K.J. and O'Toole, L.J. 2013. "I think (I am doing well), therefore I am: assessing the validity of administrators' self-assessments of performance." *International Public Management Journal*, 16(1): 1–27.
- Meier, Kenneth J. and O'Toole, Laurence J. 2012. "Subjective organizational performance and measurement error: common source bias and spurious relationships." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2): 429–456.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587.
- Moron, E., 2010. "Descentralización y Desempeño Fiscal a Nivel Subnacional: El caso de Perú." Final Report, IDB.
- Muñoz, P. (2018). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. *Perú Hoy*, 33, 93-107.
- Nickson, Andrew. 2011. *Where is local government going in Latin America? A comparative perspective*. Swedish International Center for Local Democracy - ICLD, Working Paper 006.
- Niedzwiecki, Sara. 2018. *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

- Norris, Pippa. 2011. "Does democratic satisfaction reflect regime performance?" In *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*, 115–135.
- OCDE (2019). *Government at a Glance 2019*. OCDE, Paris.
- OEP. 2023. Organizaciones Políticas con Personería Jurídica Vigente, 2023. *Órgano Electoral Prurinacional*. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/08/OOPP-ALCANCE-NACIONAL-2023.pdf>
- Olvera, J.G. and Avellaneda, C.N. (2019), Subnational Government Performance: Testing Multiple Dimensions of Governors' Experience. *Public Administration Review*, 79: 383-398. <https://doi.org/10.1111/puar.13035>
- Peterson, E. 1997. Decentralization in Latin America Learning through Experience. World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints. *The World Bank* Washington, D.C.
- Piña, Gabriel and Claudia N. Avellaneda. 2018. Municipal isomorphism: testing the effects of vertical and horizontal collaboration, *Public Management Review*, 20:4, 445-468, DOI: 10.1080/14719037.2017.1412116
- Pinilla, D. E., Jiménez, J. D. D., & Montero, R. (2015). Fiscal decentralization in Latin America. Results of a process. *Revista de Economía Institucional*, 17(33), 133-160.
- Prowda, Juan. 1993. "Educational decentralization in Latin America: Lessons learned." *International Journal of Educational Development*, 13 (3): 253-264
- Radin, B.A. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability Complexity and Democratic Values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ramos Pastrana, Julio A., Johabed G. Olvera and Claudia N. Avellaneda. 2023. "Do Political Hawks Prioritize Different Policies Than Technocrats? Politicization and Governors' Spending Priorities", *Journal of Political Institutions and Political Economy*: Vol. 4: No. 3, pp 333-371. <http://dx.doi.org/10.1561/113.00000081>
- Samuels, D., & Abrucio, F. L. (2000). Federalism and democratic transitions: the "new" politics of the governors in Brazil. *Publius: the journal of federalism*, 30(2), 43-62.
- Sanchez de Losada, Gonzalo and Jean Paul Faguet. 2015. Why I decentralized Bolivia. In *Is Decentralization Good For Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, Faguet, Jean-Paul, and Caroline Pöschl (eds). Oxford University Press. Pp. 31-67.
- Sánchez, Fabio, and Jannet Zenteno Gonzales. 2011. *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*. No. 009241. Universidad de los Andes "Facultad de Economía". CEDE, 2011.
- Sanger, Mary Bryna. 2013. "Does measuring performance lead to better performance?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 185–203. <https://doi.org/10.1002/pam.21657>

- Schmid, Sven-Patrick. 2023. "Individual or collective rights? Consequences for the satisfaction with democracy among Indigenous peoples in Latin America." *Democratization* 2:1-22.
- Schneider, Aaron. 2003. Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in comparative international development*, 38(3), 32-56.
- SERVEL. 2023. Partidos Políticos Legalmente Constituidos. *Servicio Electoral de Chile*. <https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2023/11/FECHA-CONSTITUCION-PARTIDOS-POLITICOS-10-DE-NOVIEMBRE-DE-2023.pdf>
- Shugart MS, Carey J (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Smoke, P. (2015a). "Managing Public Sector Decentralization in Developing Countries: Moving Beyond Conventional Recipes," *Public Administration and Development*, 35(4): 221–328.
- Smoke, P. (2015b). "Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform," *Public Administration and Development*, 35(2): 97–112.
- Soto, Victoria Eugenia, Maria Isabel Farfan, and Vincent Lorant. "Fiscal decentralisation and infant mortality rate: the Colombian case." *Social Science & Medicine* 74, no. 9 (2012): 1426-1434.
- Spoon, J.J. and West, K.J., 2020. Small versus Statewide Parties: How Subnational Contestation and Decentralization Influence Presidential Elections in Europe and Latin America. *Political Studies Review*, 18(1), pp.145-159.
- Ter-Minassian, T. (2021). *Local Public Finance and Capacity Building in Asia: Challenges of subnational capacity development*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press.
- TSE. 2023. Political parties registered under the TSE. Tribunal Supremo Electoral. <https://international.tse.jus.br/en/partidos/political-parties-registered-under-the-tse>
- Van Dooren, W. and Van de Walle, S., eds. 2008. *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Thiel, Sandra and Leeuw, Frans L. 2002. "The performance paradox in the public sector." *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267–281.
- Walker, R. M. and Andrews, R. 2015. "Local government management and performance: a review of evidence." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 101–133.
- Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

- West, Karleen Jones. 2015 "Decentralization, the inclusion of ethnic citizens, and support for democracy in Latin America." *Latin American Research Review* 50.3 (2015): 46-70.
- Whetsell, T.A., Kroll, A. and DeHart-Davis, L. 2021. "Formal hierarchies and informal networks: how organizational structure shapes information search in local government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4): 653–669.
- Willis, E., da CB Garman, C., & Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American research review*, 34(1), 7-56.
- Willis, Orlando. 2018. *Decentralization and Indigenous Political Participation in Bolivia and Guatemala*. Villanova University, 2018.
- Winkler, Donald R. and Alec Ian Gershberg. 2000. "Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling" World Bank. LCSHD Paper Series 21494.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/427001468743117176/pdf/multi0page.pdf>
- World Bank. (n.d.) Participatory Budgeting in Brazil. In *Empowerment Case Studies: participatory Budgeting in Brazil*. World Bank Paper Series 51418. Washington, DC. (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf>)
- Zambrano-Gutiérrez, Julio C. and Claudia N. Avellaneda (2022) Municipal Response to Fiscal and Governance Reforms: Effects of Stricter Debt Limits across Jurisdictions, *International Journal of Public Administration*, 45:7, 590-603, DOI: 10.1080/01900692.2020.1868504