

Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual

Gabriella Y. Carolini
Sara Lynn Hess
Jessica Quezada Medina
Esteban Otto Thomasz



Invertir en la población rural

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual

Gabriella Y. Carolini
Sara Lynn Hess
Jessica Quezada Medina
Esteban Otto Thomasz



Este documento fue preparado por Gabriella Y. Carolini, consultora y profesora en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), con la colaboración de Sara Lynn Hess, Oficial Asociado de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Económico (UDE) de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Jessica Quezada Medina, del MIT, y Esteban Otto Thomasz, de la Universidad de Buenos Aires. Contó asimismo con los comentarios de Ramón Padilla Pérez, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico, Yannick Gaudin y Jorge Máttar, consultores de la misma Unidad, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/FIDA "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe". Este proyecto cuenta con el apoyo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El formato de números de signo en decimales y en miles corresponde a la edición de CEPAL: comas para decimales y puntos en texto y espacio en cuadros y gráficos para miles.

El término dólares se refiere a la moneda de los Estados Unidos de América.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2019/109

LC/MEX/TS.2019/24

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México, 2019-037

S.19-01176

Esta publicación debe citarse como: G. Y. Carolini y otros, "Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual", *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2019/109, LC/MEX/TS.2019/24), Ciudad de México, Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Abstract	9
Introducción	11
I. Rectificando las visiones de lo rural en América Latina y el Caribe	13
A. Concepciones y programas para la ruralidad en ALC	13
B. Principales objetivos y prácticas de descentralización en ALC	17
C. Descifrando la relación entre descentralización, desarrollo desigual y disparidades.....	22
II. Mecanismos de descentralización fiscal en la práctica: casos de estudio de la Argentina, la República Dominicana y México	31
A. Argentina	32
1. Breve introducción de la estructura política, poblacional y económica	32
2. Estructura fiscal de la Argentina	47
3. Resumen del caso de Argentina.....	57
B. República Dominicana	59
1. Breve introducción a la estructura política, poblacional y económica.....	59
2. Estructura fiscal de la República Dominicana	67
3. Resumen del caso de la República Dominicana	72
C. México	73
1. Breve introducción a la estructura política, poblacional y económica.....	73
2. Estructura fiscal de México.....	80
3. Resumen del caso de México.....	87

III. Temas críticos sobre la relación entre ruralidad y descentralización fiscal:	
líneas de acción y conclusiones	89
A. Lugar y desarrollo desigual: definiciones y marcos teóricos.....	89
B. Sesgos en el diseño de reformas de descentralización fiscal	90
C. Capacidades locales para el desarrollo local.....	94
D. Falta de coordinación con base en las especificidades del lugar y los microincentivos de las partes interesadas.....	95
E. Recopilación de datos a nivel subnacional, organización y análisis específicos en términos del lugar	95
F. Conclusiones	96
Bibliografía	99
Cuadros	
Cuadro 1 América Latina y el Caribe: criterios considerados en las definiciones de localidades rurales	13
Cuadro 2 Resumen de argumentos sobre las ventajas y desventajas de la descentralización	18
Cuadro 3 América Latina y el Caribe: nivel de descentralización fiscal, 2015.....	18
Cuadro 4 Países seleccionados: disparidad del ingreso per cápita, 2014 y 2015	25
Cuadro 5 América Latina y el Caribe: resumen de los efectos de las reformas de descentralización.....	27
Cuadro 6 Argentina: descentralización fiscal a nivel municipal, 2015.....	54
Cuadro 7 Argentina: criterios de distribución de la coparticipación provincial, 2013	55
Cuadro 8 República Dominicana: estructura del PIB, 2018.....	62
Cuadro 9 República Dominicana: estructura de exportaciones, 2018.....	63
Cuadro 10 República Dominicana: la reducción de la pobreza-variación promedio anual, 2005-2012.....	66
Cuadro 11 República Dominicana: ingresos propios de captación directa como porcentaje de los ingresos por transferencias de las juntas de distrito municipal que entregaron información completa, 2015.....	69
Cuadro 12 República Dominicana: diferencia en monto destinado a inversión según lo reportado a la Cámara de Cuentas y de acuerdo con los reportes de la FEDOMU.....	71
Cuadro 13 México: distribución de la población rural por tamaño de localidad, 2010.....	76
Cuadro 14 México: composición de los ingresos brutos municipales, por estado, 2017	81
Cuadro 15 México: composición de los egresos brutos municipales por estado, 2017.....	84
Cuadro 16 México: experiencias de presupuesto participativo, 2016.....	86
Cuadro 17 América Latina y el Caribe: desafíos a superar en el diseño de políticas de descentralización para desarrollo rural.....	96

Gráficos

Gráfico 1	Centroamérica y el Caribe (siete países): coeficiente de Gini, 2000-2017	23
Gráfico 2	América del Sur (siete países): coeficiente de Gini, 2000-2017	24
Gráfico 3	Países seleccionados: tasas nacionales de pobreza rural y urbana.....	25
Gráfico 4	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por área geográfica de residencia.....	26
Gráfico 5	Argentina: concentración de población total por provincia, 2010.....	34
Gráfico 6	Argentina: población rural por provincia, 2010.....	35
Gráfico 7	Argentina: concentración de recursos coparticipables y concentración poblacional total	36
Gráfico 8	Argentina: concentración de recursos coparticipables y concentración poblacional rural, 2017	37
Gráfico 9	Argentina: participación de sectores en el PIB, año 2018 a precios de 2004.....	44
Gráfico 10	Argentina: participación del sector primario y manufacturas de origen agropecuario en el PIB, año 2018 a precios de 2004.....	45
Gráfico 11	Argentina: exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, 2009-2018.....	45
Gráfico 12	Argentina: aporte del sector primario y agroindustria por provincia.....	46
Gráfico 13	Argentina: potestad sobre recursos, 2017.....	49
Gráfico 14	Argentina: administración de los recursos, 2017.....	49
Gráfico 15	Argentina: composición de los ingresos del gobierno nacional, 2017.....	49
Gráfico 16	Argentina: composición del gasto del gobierno nacional, 2017	50
Gráfico 17	Argentina: composición de ingresos consolidado provincial, 2017.....	50
Gráfico 18	Argentina: composición del gasto del consolidado provincial, 2017.....	51
Gráfico 19	Argentina: composición de ingresos consolidado municipal, 2015	51
Gráfico 20	Argentina: composición del gasto del consolidado municipal, 2015.....	52
Gráfico 21	Argentina: coparticipación a municipios como porcentaje de los ingresos corrientes provinciales, 2017	53
Gráfico 22	Argentina: recursos coparticipables distribuidos en función de la población, 2013	56
Gráfico 23	República Dominicana: población rural urbana de acuerdo con la definición oficial, 1960-1970.....	60
Gráfico 24	República Dominicana: tasa de participación del PIB agropecuario (PIB agropecuario/PIB total), 1990-2014	62
Gráfico 25	República Dominicana: incidencia de la pobreza monetaria general rural y urbana, 2007-2016.....	67
Gráfico 26	República Dominicana: transferencia del Gobierno central a municipios como porcentaje del total de ingresos y porcentaje de hogares pobres, 2016.....	68
Gráfico 27	México: composición de las exportaciones del país, 2018	73
Gráfico 28	México: contribución al producto interno bruto por entidad federativa y actividad económica, 2013.....	74
Gráfico 29	México: población rural por entidad federativa, 2015	75
Gráfico 30	México: concentración de población total por entidad federativa, 2015.....	76
Gráfico 31	México: composición del ingreso de las entidades federativas, 2016	81

Gráfico 32	México: redistribución de los impuestos tributarios en participaciones y aportaciones, 2016.....	83
Gráfico 33	Varios países: densidad de población, 2017.....	93

Mapas

Mapa 1	Argentina: división departamental y planta urbana.....	33
Mapa 2	Argentina: cobertura de la red eléctrica, 2018.....	38
Mapa 3	Argentina: cobertura de red de gas, 2018.....	39
Mapa 4	Argentina: déficit cualitativo de vivienda, 2018.....	40
Mapa 5	Argentina: déficit cuantitativo de vivienda.....	41
Mapa 6	Argentina: perfil económico según grado de industrialización.....	42
Mapa 7	Argentina: diversificación económica.....	43
Mapa 8	República Dominicana: tipos de territorios municipales de acuerdo con su índice de ruralidad, 2007.....	61
Mapa 9	República Dominicana: índice de desarrollo humano, 2008.....	64
Mapa 10	República Dominicana: hogares sin servicio de energía eléctrica por provincias, 2010.....	64
Mapa 11	República Dominicana: hogares sin servicio sanitario por provincias, 2010.....	65
Mapa 12	República Dominicana: hogares pobres por provincia, 2010.....	66
Mapa 13	Estado de Chiapas, México: grado de marginación por municipio, 2015.....	78
Mapa 14	Estado de Guerrero, México: grado de marginación por municipio, 2015.....	78
Mapa 15	Estado de Oaxaca, México: grado de marginación por municipio, 2015.....	79
Mapa 16	Argentina: luces nocturnas en el país, 2016.....	91
Mapa 17	México: luces nocturnas en el país, 2016.....	92
Mapa 18	República Dominicana: luces nocturnas, 2016.....	92

Resumen

En este estudio se explora cómo las políticas estructurales en América Latina y el Caribe (ALC) dan forma implícita y explícita a las experiencias de las comunidades que viven en diversas realidades rurales en la región. En particular, se presenta un análisis crítico de una de las políticas estructurales más importantes introducidas en la región durante las últimas décadas, la descentralización fiscal. ALC presenta una amplia variedad de éxitos y fracasos relacionados con la descentralización fiscal, lo que dificulta que se lleve a cabo una evaluación decisiva sobre los impactos de diversas reformas. No obstante, los supuestos básicos de las teorías de descentralización fiscal no reflejan de manera consistente las realidades de cómo se comportan los gobiernos subnacionales y los hogares a los que sirven, especialmente en las áreas rurales.

Se presentan estudios de casos de las experiencias de la Argentina, la República Dominicana y México con las reformas de descentralización fiscal y su relevancia prevista frente a la realidad de cómo esas reformas interactúan con la nueva ruralidad en estos países. Aprovechando las lecciones de estos casos, en el estudio se formulan propuestas innovadoras para apoyar la nueva ruralidad. Con esta finalidad, se hace énfasis en cinco temas: la conceptualización del lugar en relación con el desarrollo desigual; la endogeneidad de un sesgo prodensidad en cómo se diseña la descentralización fiscal; el papel crítico de la capacidad administrativa en el gobierno local y en las comunidades locales para permitir el desarrollo local; la falta de coordinación con base en las especificaciones del lugar y los microincentivos de las partes interesadas; y la necesidad de contar con datos a nivel subnacional. Al discutir este tema, en el estudio también se consideran líneas de acción prometedoras para cambiar el desarrollo desigual.

Abstract

This study explores how structural policies in Latin America and the Caribbean (LAC) implicitly and explicitly shape the experiences of communities living in various rural realities across the region. In particular, the study presents a critical analysis of one of the most important structural policies introduced in the region during the last few decades-fiscal decentralization. LAC presents a wide variety of successes and failures related to fiscal decentralization, which makes it difficult to deliver a decisive evaluation of the impacts of these reforms. However, this study highlights that some of the basic assumptions built into fiscal decentralization theories do not consistently reflect the realities of how subnational governments, and the households they serve, function, especially in rural areas. Case studies of the experiences of Argentina, Dominican Republic and Mexico with fiscal decentralization reforms and their expected relevance are presented and checked against the reality of how these reforms interact with the new rurality across these countries.

Leveraging the lessons these cases highlight, the study makes innovative proposals to support the new rurality in LAC. The study draws particular attention to five themes toward this end: the conceptualization of "place" in relation to uneven development; the endogeneity of a pro-density bias in how fiscal decentralization is designed; the critical role of administrative capacity in supporting local development; the lack of contextually-informed administrative coordination and the micro-incentives of stakeholders therein; and the need for sub-national level data. In discussing these themes, the study also contemplates promising lines of action to change uneven development.

Introducción

Una disminución constante en el crecimiento de la población rural y la urbanización de la pobreza desde principios del siglo XX —en América Latina y el Caribe (ALC) así como en el resto del mundo— son hechos altamente referenciados. No obstante, estas realidades estadísticas dan una falsa representación de la naturaleza de los paisajes rurales, las vastas poblaciones en dichos lugares, sus contribuciones al desarrollo económico nacional, el papel crítico de las zonas rurales como recursos ecológicos y el papel central de la tierra como una base económica y como un medio de política redistributiva.

A pesar de lo que hoy se describe como la nueva ruralidad —o gran diversidad en la vida económica, cultural y política dentro de las igualmente diversas tierras rurales— sigue habiendo una noción implícitamente entendida de la vida rural homogéneamente asociada a la producción agrícola y la pobreza, aislada de la relativa hiperproductividad de los centros urbanos económicos basados en servicios (Gaudin, 2019). Parte de este sesgo de perspectiva refleja interpretaciones más antiguas de la vida económica rural asociada con las descripciones de Rostow sobre las sociedades tradicionales en una etapa “premoderna” de desarrollo económico.

Las teorías de desarrollo económico han avanzado mucho respecto al pensamiento lineal, hacia el desciframiento de la complejidad económica (Hidalgo y Hausman, 2009). No obstante, la noción de las economías rurales como desvinculadas del crecimiento exponencial de la manufactura y el sector de servicios (especialmente con el auge de las economías digitales) todavía se refleja en la forma en que se retrata espacialmente el desarrollo desigual y en cómo se aborda en el ámbito de las políticas como la descentralización fiscal.

El objetivo general de este estudio es apoyar el proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para comprender mejor la interacción entre la nueva ruralidad y las políticas estructurales. El documento comienza con un breve resumen de cómo se concibe la ruralidad en la región y cómo los programas de apoyo al desarrollo multidimensional han crecido

recientemente para apoyar el desarrollo rural y la nueva ruralidad en ellos. Destaca particularmente la experiencia y el entorno estructural alrededor de uno de estos programas de desarrollo rural en la región: las iniciativas de paisajismo integral (IPI), que enfatizan la importancia de la participación local y la paridad otorgada a los múltiples objetivos de desarrollo.

Posteriormente se presenta una revisión de la literatura sobre instrumentos y ejemplos de una política estructural muy específica: la descentralización fiscal. El estudio provee un análisis crítico de incidencias del federalismo fiscal en ALC y se desarrollan tres casos de estudio de la región con mayor profundidad. La revisión y el análisis revelan una imagen mixta de los impactos de la descentralización fiscal en el potencial de desarrollo local. No obstante, los supuestos considerados en los modelos de descentralización no siempre reflejan la realidad de las experiencias de ALC y la implementación de reformas de descentralización no produce resultados consistentes en toda la región.

En resumen, ALC presenta una amplia variedad de éxitos y fracasos relacionados con las reformas de descentralización, lo que dificulta que se lleve a cabo una evaluación decisiva sobre los impactos de dichas reformas. Dada esa variedad, la conclusión de este estudio se enfoca en formular recomendaciones tanto generales como específicas para mejorar la forma en que las reformas de descentralización apoyan la nueva ruralidad en ALC. Especialmente, resalta la importancia de fortalecer la recopilación de datos para orientar mejor los objetivos de desarrollo, así como del diseño de políticas con base en las especificadas del lugar en que se implementan para complementar y coordinar políticas estructurales tales como la descentralización.

I. Rectificando las visiones de lo rural en América Latina y el Caribe

A. Concepciones y programas para la ruralidad en ALC

En la definición misma de ruralidad en ALC, generalmente la falta de un atributo es lo que caracteriza la comprensión de lo rural por parte del sector público. Como se destaca en el cuadro 1, Chile, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá utilizan criterios que reflejan la falta de servicios básicos, actividades económicas e infraestructura como una forma de categorizar localidades rurales.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: criterios considerados en las definiciones de localidades rurales

Tipo de criterios	Países en los que se utiliza
Número de habitantes	Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Uruguay: menos de 2.000. México, República Bolivariana de Venezuela: menos de 2.500 Nicaragua: menos de 1.000. Panamá: menos de 1.500.
Infraestructura	Nicaragua: sin estructura urbanística como trazado de calles, luz eléctrica, establecimientos comerciales e industriales. Panamá: sin luz eléctrica, acueducto y alcantarillado, calles pavimentadas, establecimientos comerciales, facilidades de comunicación, escuela secundaria.
Densidad	Argentina, Honduras: incluye población diseminada. Chile, Costa Rica: concentrado o disperso. El Salvador, Uruguay: que es generalmente dispersa. Perú: aglomeraciones de menos de 100 viviendas contiguas ocupadas.
Delimitación física/administrativa	Brasil, Costa Rica, Ecuador, Haití: población fuera de los límites de las áreas urbanas, periferia urbana. Colombia, El Salvador: fuera del perímetro/límite de la cabecera municipal.

Tipo de criterios	Países en los que se utiliza
Combinación de criterios	Ecuador: población en parroquias rurales
	Paraguay: fuera de los distritos oficiales
	Perú: desde los linderos de los centros poblados urbanos hasta los límites del distrito
	República Dominicana: fuera de las cabeceras de comunas y de distritos municipales
	<i>Chile</i> : menos de 2.000 habitantes y menos del 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades secundarias u otras
	<i>Cuba</i> : menos de 500 o entre 500 y 2.000 si tiene menos de cuatro características urbanas como alumbrado público, calles pavimentadas, acueducto, red de alcantarillado, cloacas, servicio médico asistencial y centro educacional
	<i>Guatemala</i> : menos de 2.000 habitantes y menos del 51% de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y servicios de agua por tubería
	<i>Honduras</i> : menos de 2.000 y no cuenta con servicio de agua de cañería, carretera o ferrocarril o servicio regular aéreo o marítimo; escuela primaria completa; correo o telégrafo; alumbrado eléctrico, alcantarillado ni centro de salud

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la definición correspondiente al censo más reciente de cada país (CEPAL, s/f).

La evidencia empírica muestra lo fundamentales que son los paisajes rurales y las riquezas de los mismos para la base productiva de las economías nacionales. A pesar de que la economía del conocimiento y las cadenas de suministro globales determinan la ventaja competitiva que pueden tener las naciones, algunas de las principales exportaciones nacionales (y los sectores de servicios que estas requieren) dependen altamente de los activos rurales. De hecho, las exportaciones relacionadas con combustible, extracción de minerales, y productos alimenticios tienen gran importancia, en particular en ALC, a pesar de no ser las que mayor valor agregan (Hausman y otros, 2014; CEPAL, 2019).

La importancia de la agroindustria se puede entender teniendo en cuenta tanto los vínculos hacia atrás (por ejemplo, las demandas de insumos del sector agrícola para bienes y servicios de otros sectores) como los vínculos hacia adelante (es decir, los productos agrícolas que se suministran a otros sectores productivos). Por ejemplo, si bien la participación del sector agrícola en el PIB de Chile fue oficialmente de alrededor del 5% en 2001, De Ferranti, Perry y Foster (2005) encontraron que al contabilizar sus vínculos hacia adelante y hacia atrás, la contribución directa e indirecta del sector agrícola al PIB nacional casi se duplica, hasta alcanzar un 9,32% del PIB.

No obstante, esta interrelación de sectores productivos no significa que la contribución de la agricultura al PIB nacional esté creciendo. Por el contrario, la evidencia muestra que a medida que las economías crecen, la porción de la contribución agrícola al PIB disminuye (De Ferranti, Perry y Foster, 2005; Independent Evaluation Group (IEG), 2017). En relación con esto, las actividades no agrícolas proporcionan una fuente de ingresos creciente e importante para los hogares rurales, cambiando las percepciones tradicionales sobre la base de las comunidades y economías rurales (IEG, 2017). El Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (2017) estima que a nivel mundial, entre el 35% y el 50% de los ingresos de los hogares rurales provienen de actividades no agrícolas.

En resumen, las tierras rurales no son simplemente el contrafactual de lo urbano. Por esta razón, a pesar de que el crecimiento de la población rural en ALC se desaceleró hasta alcanzar niveles negativos, el reconocimiento de las contribuciones productivas fundamentales del espacio rural y los esfuerzos para conservarlo y mantenerlo han aumentado en la región. Esta lectura más positiva de la ruralidad no está centrada en el crecimiento económico como única prioridad, sino

que considera una conceptualización más amplia de desarrollo que equilibra la lógica de la eficiencia con una lógica de equidad social y ecológica.

Esta visión multifuncional de la ruralidad en el centro de la nueva ruralidad es evidente en varios programas e iniciativas de política a nivel nacional e internacional, incluyendo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992 (CEPAL, 2019), que reconoció la importancia de los espacios rurales para la sociedad en su conjunto. Desde principios de 2000, un esfuerzo renovado de los gobiernos y de la sociedad civil ha crecido para gestionar de mejor forma los activos que típicamente se atribuyen a los espacios rurales. Uno de los esfuerzos exitosos para apoyar la nueva ruralidad ha sido el trabajo de las iniciativas de paisajismo integral (IPI).

Las IPI no se adhieren a una definición universal pero, en la práctica, todas comparten el reconocimiento de los múltiples objetivos del paisajismo y las necesidades de los grupos interesados (Glamann y otros, 2015; Reed y otros, 2017). De forma más específica, las IPI apoyan la producción agrícola, la conservación de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales y el alivio de la pobreza en los espacios rurales, lo que se alinea con el enfoque reciente de desarrollo de pensamiento de sistemas incorporado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por los países miembros de las Naciones Unidas. La principal propuesta es que la multiplicidad de intereses en los espacios rurales puede abordarse haciendo énfasis en la gestión adaptativa y la participación de los interesados en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la tierra (Sayer y otros, 2013).

La priorización de la participación local y la paridad otorgada a los múltiples objetivos de desarrollo diferencian a las IPI de los esfuerzos anteriores de desarrollo rural, como el desarrollo rural integrado promovido por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, que fue administrado en gran parte por los gobiernos centrales (Parker, 1999). No obstante, en la práctica, diferentes IPI pueden priorizar funciones específicas del espacio (por ejemplo, servicios ambientales) sobre otros objetivos, lo que refleja la heterogeneidad de las interpretaciones y las definiciones propuestas de las IPI (Bürgi y otros, 2017; Reed y otros, 2017). No obstante, hay un amplio acuerdo de que las IPI se refieren esencialmente a la colaboración a largo plazo entre diferentes grupos de administradores de tierras y partes interesadas para lograr los múltiples objetivos requeridos desde el espacio (Scherr y otros, 2013). De forma más específica, las IPI incluyen cinco elementos críticos en la gestión del paisaje:

1. Gestión compartida o acordada para objetivos múltiples.
2. Prácticas de campo, agrícolas y forestales que están diseñadas para contribuir con múltiples objetivos, incluidos el bienestar humano, la producción de alimentos y fibras, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales.
3. Las interacciones ecológicas, sociales y económicas entre diferentes partes del espacio rural se manejan de tal forma que permitan lograr sinergias positivas entre los intereses y los actores o para mitigar las consecuencias negativas de algunas decisiones.
4. Existen procesos colaborativos en los que se involucra la comunidad para el diálogo, la planificación, la negociación y el seguimiento de las decisiones.
5. Los mercados y las políticas públicas se desarrollan para lograr los diversos objetivos relacionados con el espacio rural y los requisitos institucionales (Scherr y otros, 2013).

Las IPI tienen una historia bastante exitosa en ALC. Tales iniciativas generalmente se entienden como un medio de integración de políticas y prácticas para garantizar el uso equitativo y sostenible de la tierra al mismo tiempo que se fortalecen las medidas para mejorar la conservación ambiental, la producción y los resultados en el bienestar (Zanzanaini y otros, 2017). No obstante, el éxito de dichas iniciativas se centra en la capacidad de los involucrados locales para navegar el entorno estructural, con frecuencia creado por autoridades a nivel central o nacional, cada vez más complejo, lo que representa un reto, especialmente dada la visión tradicional sobre los espacios rurales como aislados o atrasados.

Esta vulnerabilidad y tensión entre iniciativas lideradas localmente y políticas estructurales diseñadas centralmente se ejemplifica en un estudio reciente. De un total de 382 IPI identificadas en ALC, 104 iniciativas en 21 países de la región fueron evaluadas recientemente (Estrada-Carmona y otros, 2014). Estas iniciativas abarcan esfuerzos tales como reservas de la biosfera, bosques modelo y corredores biológicos, que ponen de relieve una combinación de preocupaciones sobre la conservación ecológica y el sustento rural (Estrada-Carmona y otros, 2014).

Los entrevistados para el estudio de Estrada-Carmona y otros (2014) manifestaron que estaban logrando resultados positivos en cuatro dominios principales de funcionalidad de la tierra: a) producción agrícola; b) la conservación de los ecosistemas; c) el sustento humano, y d) la planificación y coordinación institucionales. No obstante, la desigualdad de género, tanto en las organizaciones como en relación con la propiedad de la tierra, sigue siendo un gran desafío en ALC (Deere y León, 2003), lo que tiene implicaciones sobre quién y cómo se están evaluando las IPI. En el estudio realizado por Estrada-Carmona y otros en 2014, el género de los participantes no fue identificado, pero los participantes mencionaron otros desafíos en la implementación de las IPI en la región. Por ejemplo, identificaron los marcos regulatorios como uno de los desafíos clave para su trabajo haciendo mención de “marcos normativos no favorables” en los que el apoyo gubernamental parecía superficial y los intereses de lucro del sector privado simplemente estaban ausentes (Estrada-Carmona y otros, 2014).

Para deconstruir las perspectivas de los participantes de la encuesta sobre los marcos normativos, es útil aclarar qué partes interesadas participaron en el estudio, el primero de su tipo para examinar las iniciativas en toda la región de ALC. Estrada-Carmona y otros (2014) informan que los grupos más frecuentemente involucrados entre los encuestados fueron los productores o sus organizaciones (en el 86% de las iniciativas), los líderes de los gobiernos locales (82%) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales (78%). Esta gama de partes interesadas revela el papel crítico de los actores a nivel subnacional en la implementación de iniciativas multifuncionales de paisajismo rural y, en relación con esto, qué tan empoderados se sienten para efectuar el cambio y apoyar la nueva ruralidad.

En este documento se explora este último tema, es decir, el empoderamiento de los actores a nivel subnacional —particularmente desde un punto de vista fiscal— y las implicaciones para la nueva ruralidad. A través de un metaanálisis de las reformas de descentralización, el documento se centra en entender cómo los sistemas de descentralización pueden ayudar a enfrentar los desafíos del desarrollo desigual que se mantienen en las áreas rurales: ¿cómo los avances en la autonomía de actores locales podrían apoyar de mejor forma los enfoques de desarrollo sistémico y sostenible, como los de las IPI adentro de la nueva ruralidad, en ALC? Dada la importancia de las estructuras de ingresos y gastos, tanto a nivel nacional como subnacional, para abordar el desarrollo desigual y para mejorar la gestión integrada del paisaje en las zonas rurales, el alcance del documento se

centra especialmente en la descentralización fiscal, explorando las teorías y la forma en que se materializan (o no) en ALC.

En este sentido, en la siguiente sección se proporciona una breve reseña de la literatura existente sobre reformas de descentralización y se presenta un análisis crítico de las intenciones de las reformas de descentralización, las estrategias para su logro y la medida en que la región de ALC ha alcanzado sus objetivos de descentralización. En la segunda parte del documento se examina la arquitectura fiscal y las experiencias de descentralización de tres países —la Argentina, la República Dominicana y México— para comprender de forma más específica cómo están interrelacionados en la práctica el desarrollo rural y la descentralización del Estado, y la influencia de la posición política económica general de cada país en esa relación.

En la última sección del documento se presentan observaciones finales sobre cómo la administración económica y política a nivel subnacional —incluyendo los recursos fiscales y la autonomía disponible para los gobiernos locales— influye en la organización y el manejo de los paisajes rurales y el potencial de iniciativas exitosas de paisajismo integral en los territorios rurales. También se considera qué políticas del sector público e intervenciones de planificación tienen el potencial para fomentar un desarrollo rural más equitativo en el futuro.

B. Principales objetivos y prácticas de descentralización en ALC

Las intervenciones del sector público destinadas a transferir el poder de decisión a los niveles más locales de gobierno, así como a los propios ciudadanos, han evolucionado y proliferado en los últimos treinta años. Si bien algunos estudios muestran que la incorporación de los ciudadanos en las decisiones relacionadas con la provisión de servicios públicos locales mejora los costos y el desempeño (Baiocchi, 2001; Fung y Wright, 2003; Speer, 2012; McMillan, Spronk y Caswell, 2014; Veiga y Kurian, 2015), la descentralización de los poderes políticos, administrativos y fiscales ha resultado ser complicada y ha mostrado resultados ambiguos. Como describe Schneider (2003), la descentralización política transfiere el poder de los gobiernos centrales a los subnacionales para llevar a cabo funciones políticas del gobierno, como la representación, mientras que la descentralización administrativa se refiere al grado de autonomía que poseen las autoridades del gobierno no central, en relación con el gobierno central. Finalmente, la descentralización fiscal se refiere a en qué medida los gobiernos centrales ceden el impacto fiscal a las autoridades subnacionales.

La promesa de la descentralización en cada uno de estos ámbitos gira, en gran medida, en torno a los conceptos de eficiencia y la rendición de cuentas. No obstante, su traducción en la práctica y su éxito para lograr una mejor gobernanza en estos términos varía ampliamente según el país por la secuencia en su implementación, por la exhaustividad de las reformas y por las capacidades administrativas de las autoridades locales (véase el cuadro 2). De hecho, si bien la descentralización administrativa se concibe separadamente de la descentralización política y fiscal, el desarrollo de la capacidad administrativa es fundamental para alcanzar la autonomía administrativa local, así como para llevar a cabo la implementación de cualquier reforma de descentralización.

Cuadro 2
Resumen de argumentos sobre las ventajas y desventajas de la descentralización

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios públicos a nivel local responderán a las demandas locales. • Los gobiernos locales determinan la asignación del gasto en bienes públicos de acuerdo con las preferencias locales. • Profundiza la democracia y confianza en el gobierno. • Mejora la rendición de cuentas de los funcionarios locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia interjurisdiccional y distribución desigual de recursos entre los distintos territorios. • La administración fiscal descentralizada genera vulnerabilidades en las regiones más pobres frente a las regiones más prosperas. • El aumento del gasto excesivo a nivel subnacional- Ingresos de fuentes propias en áreas rurales son relativamente limitados. • El éxito depende de la secuencia de las reformas de descentralización. • Las reformas de descentralización política no siempre ponen más poder en manos de los gobernadores y alcaldes. • Diferentes intereses políticos influyen en las autoridades locales. • Posibilidad de captura por parte de la elite.

Fuente: Elaboración propia.

En la región de ALC, las reformas de descentralización son fenómenos relativamente recientes (Grazzi y Jaramillo, 2015), pero su implementación muestra una amplia variación en términos de etapa o nivel, así como en su naturaleza (por ejemplo, en las esferas políticas, administrativas y fiscales). Por ejemplo, Arzaghi y Henderson (2005) sostienen que la descentralización fiscal se mide de mejor forma mediante el gasto del gobierno. En el cuadro 3 se observa que el nivel de descentralización fiscal en la región presenta un amplio rango, partiendo de un nivel bastante alto de gasto subnacional (como la Argentina y el Brasil) respecto al total del país, hasta aquellos en los que hay muy poco gasto subnacional (como Panamá, Jamaica y Costa Rica) o bien no se tienen datos a esa escala.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: nivel de descentralización fiscal, 2015

País	Porcentaje de gasto a nivel subnacional (como porcentaje del gasto público total 2015)	Porcentaje de atribución de ingresos a nivel local y estatal (como porcentaje del recaudo y tributario total 2015)
Antigua y Barbuda	-	-
Argentina	44	17
Aruba	-	-
Bahamas	-	-
Barbados	-	-
Belice	-	1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	33	4
Brasil	44	30
Chile	15	8
Colombia	36	16
Costa Rica	4	3
Cuba	-	-
Curazao	-	-
Dominica	-	-

País	Porcentaje de gasto a nivel subnacional (como porcentaje del gasto público total 2015)	Porcentaje de atribución de ingresos a nivel local y estatal (como porcentaje del recaudo y tributario total 2015)
Ecuador	11	3
El Salvador	9	2
Granada	-	-
Guatemala	18	1
Guyana	-	-
Haití	-	-
Honduras	9	-
Islas Caimán	-	-
Islas Turcas y Caicos	-	-
Islas Vírgenes Británicas	-	-
Islas Vírgenes (Estados Unidos)	-	-
Jamaica	3	2
México	38	6
Nicaragua	-	-
Panamá	2	2
Paraguay	8	4
Perú	39	-
Puerto Rico	-	-
República Dominicana	4	-
San Cristóbal y Nieves	-	-
San Martín (Francia)	-	-
San Martín (Países Bajos)	-	-
Santa Lucía	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	-
Suriname	-	-
Trinidad y Tabago	-	1
Uruguay	11	5
Venezuela (Rep. Bol. de)	-	-

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de H. Eguino y A. Radics, *Next Steps for Decentralization and Subnational Governments In Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, 2018 y Organisation for Economic Co-operation and Development/International Center for Tropical Agriculture/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Development Bank (OECD/CIAT/ECLAC/IDB), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018* [en línea] https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/rev_lat_car-2018-en-fr.

Las reformas de descentralización fiscal se han concentrado en tres temas principales: responsabilidad fiscal y eficiencias, procesos de toma de decisiones locales transparentes y mejora en la provisión de servicios públicos (Smoke, 2001; Bonet y Cibils, 2013). Los defensores de la descentralización fiscal sostienen, por ejemplo, que los funcionarios públicos responderán a las demandas locales porque los residentes pueden elegir, y elegirán, mudarse a una localidad con mejores servicios (Tiebout, 1956; Buchanan, 1995). Los gobiernos locales tienen una ventaja relativa sobre los niveles nacionales o provinciales de gobierno para determinar las eficiencias de asignación del gasto en bienes públicos de acuerdo con las preferencias de los residentes locales (Musgrave, 1959; Bahl y Linn, 1992; Oates, 1999).

Si bien esas eficiencias se vieron desafiadas en ALC por el aumento del gasto excesivo a nivel subnacional, con el surgimiento posterior de leyes de responsabilidad fiscal en toda la región se intenta controlar esta vulnerabilidad en el modelo de descentralización fiscal (Shah, 2004; Webb, 2004; Grazi y Jamarillo, 2015). Además, la capacidad para la administración fiscal a nivel local se ha visto beneficiada por reformas hacendarias, a menudo con el apoyo de instituciones financieras

internacionales que promueven el vínculo entre la responsabilidad fiscal y la descentralización. Dichas reformas se han centrado en mejorar los mecanismos locales de aplicación administrativa, así como en desarrollar la capacidad local para mejorar las fuentes de ingresos propias para el fortalecimiento de la autonomía fiscal (Brennan y Buchanan, 1980; Bahl y Wallace, 2005; Bird y Slack, 2014).

Punto y aparte, existen fuertes críticas sobre la supuesta relación entre eficiencia, transparencia, y autonomía local (Prud'homme, 1995; Diaz-Cayeros, 2006). Estos argumentos se centran en los posibles efectos negativos de la competencia interjurisdiccional y su perpetuación de la distribución desigual de recursos entre los distintos territorios. Por ejemplo, Prud'homme (1995) sostiene que los hogares preferirán las jurisdicciones más prósperas donde una base gravable amplia permite la provisión de más bienes y servicios locales a cambio de una tasa de impuestos relativamente menor. El impacto de la descentralización fiscal en la redistribución es otra preocupación pendiente. Algunos académicos han argumentado que la administración fiscal descentralizada genera vulnerabilidades particularmente para las regiones más pobres, ya que podrían no tener la capacidad de negociación frente a las regiones más prosperas para obtener el apoyo del gobierno central (Persson y Tabellini, 1996; Boadway, 2001; Lessmann, 2009).

Del mismo modo, hay opiniones mixtas en la teoría sobre la descentralización política o la devolución de los poderes de toma de decisiones a los niveles más locales de los gobiernos. Algunos autores argumentan que la descentralización política mejora la rendición de cuentas de los funcionarios locales al mismo tiempo que profundiza la democracia y confianza en el gobierno (Bardhan, 2002; Bardhan y Mookherjee, 2006; Grindle, 2007; Goldfrank, 2011; Martínez-Vasquez y otros, 2017). La competencia electoral es la motivación central de este argumento, aunque la bibliografía especializada también señala cómo los movimientos sociales y la movilización de protestas pueden estimular mejoras en la forma en que las autoridades locales atienden las demandas populares (Tarrow, 1996; Lavallo, Acharya y otros, 2004; Cleary, 2007).

No obstante, como argumenta Falletti (2010), las reformas de descentralización política no siempre ponen más poder en manos de los gobernadores y alcaldes. En parte, esto se debe a la interacción entre la descentralización política, la fiscal y la administrativa. En una de estas áreas la descentralización puede no coincidir con la descentralización en otra área, lo que complica la eficacia de la transferencia de autoridad al gobierno local en la práctica. Asimismo, diferentes intereses políticos influyen en las autoridades locales, lo que a su vez influye en las diversas formas de federalismo fiscal que funcionan o no (Weingast, 2014).

De acuerdo con un estudio global realizado por Arzaghi y Henderson (2005) que abarca el período comprendido entre 1965 y 1995, se observan patrones similares de democratización y federalismo fiscal en ALC, con un repunte relativamente marcado en ambos a principios de los años ochenta. Entre las diversas explicaciones para este movimiento paralelo de reformas se encuentran la presión externa para una mayor autoridad local sobre el desarrollo por parte de las instituciones financieras internacionales que brindan préstamos, la caída de varios regímenes militares y el crecimiento relacionado de los movimientos sociales que exigen un gobierno más participativo y transparente, ambos incorporados en reformas de descentralización política (Parker, 1999; Alburquerque, 2004).

No obstante, otros estudios empíricos a nivel país en ALC muestran que los líderes de los partidos políticos han podido manipular las reformas de descentralización política para fortalecer

su influencia en diferentes escalas de gobierno y para sostener el tipo de clientelismo que la descentralización pretendía socavar (Montero y Samuels, 2004; Grindle, 2007). Como señala Holland (2017), las autoridades políticas locales usan la tolerancia como una forma de restituir recursos, ignorando las violaciones formales de la ley con respecto a la ocupación informal y la venta ambulante con el fin de mantener el *status quo* y asegurar el apoyo político de los "infractores". Smith y Revell (2016) consideran que el comportamiento de las autoridades locales está mucho más influenciado por los incentivos a nivel micro, como el deseo de autonomía política o ambiciones personales para ocupar cargos a nivel nacional, que por influencias estructurales (por ejemplo, elecciones locales, transferencias intergubernamentales, entre otras) pronosticadas por las teorías de descentralización previas.

Lo anterior fortalece la afirmación de Falletti (2010), quien argumenta que el éxito de las actividades de descentralización para mejorar la rendición de cuentas, los servicios locales y permitir el empoderamiento local depende, en gran medida, de quién inicia las reformas, cómo se inician y, primordialmente, de la secuencia o el orden en que se introducen dichas reformas. Por ejemplo, aunque a menudo se hace referencia a Brasil como un país con un sistema de descentralización política y fiscal que funciona bien (Wiesner, 2003), persisten las desigualdades de capacidades y desarrollo entre los estados brasileños. Von Braun y Grote (2002) argumentan que esta realidad está relacionada con el hecho de que las reformas de descentralización administrativa se aprobaron después, y no antes, de las leyes de descentralización fiscal, creando incongruencias en la implementación de ambas reformas.

Otro buen ejemplo de la conclusión principal de Falletti (2010) acerca de la importancia de la secuencia de las reformas de descentralización es cómo ha funcionado el presupuesto participativo en la práctica. En su revisión de las reformas de presupuesto participativo en el Brasil y su proliferación en todo el mundo, Avritzer (2002, 2006) afirma que la forma y el momento en que se da la toma de decisiones descentralizadas en los procesos de reforma es importante para fines democráticos. Es decir, resulta importante distinguir si las decisiones deliberativas son usadas como un fin en sí mismas o son producto de una reforma y de la construcción de instituciones. Esto último, o el aumento del presupuesto participativo como producto de la descentralización política y fiscal, es lo que funciona para mejorar la responsabilidad y la transparencia (Avritzer, 2006; Carolini, 2017). La posibilidad de la captura de la elite (Von Braun y Grote, 2002), así como el potencial relativamente limitado para obtener ingresos de fuentes propias en áreas rurales (Smoke, 2001) son preocupaciones adicionales que requieren atención en el diseño de esfuerzos de descentralización, como la implementación del presupuesto participativo.

Debido a esta variación, el veredicto sobre el impacto de la descentralización en la región sigue siendo incierto. Las reformas de descentralización no siempre muestran evidencia de solucionar desequilibrios y desigualdades. Por ejemplo, en su estudio reciente de la descentralización, Bojanic (2018) encontró que esta acentúa la desigualdad de los ingresos, en lugar de mitigarla, en los países en desarrollo. Solo hay consenso sobre un aspecto de las reformas de descentralización fiscal en ALC: que están incompletas, lo que se refleja en la concentración del poder subnacional a nivel provincial y en los perdurables desequilibrios fiscales verticales (Smith y Revell, 2016).

Dichos hallazgos cuestionan cómo funcionan las suposiciones fundamentales de la teoría de la descentralización fiscal en contextos de desarrollo desigual, como los de ALC. La diversidad de las motivaciones de los hogares y de las autoridades locales en los modelos de descentralización

ofrecidos por los académicos tienden a homogeneizarse en los modelos teóricos de descentralización y, por lo tanto, a menudo entran en conflicto con los fundamentos reales de las partes interesadas que se encuentran en los estudios empíricos. Por ejemplo, la teoría de la competencia interjurisdiccional de Tiebout (1956) tiene tres supuestos: primero, que los costos de transacción de moverse entre localidades son lo suficientemente bajos para no influenciar las decisiones; segundo, que los habitantes de los hogares operan homogéneamente, y por último, que las autoridades locales reaccionan ante la posibilidad de “salida” por parte de los residentes, incentivando así su comportamiento para establecer ventajas relativas en la calidad de vida de un lugar.

La realidad de la migración y los patrones de la misma entre las poblaciones de origen rural en ALC complican estas suposiciones teóricas. Como argumentan Smith y Revell (2016) en su revisión de experiencias en la Argentina y México, la teoría presupone que los residentes son individuos que asumen los papeles de contribuyente, consumidor y votante, todos en una y dentro de la misma jurisdicción; sin embargo, en la práctica, este no es el caso. En ALC se observa una variación en los patrones de migración y las experiencias según el género (Kanaiaupuni, 2000; Curran y Rivero-Fuentes, 2003; Parrado y otros, 2005), al igual que en los patrones de ahorro y consumo basados en el género (Orozco y otros, 2006; Masterson, 2012). En adición a lo anterior, a pesar de que la votación es muchas veces obligatoria, la participación en los ciclos electorales varía con la edad y el estatus educativo, lo que también implica una diferencia en el género (Desposato y Norrander, 2009; Carreras y Castañeda-Angarita, 2014).

Esta variación entre los hogares es particularmente importante para considerar cómo funciona la descentralización en la práctica y lo que significa para el desarrollo rural, dada la historia perdurable de la migración laboral en la región, el cambio en la dinámica de género y la diversificación del empleo dentro de las áreas rurales. La discusión de Smith y Revell (2016) se centró en las formas inesperadas en que las autoridades locales reaccionan ante los patrones migratorios que traen residentes más pobres, generalmente de origen rural, a las ciudades. No obstante, su trabajo sobre la diversidad de papeles que se asumen dentro de los espacios urbanos y rurales también tiene relevancia en las localidades rurales.

Las autoridades no pueden asumir que los habitantes en áreas rurales ocupen los papeles de contribuyente, consumidor y votante dentro de la misma jurisdicción rural. La ausencia de trabajadores migrantes y el aumento de nuevas tipologías de empleo, así como la forma en que las autoridades —como en el caso de México—, manejan las remesas colectivas para la gente que permanece en lugares rurales, están relacionadas con la fragmentación de las relaciones de los habitantes con las múltiples jurisdicciones. Lo más importante es que estas ideas revelan una realidad que contradice las presunciones teóricas de cómo la descentralización (fiscal, administrativa y política) funciona actual y potencialmente en la práctica.

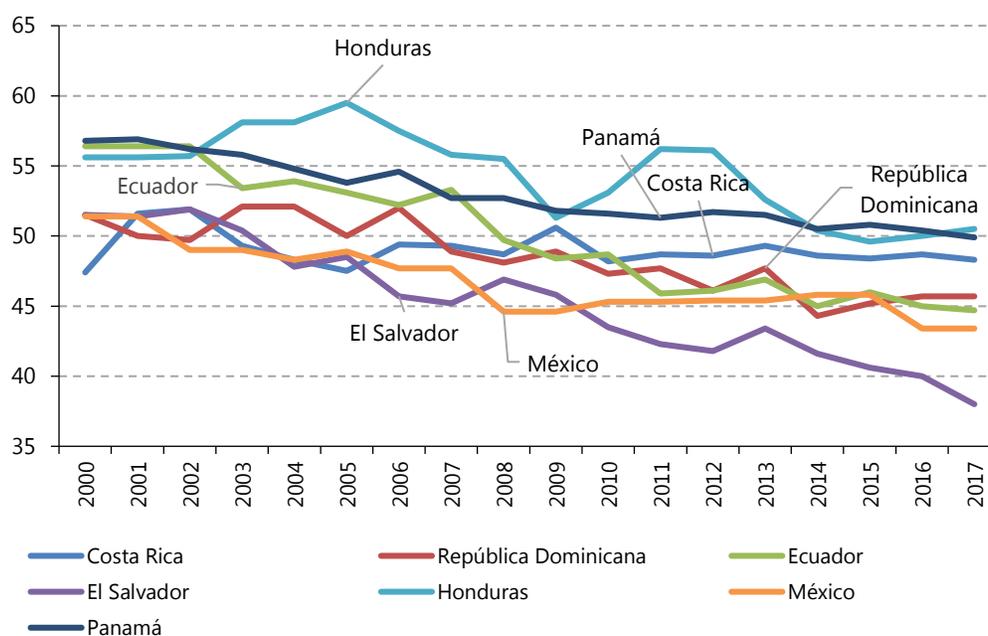
C. Descifrando la relación entre descentralización, desarrollo desigual y disparidades

La manifestación de racionalidades y papeles desalineados por parte de los grupos interesados en los procesos de descentralización tiene implicaciones sobre cómo se entiende la relación entre la desigualdad y el potencial de las reformas de descentralización para abordar el desarrollo desigual. La región de ALC, en conjunto, ha experimentado más de tres décadas de reformas de descentralización. Por ejemplo, como señala Bossuyt (2013), a principios de la década de 1980 solo

en el Ecuador, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela se llevaron a cabo elecciones locales directas, mientras que hoy en día tales elecciones se realizan en casi todas partes. La descentralización fiscal en toda la región también ha significado que ahora los gobiernos subnacionales son a menudo responsables de, en promedio, el 40% de los presupuestos críticos para la salud y la educación.

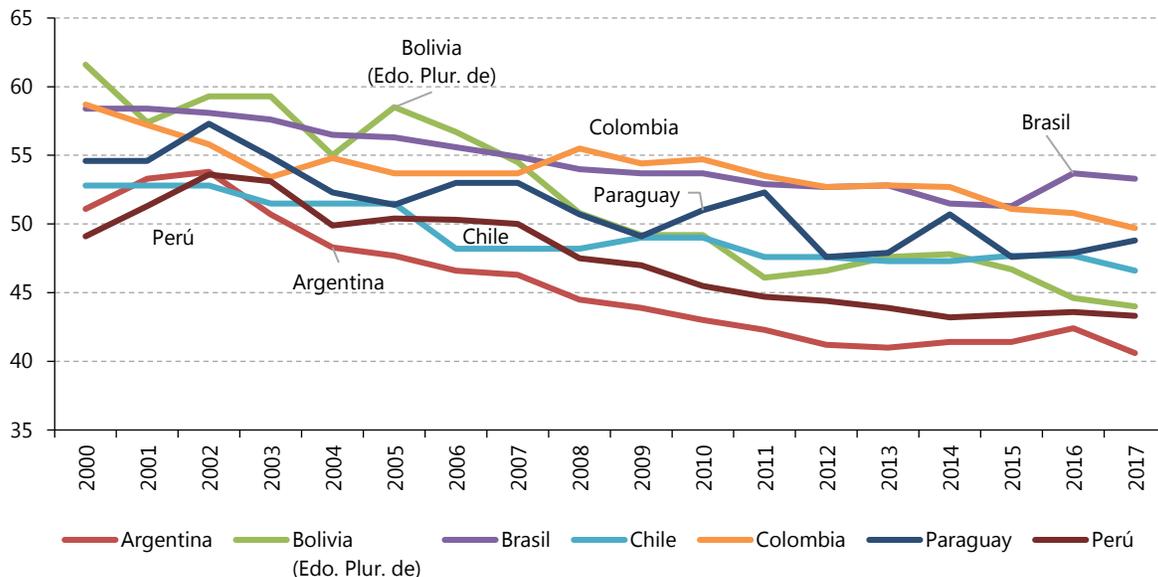
Sin embargo, los avances en la descentralización no siempre se han traducido en mejoras en las desigualdades regionales entre o dentro de los países latinoamericanos. La región ha experimentado una disminución lenta en la desigualdad de acuerdo con las mediciones del índice de Gini, pero esto únicamente proporciona una imagen agregada a nivel nacional, ya que los datos subnacionales y regionales no están disponibles. Algunos países muestran reducciones significativas en el grado en que las desigualdades se manifiestan en la distribución del ingreso nacional (por ejemplo, Bolivia y El Salvador), mientras que otros mejoraron más lento (por ejemplo, Costa Rica y la República Dominicana) (véanse los gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
Centroamérica y el Caribe (siete países): coeficiente de Gini, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco de Datos sobre Pobreza y Equidad, Banco Mundial, Grupo de Investigación para el Desarrollo. Los datos se basan en resultados de encuestas en hogares obtenidos de organismos estadísticos gubernamentales y departamentos de país del Banco Mundial. Para los años en que los datos no estuvieron disponibles, los datos del año anterior se repitieron para suavizar la función del gráfico. Más información y metodología disponible en PovcalNet [en línea] <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>.

Gráfico 2
América del Sur (siete países): coeficiente de Gini, 2000-2017

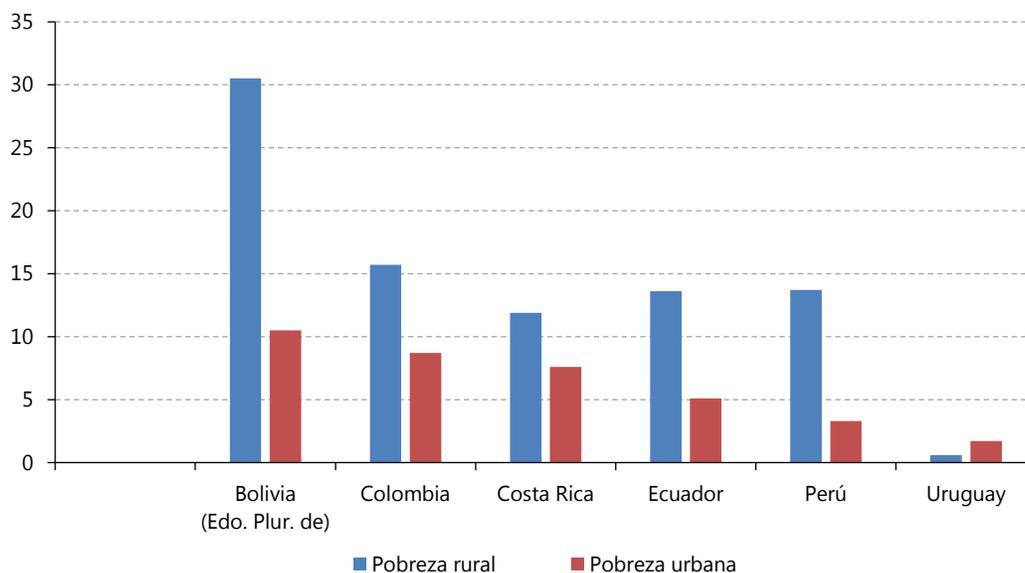


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco de Datos sobre Pobreza y Equidad, Banco Mundial, Grupo de Investigación para el Desarrollo. Los datos se basan en resultados de encuestas en hogares obtenidos de organismos estadísticos gubernamentales y departamentos de país del Banco Mundial. Para los años en que los datos no estuvieron disponibles, los datos del año anterior se repitieron para suavizar la función del gráfico. Más información y metodología disponible en PovcalNet [en línea] <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>.

También se observa una variación entre territorios urbanos y rurales. En el gráfico 3 se muestra que la pobreza rural es a menudo al menos el doble del nivel de pobreza urbana en países como el Ecuador, Nicaragua y el Perú. Solo en el Uruguay es lo opuesto, un reflejo de la concentración de su población en la capital, que alberga más de diez veces la población de la siguiente ciudad más grande (Instituto Nacional de Estadística del Uruguay, 2011). Los países con diferencias menos dramáticas entre las tasas de pobreza rural y urbana, como México, todavía registran altos niveles en ambos territorios, lo que subraya la omnipresencia del desafío de la pobreza rural (y urbana) en la región.

No obstante, las medidas para comprender mejor las desigualdades específicas de un lugar y la pobreza dentro de un país, y particularmente entre lo que se entiende localmente como áreas urbanas y rurales, son muy limitadas. De los 1.599 indicadores reunidos por el Banco Mundial para la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, por ejemplo, solo 12 son datos específicamente rurales, la mayoría de los que se refiere al acceso de las poblaciones rurales a electricidad, agua y saneamiento. De manera similar, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mantiene una base de datos de medios de vida rurales a través de la que calcula la disparidad de ingresos per cápita entre las áreas urbanas y rurales utilizando encuestas nacionales de hogares, pero para ALC, los datos recientes solo están disponibles para el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y el Perú (véase el cuadro 4).

Gráfico 3
Países seleccionados: tasas nacionales de pobreza rural y urbana
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Mundial, *World Development Indicators* [en línea] <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>. Los últimos datos de Guatemala son de 2014; para México y Nicaragua, de 2016; para el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, el Perú y el Uruguay, de 2017; y para Colombia y el Ecuador, de 2018.

Cuadro 4
Países seleccionados: disparidad del ingreso per cápita, 2014 y 2015

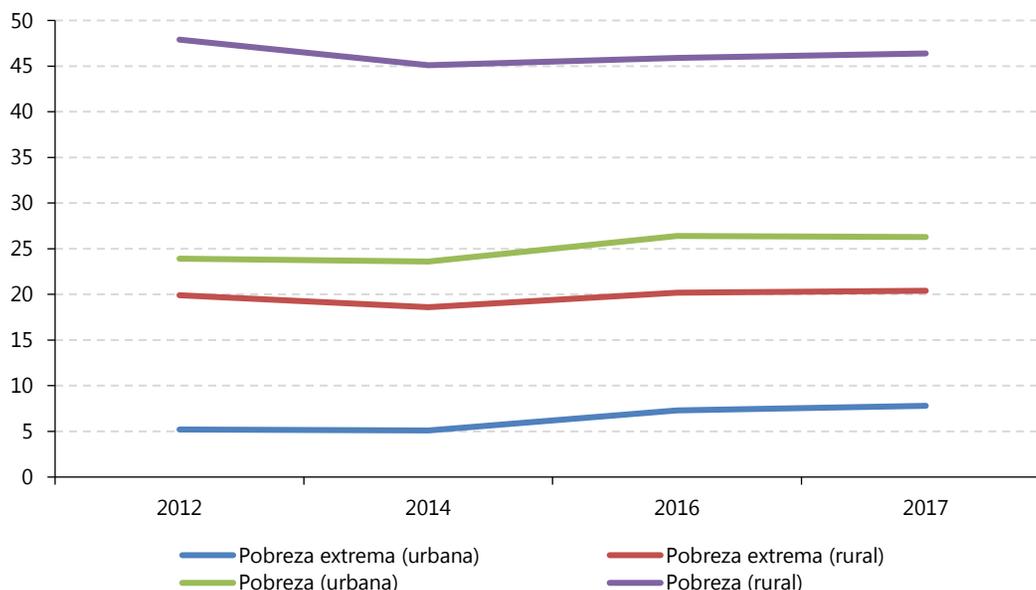
País	Año	Tasa urbano-rural (en número real)
Ecuador	2014	1,5
Guatemala	2014	1,9
México	2014	1,9
Nicaragua	2014	1,9
Perú	2015	2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Rural Livelihoods Information System Database 2019* [base de datos en línea] <http://www.fao.org/in-action/rural-livelihoods-dataset-rulis/en/>.

Relativo a las cifras más recientes de pobreza urbana y rural y pobreza extrema, en el gráfico 4 se proporciona una visión más amplia del progreso (o estancamiento) de la región con respecto a estas medidas, con datos correspondientes a 18 países. Durante el período 2012-2017, la pobreza urbana y la pobreza extrema urbana han crecido ligeramente, mientras que la pobreza rural y la pobreza extrema rural se mantienen estables. No obstante, incluso en este caso, los datos

únicamente reflejan el promedio ponderado de las encuestas de hogares en los últimos cuatro años para los que hay datos disponibles, con datos faltantes para 2013 y 2015¹.

Gráfico 4
América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema
por área geográfica de residencia
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2018*, LC/PUB.2019/3-P, Santiago, Chile, 2019, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La escasez de datos directos y para un lugar específico refleja varios problemas. En primer lugar, la definición de lo que es y no es rural (y también urbano) sigue siendo objeto de debate dentro de los países. Las definiciones para describir las localidades como rurales o urbanas tampoco están estandarizadas en todos los países. En segundo lugar, hay buenas razones para evitar el pensamiento dicotómico a lo largo del espectro rural-urbano, dados los diversos sesgos políticos que han surgido históricamente con ese pensamiento, así como la realidad y la creciente prominencia de los gradientes de ubicación entre los espacios urbanos y rurales. Sin duda alguna, los datos subnacionales son de gran utilidad.

Por ejemplo, en la Argentina, la Ley de Consenso Fiscal de 2017 incluyó como objetivo que una parte del reparto de recursos entre las provincias sea determinada por su producto bruto geográfico. Esta metodología tendría implícitamente el objetivo de reducir la desigualdad entre jurisdicciones. No obstante, en la actualidad, la Argentina no tiene medido el producto geográfico a nivel provincial, mucho menos a escala local. Con demasiada frecuencia, los gobiernos y las organizaciones de desarrollo se quedan con la tarea de unir datos que dibujan un cuadro potencial,

¹ Promedio ponderado de las encuestas de hogares en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

pero incierto, del desarrollo específico de un lugar (*place-based development*), como el de las áreas rurales.

Por ejemplo, si bien hay datos sobre la cobertura de los programas de seguro social en el quintil más pobre de una población nacional, esta información debe ir acompañada de datos específicos del lugar (como rural, urbano o unidad administrativa) que describan el nivel de pobreza de ingresos y el número de residentes de bajos ingresos. El resultado de esta variable para comprender qué tan bueno es el alcance de los programas de seguro social para llegar a la gente más pobre en las localidades rurales, por ejemplo, es una herramienta inexacta que no informa de forma adecuada el cómo los gobiernos u organizaciones de desarrollo pueden orientar mejor sus programas de pobreza y equidad.

Para mejorar las evaluaciones de la relación específica entre la descentralización y sus impactos previstos en el territorio, los estudios de caso y las evaluaciones comparativas han sido especialmente fructíferos para examinar los resultados diversos de la descentralización en América Latina y el Caribe. En el cuadro 5 se destacan los estudios recientes citados en un metaanálisis de la literatura de Martínez-Vázquez y otros (2017), identificando solo aquellos estudios que utilizan datos de países de ALC. Algunos son casos de países dentro de ALC, mientras que otros hacen referencia a un grupo más grande de países, incluidos los de la OCDE y los no pertenecientes a la OCDE en ALC, como se especifica a continuación.

Cuadro 5
América Latina y el Caribe: resumen de los efectos de las reformas de descentralización

Impactos de la descentralización	País	Efecto	Variable dependiente	Escala	Fuentes
Salud	Argentina	Positivo (La descentralización reduce la mortalidad infantil).	Índice de mortalidad infantil.	Provincias	Habibi y otros, 2003
	Colombia	Positivo (La descentralización mejora el acceso de la población pobre a servicios de salud públicos).	Cambio en la población pobre con cobertura de salud pública.	Municipalidades	Faguet y Sánchez, 2014
	42 países desarrollados y en vías de desarrollo (incluyendo Bolivia (Edo. Plur. de), Panamá, Paraguay)	Positivo (La descentralización mejora el porcentaje del gasto en salud con respecto al gasto consolidado de presupuesto gubernamental).	Relación entre gasto en salud y gasto público total.	NA	Arze y otros, 2016
Educación	Argentina	Positivo (La descentralización de la educación mejora los resultados de las pruebas).	Desempeño en pruebas estandarizadas de lenguaje y matemáticas.	Provincias	Galiani y Schargrodsky, 2002

Impactos de la descentralización	País	Efecto	Variable dependiente	Escala	Fuentes
Respuesta ante desastres	Bolivia (Edo. Plur. de)	Positivo (La descentralización hace que la inversión pública en educación se adapte más a las necesidades locales).	Recursos gastados en educación.	Municipalidades	Faguet, 2004
	Colombia	Positivo (La descentralización mejora las tasas de inscripción en escuelas públicas).	Cambio en el número de estudiantes inscritos en escuelas públicas.	Municipalidades	Faguet y Sánchez, 2014
	42 países desarrollados y en vías de desarrollo (incluyendo Bolivia (Edo. Plur. de), Panamá, Paraguay)	Positivo (La descentralización mejora el porcentaje del gasto en educación con respecto al gasto consolidado de presupuesto gubernamental).	Relación entre gasto en educación y gasto público total.	NA	Arze y otros, 2016
	79 países, incluyendo Argentina, Bolivia (Edo. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay	Positivo (La descentralización se asocia a menores tasas de mortalidad después de desastres naturales).	Número de muertes por cada 100.000 personas debido a terremotos, deslaves, erupción de volcanes, entre otros.	NA	Escaleras y Register, 2012
	43 países, incluyendo Argentina, Bolivia (Edo. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Panamá	Negativo (Mayores déficit asociados con la descentralización).	Superávit o déficit subnacional respecto a gastos.	Subnacional y nacional	Rodden, 2002
Sostenibilidad fiscal y desempeño	43 países, incluyendo Argentina, Bolivia (Edo. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela (Rep. Bol. de)	Positivo (La descentralización del gasto e ingreso reduce los déficit del presupuesto).	Déficit presupuestario del gobierno general respecto al PIB.	NA	Neyapti, 2010
	30 países, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú	Mixto (Algunas veces la autonomía tributaria subnacional empeora la posición fiscal).	Balances presupuestarios del gobierno central y subnacional respecto al PIB.	NA	De Mello, 2000

Impactos de la descentralización	País	Efecto	Variable dependiente	Escala	Fuentes
		Mixto (Algunas veces la descentralización reduce la desigualdad de ingresos pero también puede incrementar las cifras de pobreza).	Porcentaje de pobreza, brecha de pobreza, Índice de Desarrollo Humano, coeficiente Gini.	NA	Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2011
Desigualdad de ingresos y pobreza	37 países, incluyendo Bolivia (Edo. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago	Mixto (La descentralización del ingreso puede incrementar la desigualdad de ingresos a menos que una buena gobernanza la reduzca).	Coeficiente Gini	NA	Neyapti, 2006
Disparidades geográficas	56 países, incluyendo Bolivia (Edo. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú	Mixto (La descentralización reduce las desigualdades regionales pero varía con el desarrollo económico).	Coeficiente de variación del PIB regional y Coeficiente Gini.	NA	Lessman, 2012
	26 países, incluyendo Brasil y México	No asociado Con la descentralización fiscal y política.	Coeficiente de variación del PIB regional per cápita ponderado por población.	NA	Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010
	145 países, incluyendo Argentina, Brasil y México	Positivo (La descentralización está asociada a menores niveles de economía informalidad y corrupción).	Percepción de corrupción e informalidad (i.e., <i>shadow economy</i>).	NA	Dell'Anno y Teobaldelli, 2015
	80 países, incluyendo Argentina, Bolivia (Edo. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (Rep. Bol. de)	Negativo (Más niveles de gobierno y mayor número de empleados del sector público asociados a mayor corrupción).	Corrupción de acuerdo con las firmas entrevistadas.	Subnacional y nacional	Fan y otros, 2009

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Martínez-Vázquez y otros, *Descentralización en República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio de 2017.

Como se describió anteriormente, el impacto positivo más claro de las reformas de descentralización en ALC, según estos estudios, parece centrarse en mejoras en servicios como salud y educación. No obstante, el desempeño fiscal, la pobreza y la desigualdad de ingresos, las disparidades regionales y la gobernanza muestran relaciones mixtas con las reformas de descentralización. Dado que ninguno de los estudios citados se refiere específicamente a los conceptos de ruralidad específicos del lugar, en la siguiente sección se analizan tres casos empíricos de la situación con respecto a la descentralización fiscal y la ruralidad en tres países en ALC.

II. Mecanismos de descentralización fiscal en la práctica: casos de estudio de la Argentina, la República Dominicana y México

En esta sección se analiza la implementación de las reformas de descentralización fiscal y su vínculo con las realidades rurales en tres estudios de caso: la Argentina, la República Dominicana y México. En cada caso, se presenta un análisis crítico de las directrices legislativas y la organización administrativa actual, las herramientas de asignación y las de procedimiento, destacando la posición de los territorios rurales en el mismo y las implicaciones para el desarrollo rural. Además, se proporciona una imagen del sector productivo de cada país para aclarar los vínculos anteriores y posteriores entre las economías rurales y la nacional.

Las reformas de descentralización fiscal, tal como están diseñadas actualmente, se modelan para proporcionar a las autoridades locales más autonomía sobre la cartera pública. En los modelos de descentralización fiscal, el componente financiero más importante de esa bolsa es el ingreso de la localidad proveniente de una fuente propia. Esto presenta un desafío para la mayoría de las áreas rurales en la práctica donde, a menos que haya extracción de recursos naturales, los ingresos de fuentes propias como el impuesto predial u otros aranceles locales y licencias son relativamente pequeños en comparación con los lugares urbanos, y son generalmente insuficientes para el desarrollo de infraestructuras para cubrir las necesidades básicas de las poblaciones rurales y proveer servicios públicos, como sucede en gran parte de las zonas rurales de ALC (De Ferranti, Perry y Foster, 2005).

Al resaltar la relación del sector productivo con los espacios rurales en los casos que se presentan a continuación, el objetivo es proponer una concepción más amplia de los “ingresos propios” como insumo en los diseños de descentralización fiscal. En este concepto más amplio de ingresos de fuentes propias para entornos rurales se reconocen las contribuciones fundamentales de

los espacios rurales en las cuentas económicas nacionales. No obstante, como se analiza más adelante en la conclusión, esa definición ampliada de los ingresos de fuentes propias también podría expandirse para dar cuenta de los servicios ambientales, más allá de los sectores productivos presentados en los casos de estudio. Dicho reconocimiento podría funcionar al servicio de construir una política para elevar la realidad de la nueva ruralidad en la política nacional, apoyar las IPI y solicitar mejoras explícitas en el apoyo del gobierno central a los espacios rurales a través de una contabilidad de los recursos económicos y ecológicos existentes, en lugar de solo considerar los ingresos.

A. Argentina

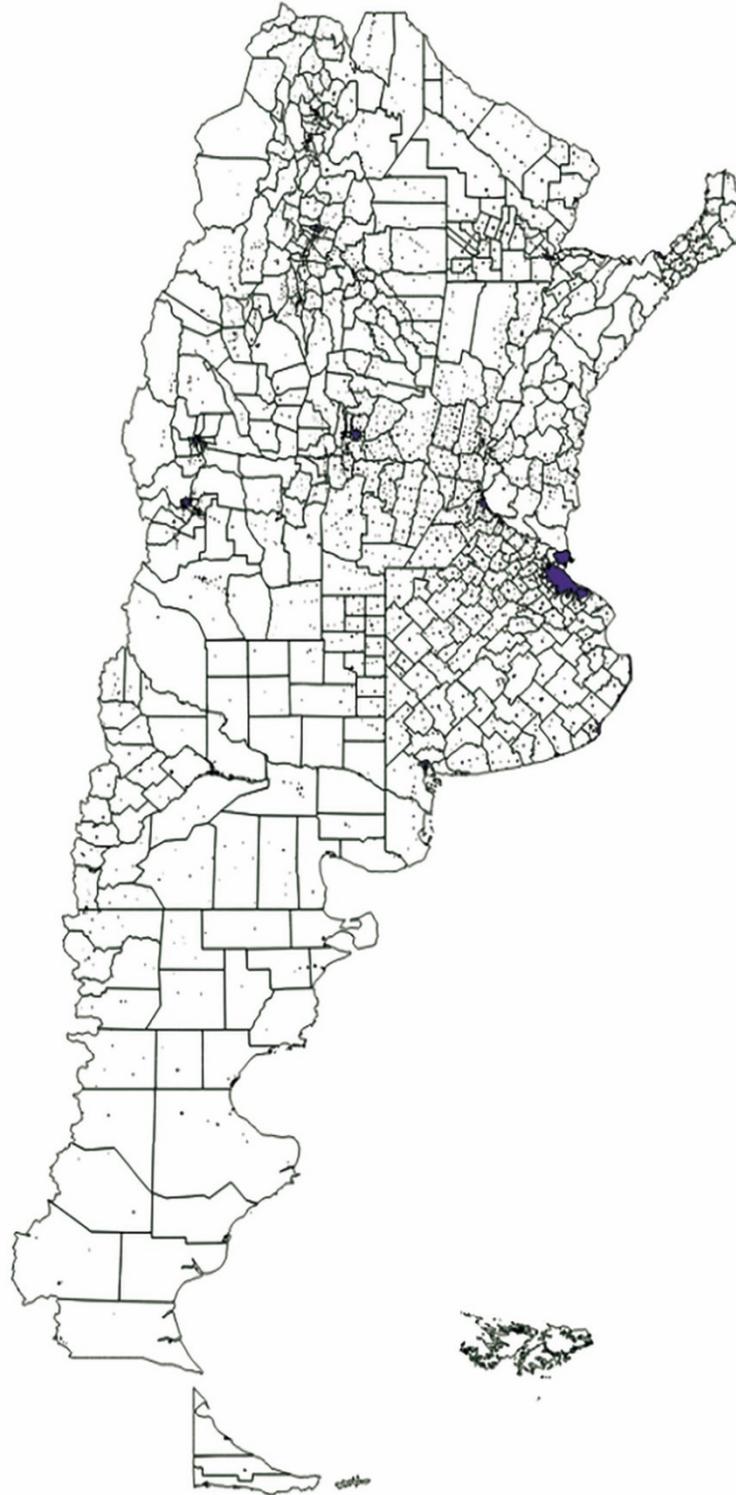
1. Breve introducción de la estructura política, poblacional y económica

La República Argentina está constituida políticamente como una república federal (art. 1° de la Constitución Nacional (CN)) con tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. A esto puede adicionarse el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, distrito federal del país que goza de autonomía desde la reforma constitucional de 1994. Los gobiernos provinciales gozan de autonomía política, pues sancionan su propia constitución supeditada a la nacional (art. 5° CN) y eligen a sus autoridades (art. 122 CN). Los gobiernos locales (denominados municipios) también eligen sus propias autoridades. Actualmente hay 2.703 municipios, y de acuerdo con el censo 2010, solamente 274 superan los 20.000 habitantes.

Los municipios son la unidad política-jurisdiccional más pequeña y conforman un territorio con zonas urbanas y rurales. Solamente los municipios de las ciudades capital o de las áreas metropolitanas están conformados en su mayoría (y en muchos casos en su totalidad) por áreas puramente urbanas. El mapa 1 presenta los departamentos del país con su planta urbana. Se observa que la mayor área puramente urbana se concentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su área metropolitana, conformada por aproximadamente 40 municipios. También se observan cabeceras urbanas en las capitales de provincia, especialmente en Santa Fe, Córdoba y Mendoza. El resto de las áreas urbanas son mucho más dispersas y los municipios a los que pertenecen están conformados por áreas rurales y urbanas.

No hay una distinción uniforme entre lo que se considera "rural" y "urbano". Para fines poblacionales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) clasifica a la población urbana como aquella que reside en áreas de 2.000 o más habitantes y la población rural aquella que habita en localidades con menos de 2.000 habitantes, mientras que la población rural dispersa está conformada por las personas que residen en campo abierto, sin constituir centros poblados. Con respecto a la estructura poblacional, el 9% de la población del país es rural (de la que el 36% es considerada agrupada y un 64% dispersa) y el 91% es urbana.

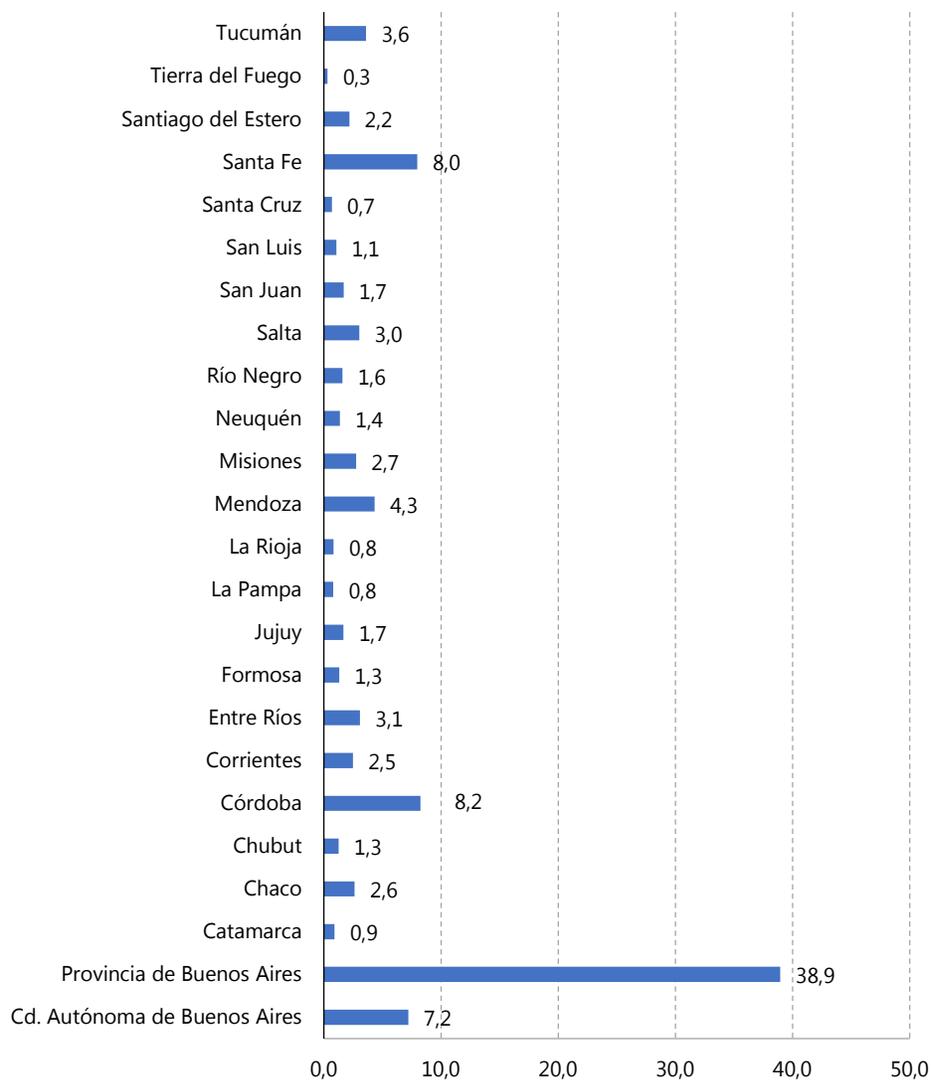
Mapa 1
Argentina: división departamental y planta urbana



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Geográfico Militar de Argentina [en línea] <http://www.ign.gov.ar/>.

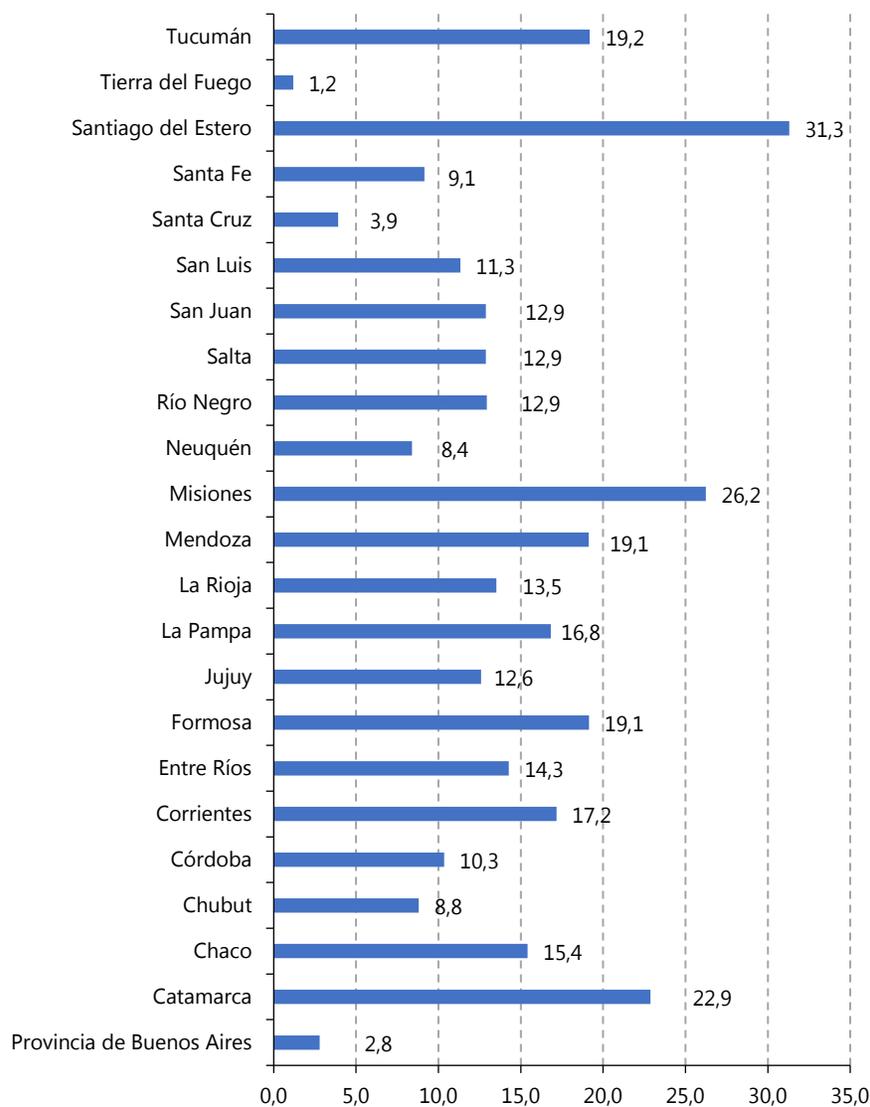
No obstante, a nivel provincial hay muchas provincias con porcentaje por encima del ratio mencionado. El carácter urbano del país responde a la gran concentración poblacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires: en dichas jurisdicciones reside el 46% de la población total del país (véase el gráfico 5) y el 97,6% de dicha población es considerada urbana. En el resto de las provincias, la población rural va de un mínimo del 1,2% (Provincia de Tierra del Fuego) a un máximo del 31,1% (Provincia de Santiago del Estero), con nueve provincias que superan una proporción del 15% (véase el gráfico 6).

Gráfico 5
Argentina: concentración de población total por provincia, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, Censo 2010.

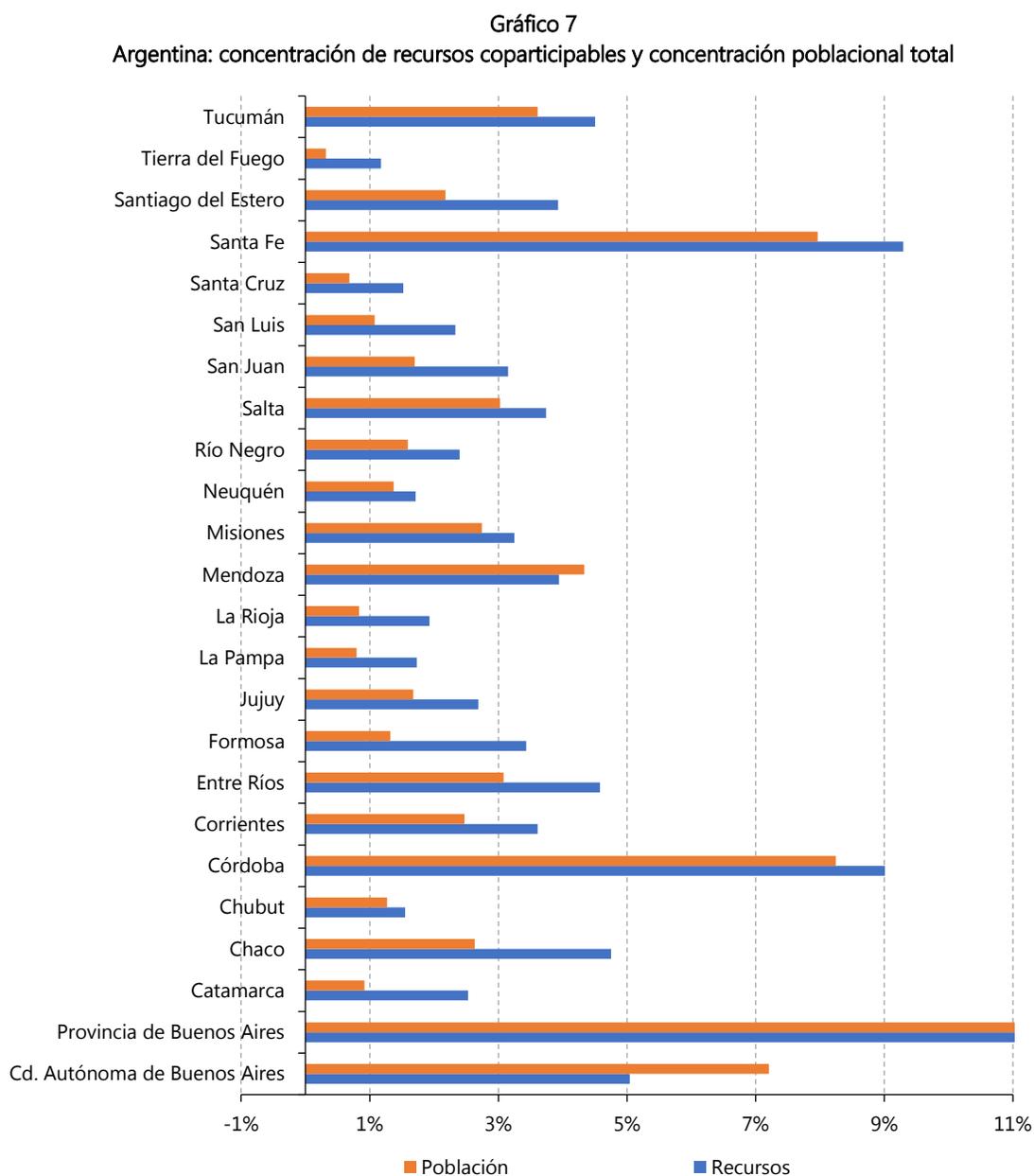
Gráfico 6
Argentina: población rural por provincia, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, Censo 2010.

En términos del perfil y las relaciones fiscales interjurisdiccionales del país (tema que será profundizado en la siguiente sección), es notable que todas las jurisdicciones, excepto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires y Mendoza, reciben mayor cantidad de recursos² en comparación con su concentración poblacional (véase el gráfico 7).

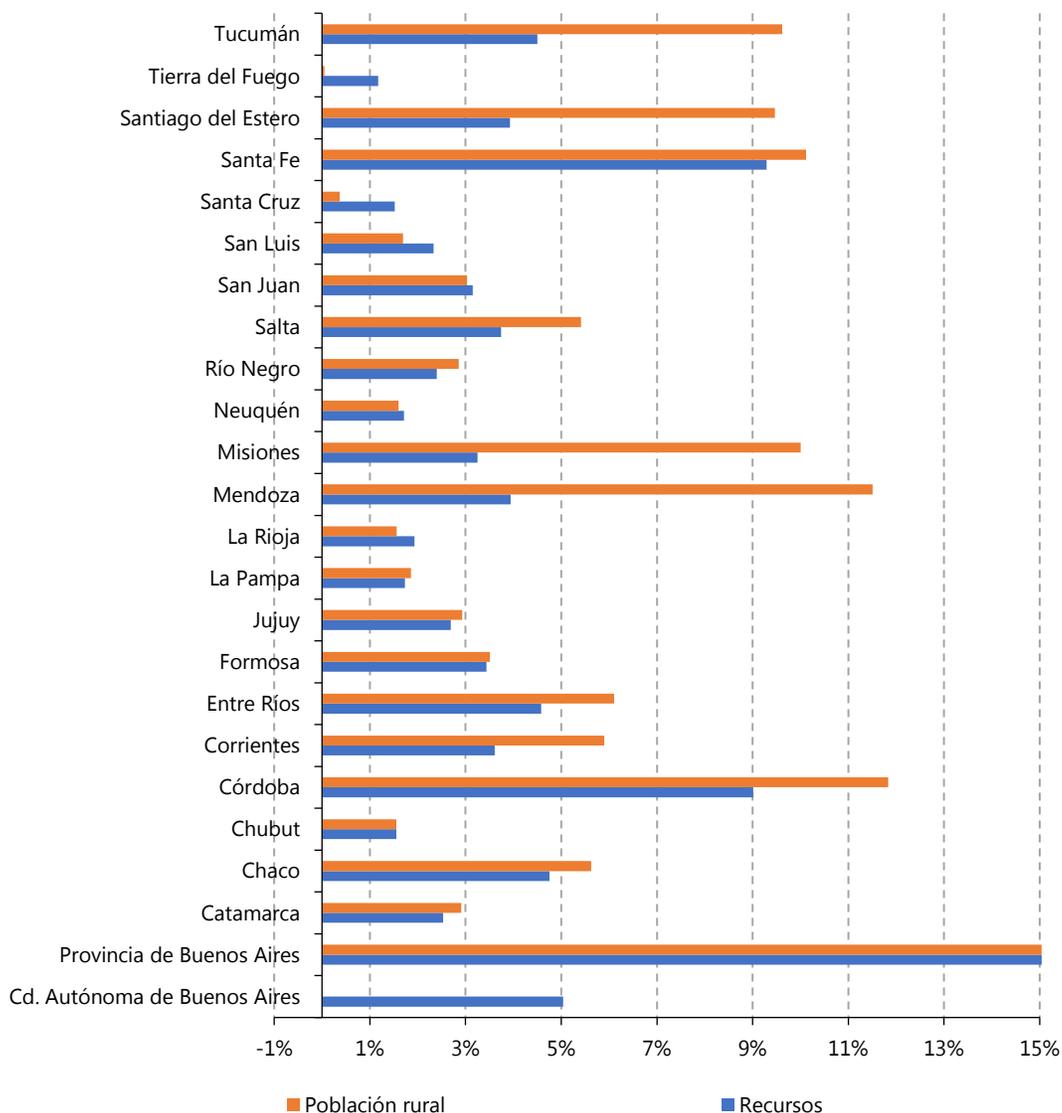
² Los denominados "recursos de origen nacional" (RON).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Censo Poblacional 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e información fiscal 2017 del Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, Argentina.

No obstante, si se realiza el mismo ejercicio en función de la población rural, los resultados son en general inversos: muchas provincias concentran más población rural que recursos de origen nacional (véase el gráfico 8). Esto podría indicar cierto sesgo en la concentración de recursos según la población urbana, en detrimento de la rural. Si bien constituyen datos agregados que ameritan un análisis de mayor profundidad, surge la hipótesis de si el sistema de distribución de recursos es un promotor de concentración de riqueza a nivel urbano.

Gráfico 8
Argentina: concentración de recursos coparticipables y concentración poblacional rural, 2017

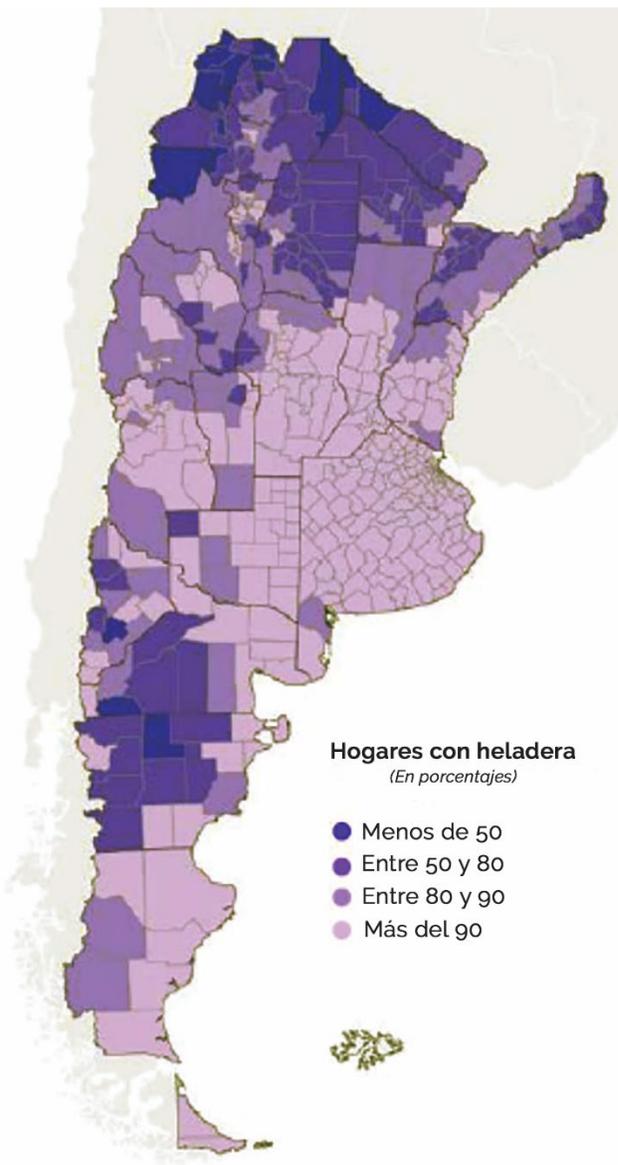


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Censo Poblacional 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e información fiscal 2017 del Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, Argentina.

Con respecto a las desigualdades regionales, el desarrollo socioeconómico territorial de la Argentina tiene raíces históricas. La región norte del país ostenta los peores indicadores de desarrollo históricamente, con economías con baja diversificación, pocos complejos industriales, preponderancia de actividades agropecuarias sin tecnificación y alta dependencia de recursos fiscales del gobierno nacional. La región centro (núcleo de la denominada región pampeana) tiene los mayores niveles de desarrollo socioeconómicos, con economías basadas en la industria, los servicios y un sector agropecuario altamente competitivo y tecnificado. A nivel fiscal posee los mayores niveles de recursos propios.

Por último, la región sur (denominada región patagónica), con economías basadas mayormente en actividades extractivas, ostenta un nivel de desigualdad económica intermedia entre las dos regiones previamente mencionadas. Los mapas a continuación muestran estas disparidades regionales con base en la red eléctrica (véase el mapa 2) y de gas (véase el mapa 3), el déficit cualitativo (véase el mapa 4) y cuantitativo de vivienda (véase el mapa 5), y el perfil y diversificación económica (véanse los mapas 6 y 7)³.

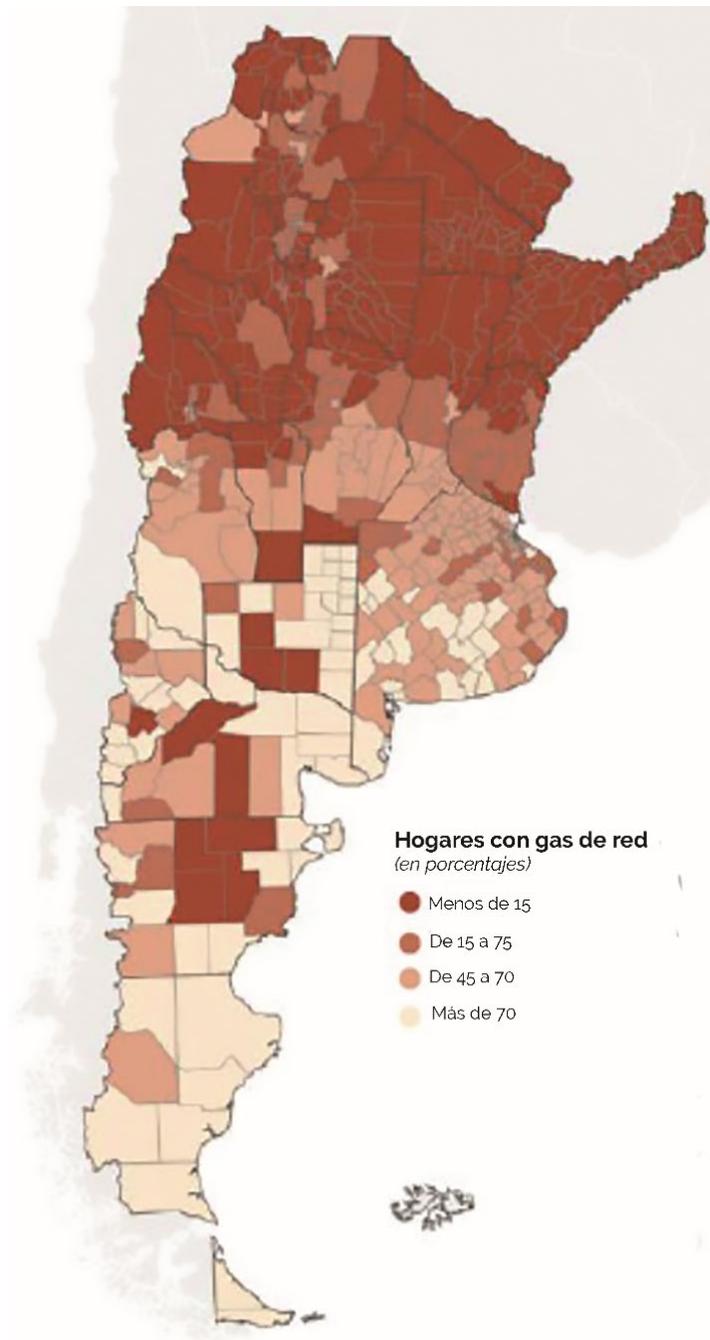
Mapa 2
Argentina: cobertura de la red eléctrica, 2018



Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, *Plan Estratégico Territorial 2018*.

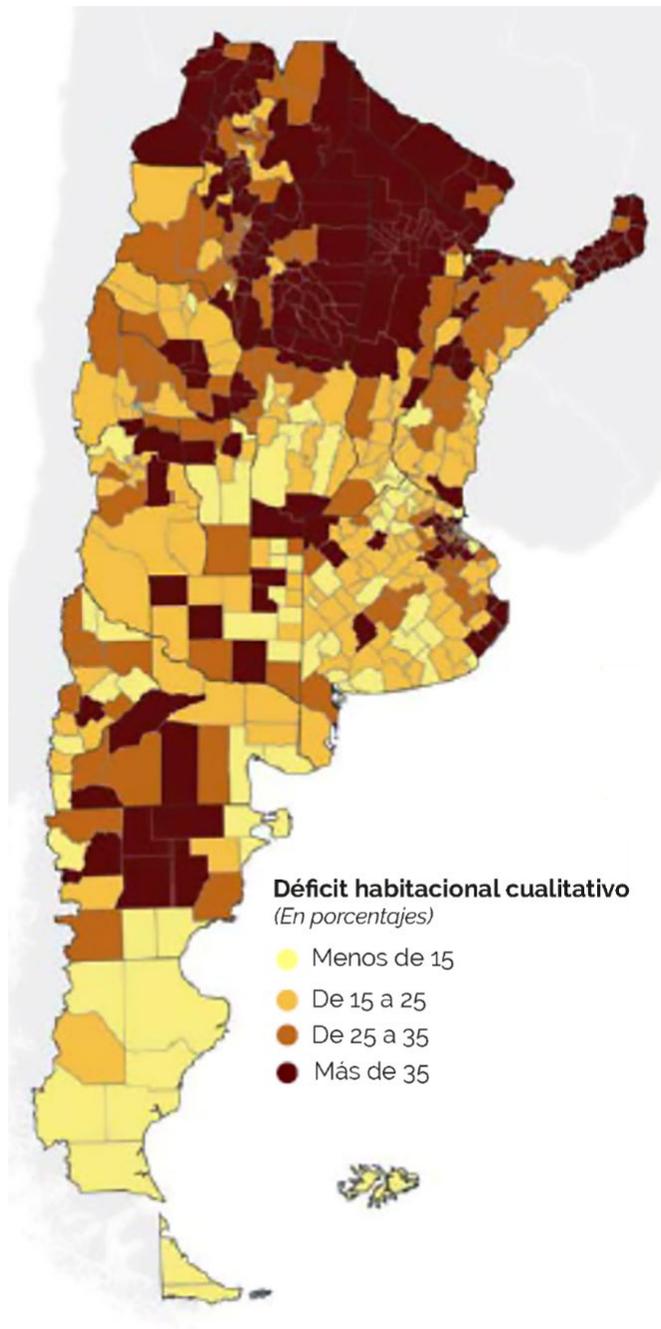
³ En términos de infraestructura, las obras grandes en general las lleva a cabo la nación y las más pequeñas las provincias. En energía eléctrica también existen muchas cooperativas a nivel provincial e incluso municipal, que hacen obras menores.

Mapa 3
Argentina: cobertura de red de gas, 2018



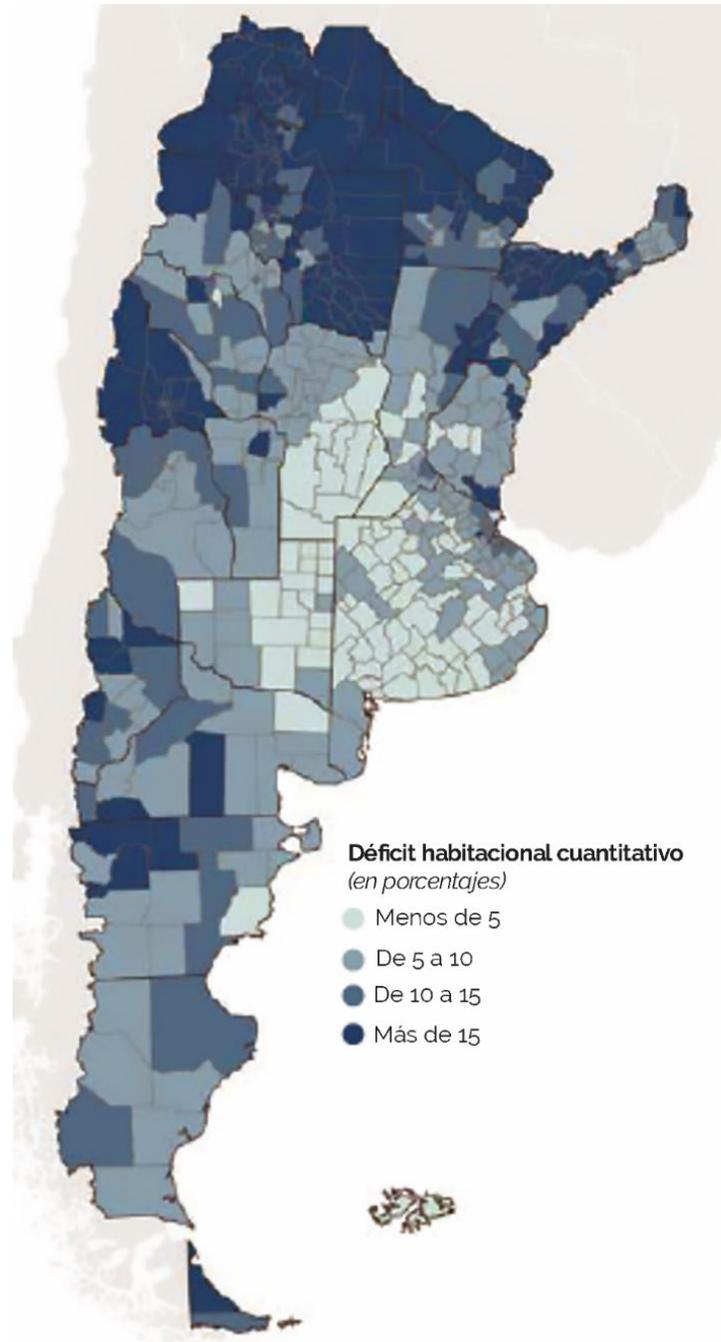
Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, *Plan Estratégico Territorial 2018*.

Mapa 4
Argentina: déficit cualitativo de vivienda, 2018



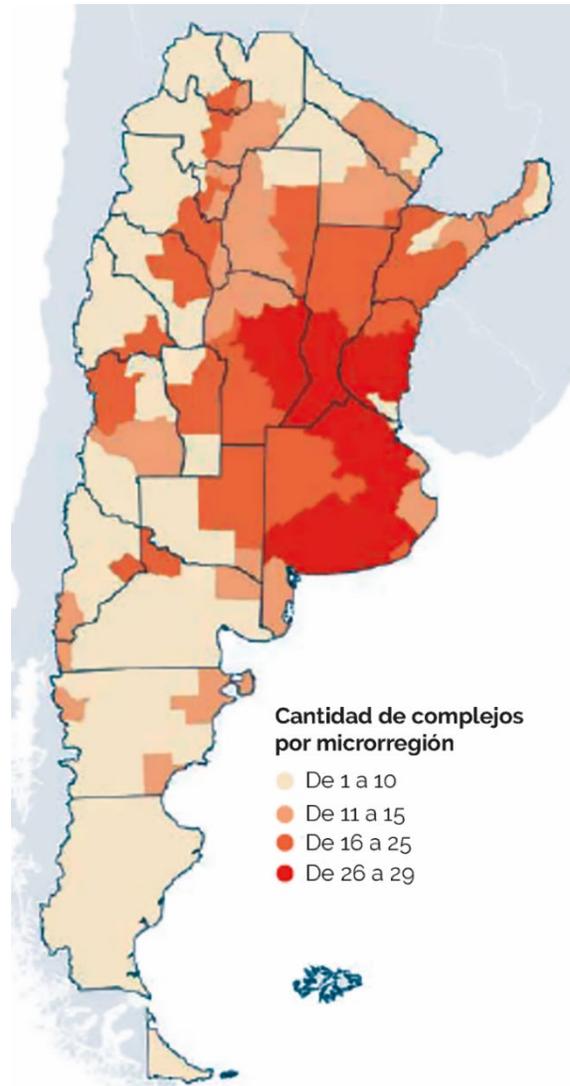
Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, *Plan Estratégico Territorial 2018*.

Mapa 5
Argentina: déficit cuantitativo de vivienda



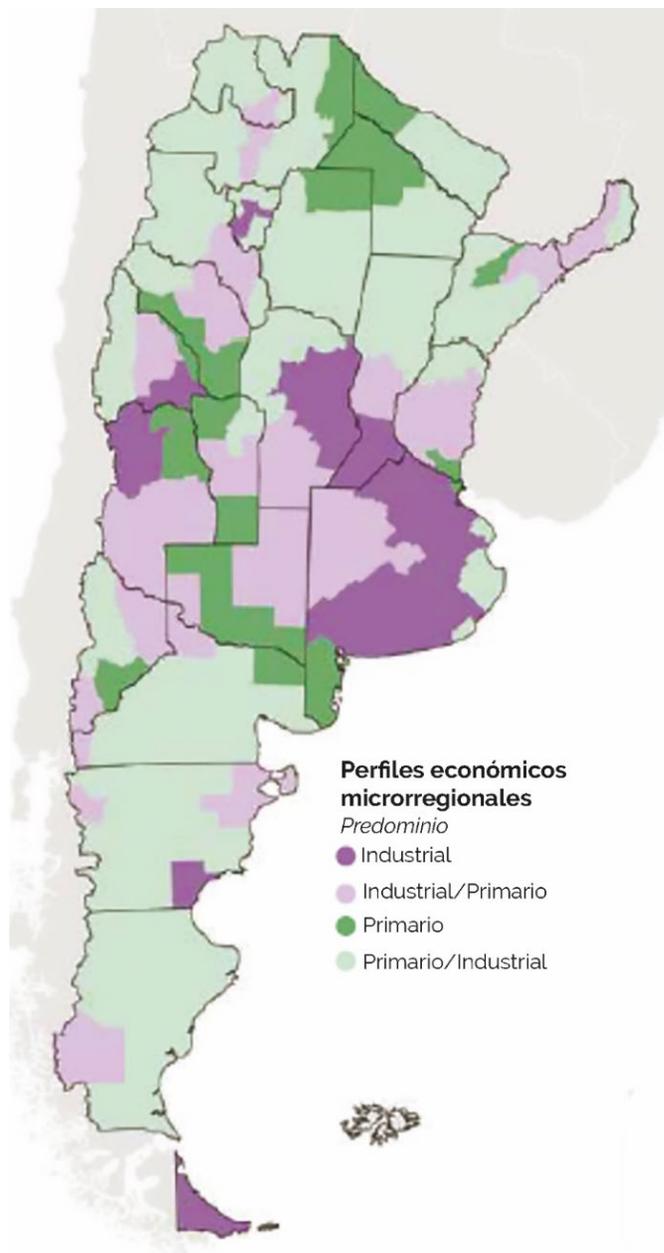
Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, *Plan Estratégico Territorial 2018*.

Mapa 6
Argentina: perfil económico según grado de industrialización



Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, *Plan Estratégico Territorial 2018*.

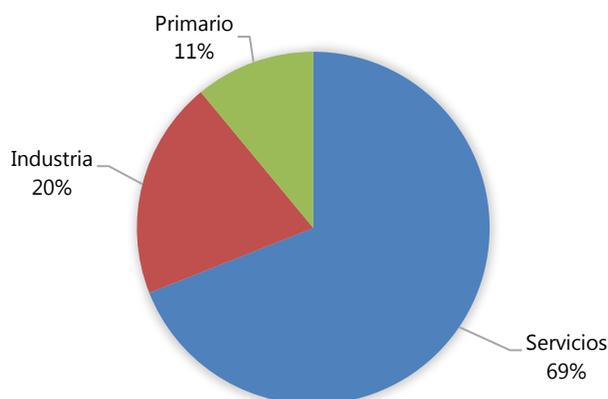
Mapa 7
Argentina: diversificación económica



Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, *Plan Estratégico Territorial 2018*.

En tanto, si se analiza el perfil productivo del país en su conjunto, el sector servicios representa el 69% del PIB, el sector manufacturero el 20% y el sector primario el 11% (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
Argentina: participación de sectores en el PIB, año 2018 a precios de 2004
(En porcentaje sobre el total)



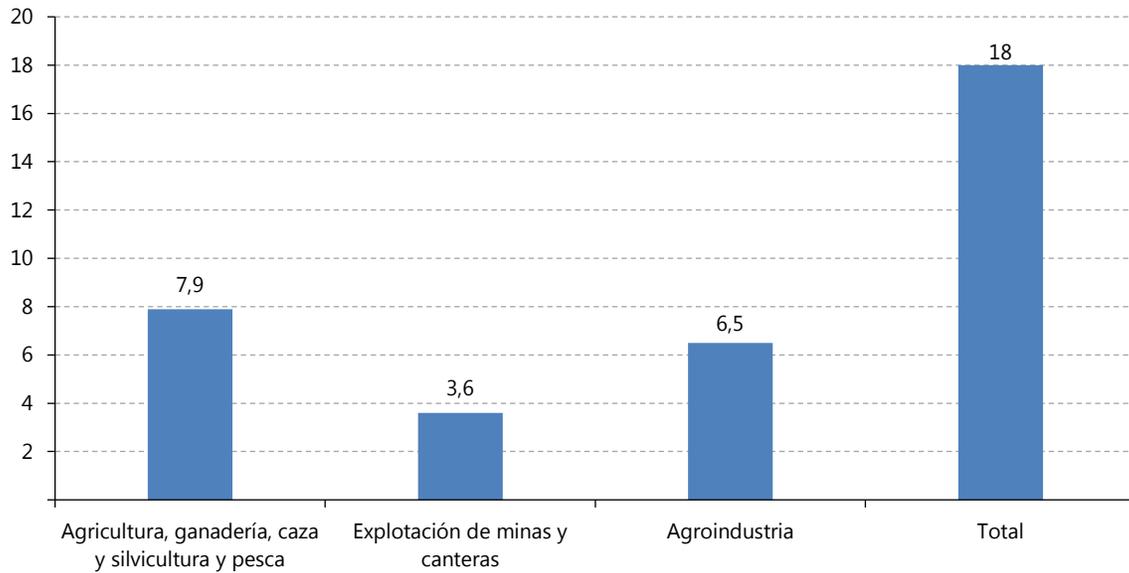
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

A nivel de actividades puntuales, las agropecuarias aportan el 7,9% al PIB y las actividades extractivas el 3,6%. La agroindustria (manufacturas vinculadas al sector agropecuario) aporta, como mínimo, el 6,5% al PIB. De esta forma, si se suman las aportaciones de las tres áreas mencionadas, la incidencia sobre el PIB asciende, como mínimo⁴, al 18% (véase el gráfico 10). Con respecto al sector externo, los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario representaron en promedio el 60% del total de exportaciones del país durante los últimos diez años (véase el gráfico 11). Su participación se incrementó en casi 10 puntos porcentuales con respecto a 2001, pasando del 50% en dicho año al 60% en 2018. El núcleo agroexportador se concentra en la región centro del país y es prácticamente marginal el aporte de la región norte en el total del valor exportado.

Por último, si se evalúan datos de producción a nivel provincial, se observa que en muchas provincias el aporte del sector primario y la agroindustria puede alcanzar valores muy por encima de la media (véase el gráfico 12). Se destacan los casos de Santa Cruz, Neuquén y Chubut dada la incidencia de las actividades extractivas, con un sector primario que representa el 55,9%, el 39% y el 45,49% del total del producto bruto geográfico, respectivamente. Esto implica que el sector primario tiene una incidencia más importante a nivel provincial y local, que a veces no se observa en el producto bruto nacional total dada la concentración del valor agregado en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, regiones con mayor proporción de industria y servicios. No obstante, como se mencionará más adelante, los parámetros de distribución de recursos no están vinculados a estrategias de expansión y desarrollo de las áreas rurales generadoras de riqueza a nivel provincial.

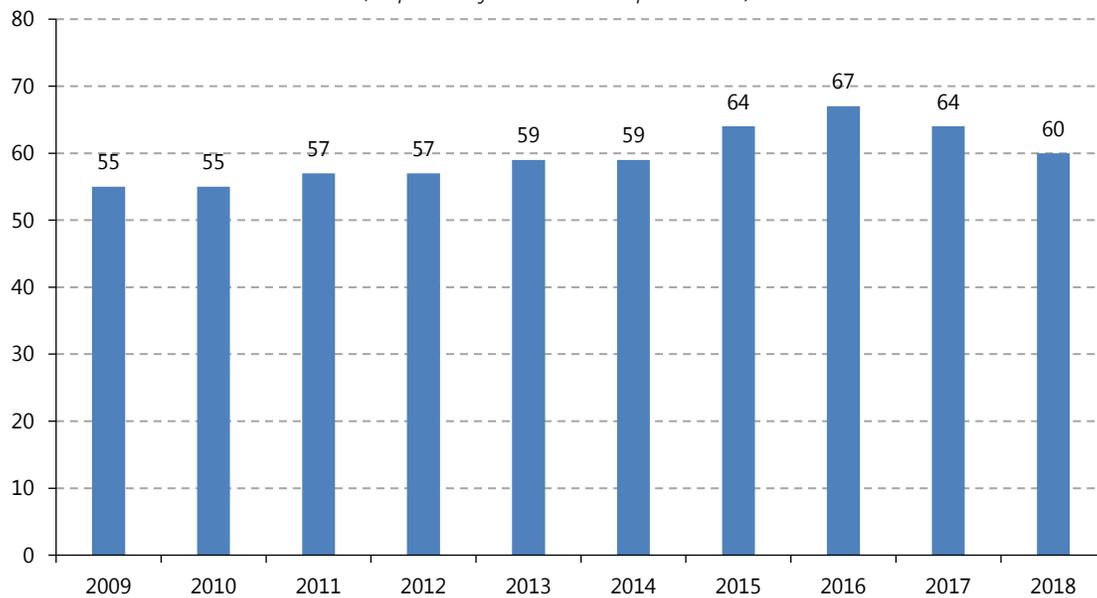
⁴ Representa una estimación mínima por dos motivos: a) no se incluye ningún encadenamiento de las actividades extractivas, y b) solamente se incluyen las manufacturas agropecuarias directas, sin estimar los encadenamientos que puede generar en el sector transporte, comercio, servicios, etc.

Gráfico 10
Argentina: participación del sector primario y manufacturas de origen agropecuario en el PIB, año 2018 a precios de 2004
(En porcentaje sobre el total)



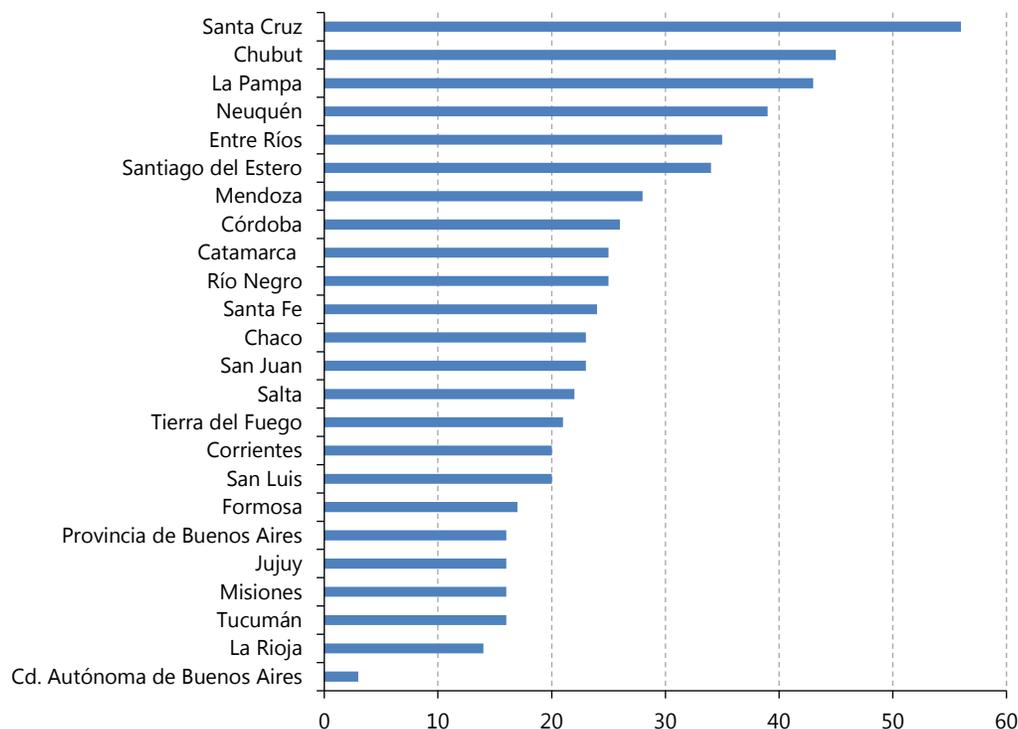
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

Gráfico 11
Argentina: exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, 2009-2018
(En porcentaje del total de exportaciones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

Gráfico 12
Argentina: aporte del sector primario y agroindustria^a por provincia
(En porcentaje del producto total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agroindustria, Innovación y Crecimiento Económico en Argentina.

^a Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y minería.

Como se mencionó anteriormente, el nivel de diversificación económica tiene un claro patrón geográfico: una región norte con bajo desarrollo social y dependencia de actividades agropecuarias con baja tecnificación; una región central altamente desarrollada, con alta complejidad económica y concentradora del complejo agroexportador; y una región sur con preponderancia de actividades extractivas y nivel intermedio de desarrollo.

A escala del sector externo, se observa una fuerte dependencia de las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuarias, lo que representa aproximadamente el 60% del total de exportaciones del país. En suma, de acuerdo con los datos presentados, puede afirmarse que la Argentina tiene un patrón de crecimiento y desarrollo con una fuerte dependencia de la cadena agroindustrial, tanto a nivel local como provincial, pero incluso a nivel macroeconómico. Por su parte, las actividades extractivas constituyen una importantísima fuente de recursos en provincias y municipios particulares.

Con respecto a esto último, la propiedad de los hidrocarburos corresponde al orden provincial, instrumentada mediante la Ley núm. 24,145 de "Federalización de Hidrocarburos" de 1992. En este caso, buena parte de los recursos generados en la etapa extractiva son captados y administrados por los gobiernos provinciales y municipales, a través de las denominadas "regalías". Esta situación es completamente distinta en el caso de la renta agropecuaria, donde el producto generado es captado mediante distintas fases del aparato tributario, con una fuerte imposición tributaria a nivel nacional. Esto genera fuertes desbalances entre el territorio de generación de la

renta originaria y la ulterior transferencia de recursos fiscales. En este sentido, el estudio del aparato tributario, sus competencias, administración y sistema de transferencias resulta clave para el desarrollo territorial de áreas rurales o basadas en la explotación de recursos naturales, sobre la base de la correcta captación de las rentas generadas o bien de su forma de redistribución. Dicho tema se profundiza a continuación.

2. Estructura fiscal de la Argentina

En términos de recursos tributarios, en la Argentina hay impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales:

- Los impuestos nacionales más importantes son el impuesto a las ganancias, al valor agregado y los aranceles sobre el comercio exterior (derechos de importación y retenciones a las exportaciones).
- Los impuestos provinciales están conformados por el impuesto a los ingresos brutos ("impuesto a las ventas"), el impuesto inmobiliario, el impuesto automotor y el impuesto de sellos.
- Por último, los municipios no cobran impuestos, sino tasas retributivas de servicios. Las más comunes son la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, y la tasa de seguridad e higiene. No obstante, algunas provincias han transferido potestades tributarias a los municipios, cediendo el impuesto automotor, el impuesto inmobiliario rural y en algunos casos recaudaciones específicas del impuesto a los ingresos brutos.

No obstante, más allá de que la jurisdicción administra y determina la legislación y política tributaria, hay potestades compartidas sobre los impuestos. Es decir, una parte de los impuestos nacionales es "propiedad" de las provincias, y una parte de los impuestos provinciales es "propiedad" de los municipios. La potestad y las proporciones de distribución son determinadas por el sistema federal de coparticipación de impuestos (nación-provincias) y por los sistemas provinciales de coparticipación (provincias-municipios). Para fines fiscales o de uso y destino de la tierra, son generalmente los municipios los que determinan cuál es el área urbana y cuál es el área rural.

Si bien los lineamientos catastrales son definidos a nivel provincial, cada municipio en particular define en la práctica cuál es el área urbana y cuál es la rural. En general esta decisión está vinculada a la densidad de construcciones (área urbana) y a la densidad de "tierra libre de mejoras" (área rural). Esta distinción se utiliza para determinar el impuesto inmobiliario (hay valuaciones, escalas y partes alícuotas diferentes para inmuebles urbanos y rurales) y el uso del suelo (por ejemplo, para realizar loteos con destino de viviendas).

A nivel federal, la distribución de los recursos ha tenido un fuerte sesgo hacia el centralismo, es decir, a su concentración por parte del Gobierno nacional. Esta situación es histórica y tiene su origen en la concentración de los recursos aduaneros por parte de Buenos Aires, para luego heredar la dinámica de concentración por parte del Gobierno nacional una vez unificada la República en 1853. La primera sanción de un esquema de distribución de recursos automático entre la nación y las provincias data de 1988 y es la denominada Ley 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos.

Esta ley definió criterios específicos de distribución de los denominados "recursos de origen nacional", dividiendo los recursos entre la nación y las provincias (coparticipación primaria) y entre

las provincias (coparticipación secundaria). La coparticipación primaria establece la proporción en la que serán repartidos los impuestos nacionales entre la nación y las provincias. El total de recursos que se deriva a las provincias se denomina "recursos de origen nacional" (RON). La coparticipación secundaria establece las proporciones en las que los RON son distribuidos entre las provincias. Este conjunto de recursos es de libre disponibilidad para cada una de las jurisdicciones receptoras y de distribución automática⁵.

El mismo esquema es aplicado a nivel provincial con los municipios y existe una ley de coparticipación por cada provincia. Cada provincia aplica criterios diferentes tanto para la determinación del reparto primario como del secundario. Como se observa en el gráfico 19, la mayor proporción de recursos es concentrada por el Gobierno nacional, que tiene potestad sobre aproximadamente el 52% de los recursos corrientes generados en el país. El 40% es potestad provincial y solamente el 8% está a cargo de los gobiernos locales (véase el gráfico 13).

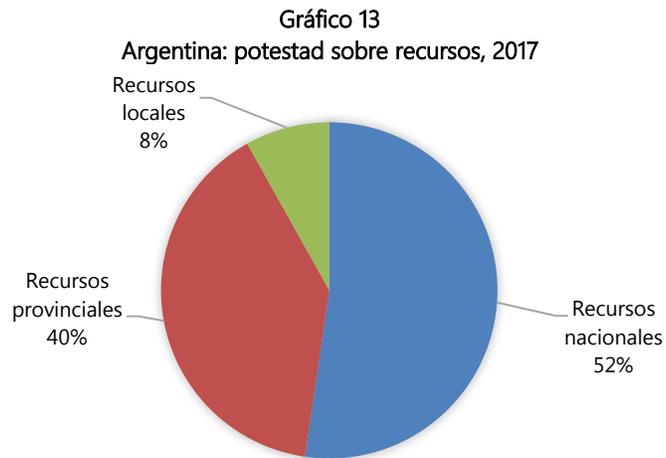
La nación administra el 70% de los recursos corrientes del país, fija la política tributaria y administra y fiscaliza su recaudación (véase el gráfico 14). Esto significa que, si bien las provincias son "propietarias" y tienen a cargo la ejecución del 40% de los recursos tributarios totales, una parte importante de los mismos es recaudado y administrado por el Gobierno nacional, que luego los transfiere a través del sistema de coparticipación. Esto constituye otro tipo de limitación a la descentralización tributaria, dado que la soberanía de las provincias sobre la política tributaria nacional es limitada⁶ y nula respecto a la fiscalización y recaudación.

Los ingresos del Gobierno nacional se componen en un 54% por recursos tributarios, un 40% por recursos derivados de la seguridad social y 6% de otros recursos (véase el gráfico 15). Con respecto a las erogaciones, el 48% del gasto total del Gobierno nacional está asociado al pago de jubilaciones y pensiones del sistema previsional, el 20% a transferencias corrientes (subsidios a personas y empresas), el 14% al pago de salarios de la planta de personal (empleados públicos nacionales, seguridad y fuerzas armadas, principalmente), el 11% al pago de intereses de la deuda, el 4% a gastos de capital (mayormente obras de infraestructura) y el 3% a gastos en bienes y servicios (véase el gráfico 16).

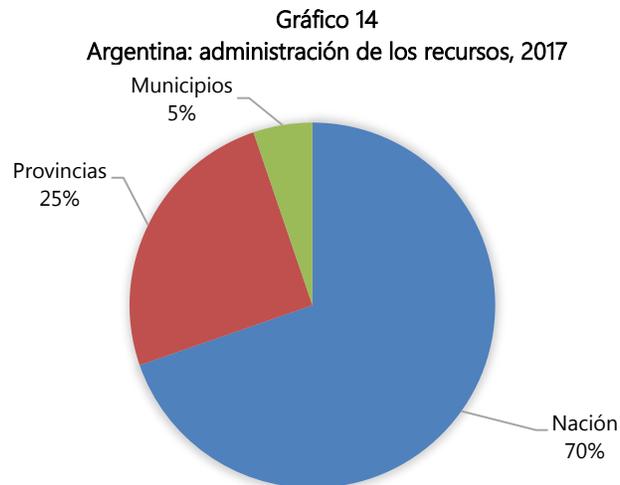
Por su parte, el 50% de los ingresos provinciales está compuesto por recursos tributarios de origen nacional, el 38% de recursos tributarios provinciales y el 12% por otros recursos (véase el gráfico 17). Los impuestos provinciales están conformados por el impuesto a los ingresos brutos (impuesto a las ventas), el impuesto inmobiliario (impuesto a la tenencia de inmuebles), el impuesto automotor y el impuesto de sellos. Si bien este conjunto representa aproximadamente el 38% de los recursos provinciales, existen grandes disparidades entre el conjunto de provincias. Aunque la mayor proporción de recursos está constituida por los de origen nacional, las provincias hidrocarburíferas son una excepción: las regalías cobradas al sector de extracción de hidrocarburos constituyen una fuente de recursos considerable.

⁵ A diferencia de las transferencias de tipo discrecional, que en general son para financiar programas específicos. Los criterios de distribución de la coparticipación provincial se ilustran en el cuadro 2.

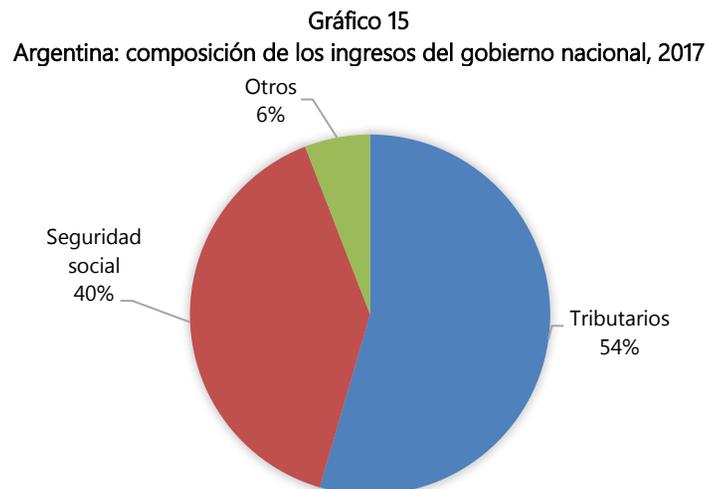
⁶ Solamente participan en aquellas modificaciones tributarias que necesitan aprobación del Congreso Nacional, pero en forma indirecta a través del voto de diputados y senadores que representan a las provincias.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2017.

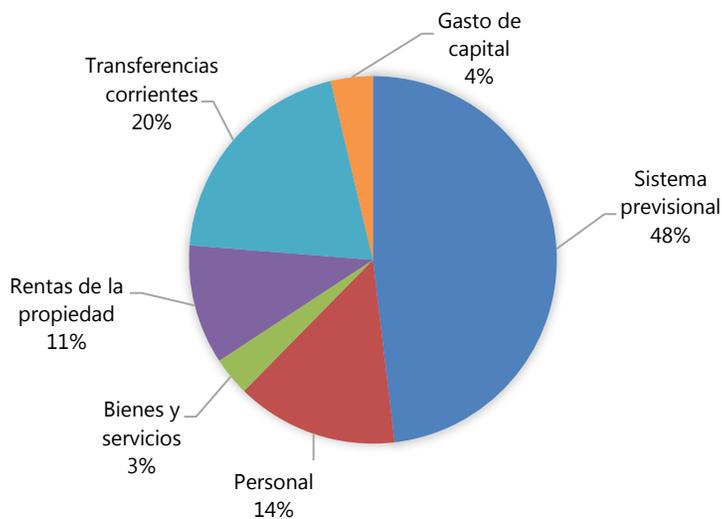


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2017.



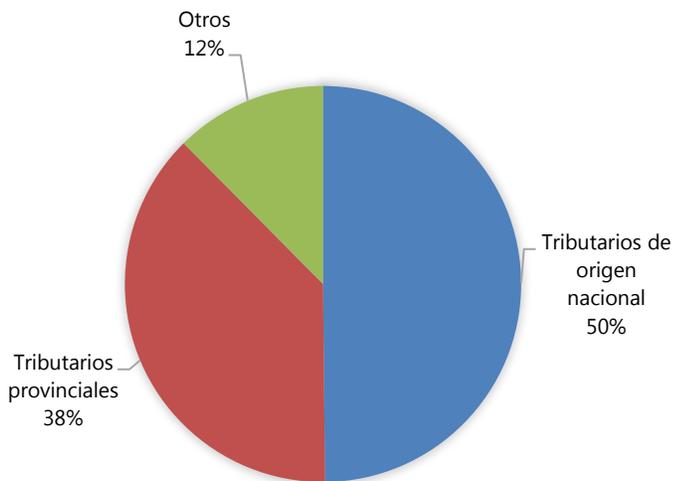
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2017.

Gráfico 16
Argentina: composición del gasto del gobierno nacional, 2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2017.

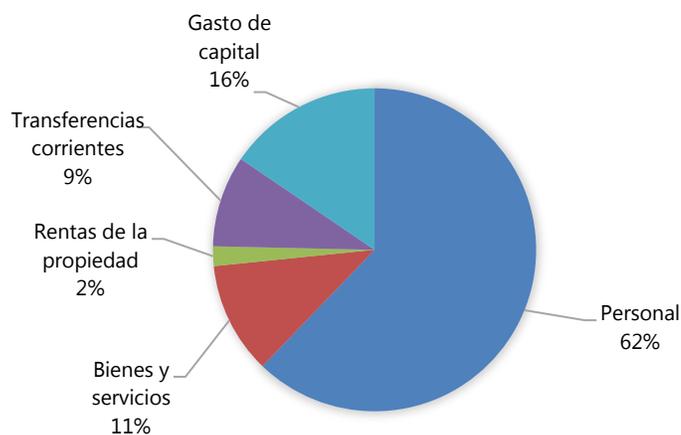
Gráfico 17
Argentina: composición de ingresos consolidado provincial, 2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio del Interior de Argentina, 2017.

Con respecto a las erogaciones, el 62% del gasto está asociado al pago de salarios del personal: docentes, policía, salud y poderes del estado; el más relevante es el sector docente. El 16% está asociado a erogaciones de capital (obras de infraestructura), el 11% a bienes y servicios, el 9% a transferencias corrientes (mayormente coparticipación a municipios) y el 2% al pago de intereses de la deuda (véase el gráfico 18).

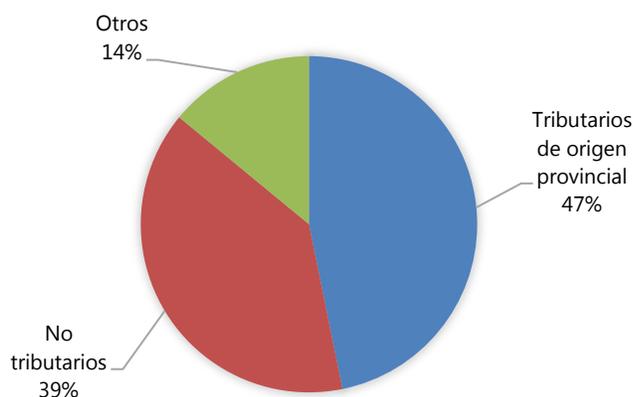
Gráfico 18
Argentina: composición del gasto del consolidado provincial, 2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio del Interior de Argentina, 2017.

Por último, los ingresos del sector municipal están compuestos en un 47% por recursos de origen provincial, un 39% en recursos no tributarios y un 14% de otros recursos (véase el gráfico 19).

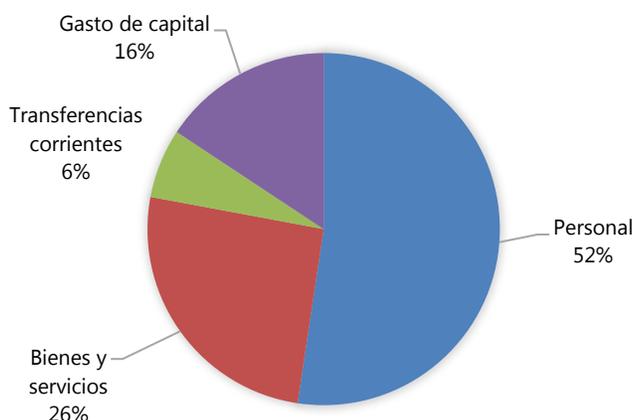
Gráfico 19
Argentina: composición de ingresos consolidado municipal, 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2015.

El 52% del gasto del sector municipal está asociado al pago de salarios, el 26% a la provisión de bienes y servicios (principalmente recolección de residuos, alumbrado público y limpieza) y el 16% a gastos de capital (obras de mantenimiento e infraestructura) (véase el gráfico 20).

Gráfico 20
Argentina: composición del gasto del consolidado municipal, 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2015.

En síntesis, si bien la Argentina está organizada políticamente bajo estructura federal, la potestad y la distribución de recursos ha estado sesgada hacia el centralismo, es decir, con una concentración relativa en el Gobierno nacional. Esto ha generado limitaciones importantes para el federalismo fiscal, mirando las autonomías políticas subnacionales. En los últimos años, los desbalances fiscales se registran más en la nación que en las provincias y la independencia fiscal a nivel municipal es muy limitada. Históricamente, esta situación ha generado grandes limitaciones para la planeación territorial y el desarrollo endógeno; aún más si debe ser movilizado por los gobiernos locales.

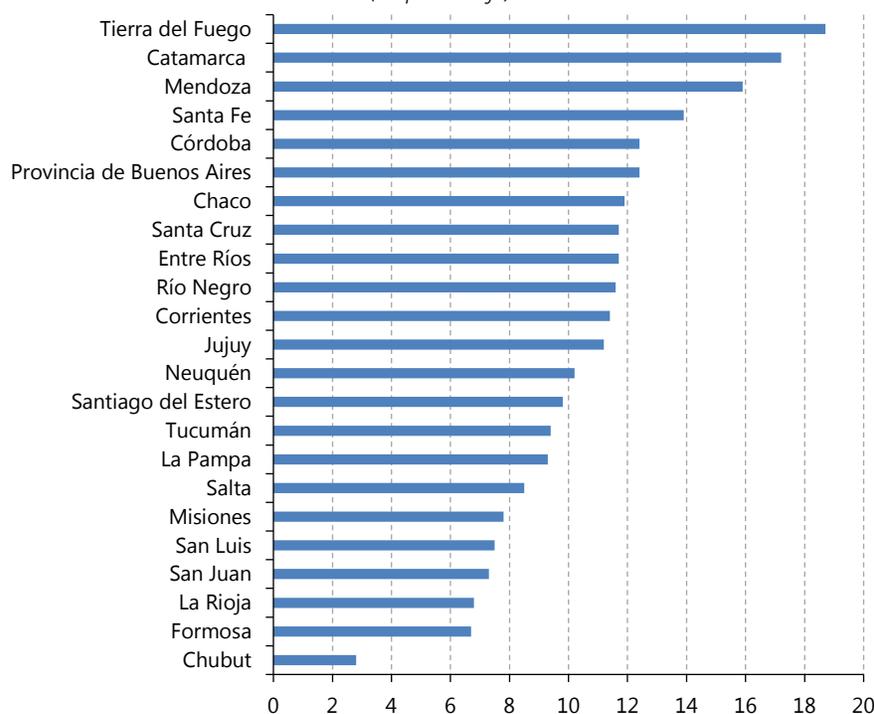
La planeación económica y el financiamiento de obras de infraestructura está a cargo tradicionalmente de la nación y las provincias, por lo que queda un margen de acción muy pequeño para los municipios. De esta forma, la capacidad de financiar políticas a nivel local es muy baja y las tienen que hacer la nación o las provincias. Durante los últimos 30 años el debate político estuvo principalmente centrado en la distribución de recursos entre la nación y las provincias, por lo que la discusión respecto a la autonomía financiera y descentralización de los gobiernos locales (municipios) quedó en segundo plano.

No obstante, no se ha abierto el debate respecto a la diferenciación entre áreas rurales o urbanas respecto a la distribución de recursos, sino más bien a determinar las necesidades de gasto de cada área geográfica. Los gobiernos locales de la Argentina, denominados municipios, gozan de autonomía (art. 123 CN), pero en general, su independencia es limitada por restricciones tributarias. En primer lugar, los municipios no pueden crear impuestos análogos a los coparticipables (Ley 23.548) y en muchos casos la creación de impuestos está limitada por normativa provincial. El financiamiento de los municipios proviene de los regímenes de coparticipación provincial (47% del total de recursos), la recaudación de tasas contributivas de servicios (39% de total) y las transferencias (en general discrecionales) de la nación y las provincias (14%).

Este último conjunto es para el financiamiento de programas específicos, tanto de gastos corrientes como de obras públicas. Solamente los recursos de coparticipación provincial son de libre disponibilidad. Como se ha mencionado, cada provincia define la proporción de recursos que

será transferido a los municipios (coparticipación provincial primaria) y a su vez cómo se repartirá este monto entre los municipios (coparticipación provincial secundaria). Cada provincia aplica un esquema diferente determinando mediante la Ley Provincial, una fórmula específica que establece los recursos y las proporciones que serán distribuidos a los municipios y entre los municipios. Con respecto a la distribución primaria, la cantidad de recursos transferidos a los municipios varía a lo largo de las provincias, desde un máximo del 19% de los recursos corrientes en Tierra del Fuego, hasta un mínimo del 3% de los recursos corrientes en Chubut (véase el gráfico 21).

Gráfico 21
Argentina: coparticipación a municipios como porcentaje de los ingresos corrientes provinciales, 2017
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y de Ministerio de Hacienda de Argentina, 2017.

Por ejemplo, la provincia de Tucumán transfiere en promedio el 10% de sus recursos corrientes a los municipios y el resto queda en las arcas provinciales para sus propios gastos. No obstante, en la mayoría de las provincias que ostentan los mínimos valores de transferencias se ha dado un proceso de descentralización tributaria, donde muchos impuestos provinciales han pasado directamente al ámbito municipal. Puede contrastarse en este caso las provincias con los valores máximos y mínimos: Tierra del Fuego transfiere la mayor proporción de recursos, pero los municipios no administran ningún tipo de recurso tributario o regalía, mientras que Chubut distribuye la menor proporción porque ha transferido directamente la potestad impositiva y de regalías a sus municipios. Esto implica que el 28% de los recursos de los municipios de Chubut es administrado por ellos mismos (véase el cuadro 6).

En este sentido, a pesar de que los municipios no pueden crear impuestos, las provincias pueden transferir la administración y potestad de impuestos provinciales hacia los municipios. La

Provincia del Chubut constituye un caso paradigmático, dado que reviste el nivel más alto de descentralización tributaria del país, donde una porción importante de los impuestos provinciales es potestad de los municipios. En efecto, el 45% de los recursos corrientes de los municipios del Chubut constituyen recursos tributarios propios y regalías. La segunda provincia en descentralización tributaria municipal es Neuquén, con una potestad sobre el 25% de sus recursos tributarios y regalías. Estos valores contrastan con el resto de los casos, en los que la gran mayoría se encuentran entre el 0% y el 10% (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
Argentina: descentralización fiscal a nivel municipal, 2015
(En porcentajes)

	Tributarios	Regalías	Total
Provincia de Buenos Aires	0	0	0
Catamarca	0	2,4	2,4
Córdoba	6,5	0,0	6,5
Corrientes	8,2	0	8,2
Chaco	7,4	0	7,4
Chubut	28,3	17,1	45,4
Entre Ríos	0	0,1	0,1
Formosa	9,6	0	9,6
Jujuy	5,9	0	5,9
La Pampa	0	9,5	9,5
La Rioja	0	0	0
Mendoza	0	4,3	4,3
Misiones	4,6	0	4,6
Neuquén	7,1	18,4	25,5
Río Negro	0	5,4	5,4
Salta	6,5	2,1	8,6
San Juan	0	4,2	4,2
San Luis	0	0	0
Santa Cruz	5,5	5,8	11,2
Santa Fe	0	0	0
Santiago del Estero	0	0	0
Tierra del Fuego	0	0	0
Tucumán	10,4	4,7	15,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base en datos del Ministerio de Hacienda de Argentina, 2015.

Con respecto a la forma de reparto de los recursos provinciales, la coparticipación secundaria es la forma en la que el total de recursos que será transferido al conjunto municipal se distribuye entre municipios. La distribución entre municipios se fija con base en un conjunto de criterios; la concentración poblacional es uno de los más habituales. En efecto, el 71% de las provincias utiliza la categoría de población como uno de los criterios de distribución. No obstante, también en el 75% de los casos se utilizan sumas fijas (es decir, reparto en partes iguales), a fin de contrarrestar la concentración de recursos en los municipios más poblados. En el 46% de las provincias también se toma a la recaudación propia municipal como otro indicador de distribución (véase el cuadro 7). En definitiva, entre los criterios de distribución predominan aquellos de sesgo

devolutivo⁷, aunque algunas provincias han sabido incorporar algunos indicadores de corte redistributivo (Perdomo, 2013). Solamente en algunos casos se utilizan criterios redistributivos⁸, pero para una proporción limitada de recursos transferibles.

Cuadro 7
Argentina: criterios de distribución de la coparticipación provincial, 2013

Criterios	Indicadores	Porcentaje de utilización	Objetivo
Devolutivo	Porcentaje de población	71	Pretende que una parte de los recursos recaudados por el nivel superior de gobierno retornen al municipio de manera que el contribuyente sepa que los impuestos que paga serán utilizados en la provisión de servicios públicos en su lugar de residencia.
Redistributivo	Partes iguales	75	Intenta darle al sistema un componente de equidad, garantizando un piso de coparticipación uniforme para todas las localidades.
Eficiencia	Recaudación propia	46	Aspira a lograr incentivos para la recaudación de las tasas y derechos propios del municipio.
Otros ^a	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de población rural • Población/empleados • Diferencia poblacional con la capital • Lugar de emisión del impuesto • Coeficientes fijos • NBI • Lejanía de la capital 	5	Responden a necesidades y características socioeconómicas específicas presentes en cada jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Perdomo, "Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios", *Nota Técnica N°67, Informe Económico N° 82*, primer trimestre de 2013, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.

^a No se trata de programas sectoriales sino de criterios diversos que aplican ciertas provincias para una proporción en general limitada de recursos, que se aplican para contrarrestar el sesgo poblacional o ciertas particularidades o desventajas de algunos territorios.

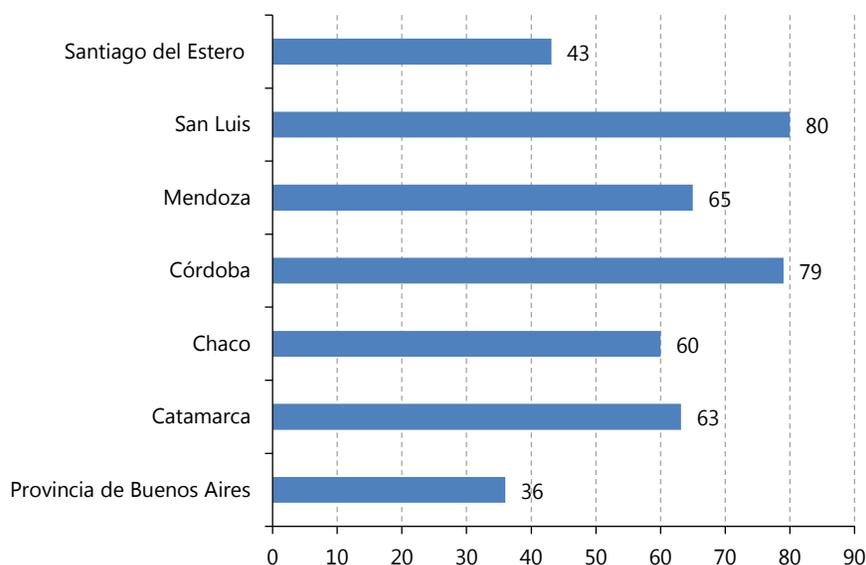
No obstante, el componente redistributivo es generalmente complementario, dado que la mayor proporción de los recursos⁹ son transferidos por criterios devolutivos, como la cantidad de población, que es uno de los más importantes. En el gráfico 22 se expone el volumen de recursos que es distribuido de acuerdo con la cantidad de la población. Por ejemplo, en San Luis el 80% del total de recursos coparticipables se reparte de acuerdo con la concentración poblacional, mientras que el 20% remanente se distribuye siguiendo otros criterios.

⁷ Es decir, que se determina la proporción de recursos a transferirse dependiendo del "aporte" del municipio a la riqueza provincial. No obstante, este criterio es estático (se sanciona una vez por Ley Provincial) y la concentración de población es la variable más ampliamente utilizada.

⁸ Por ejemplo, distribución en partes iguales, inversa de la recaudación tributaria, inversa de la población, etc.

⁹ Tanto recursos provinciales como recursos de origen nacional (RON).

Gráfico 22
Argentina: recursos coparticipables distribuidos en función de la población, 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Perdomo, "Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios", *Nota Técnica N°67, Informe Económico N° 82*, primer trimestre de 2013, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura.

Con excepción de la Provincia del Chubut, los gobiernos locales tienen una baja descentralización tributaria (baja en términos de ejecución del gasto y particularmente baja en términos de recaudación), dependiendo de las transferencias de coparticipación provincial para su financiamiento, además de los recursos propios cobrados por concepto de tasas retributivas de servicios (alumbrado, barrido y limpieza, entre otros). El criterio de distribución de recursos desde las provincias hacia los municipios tiene un fuerte componente devolutivo; la población es uno de los criterios más influyentes y en general no se suele diferenciar entre zonas urbanas y rurales. Salvo en algunas excepciones, se aplican métodos que compensen la concentración de recursos por densidad poblacional, tales como sumas fijas o un coeficiente calculado como inversa de la población, pero para una proporción limitada del total de recursos transferibles.

En general, no hay criterios de definición o diferenciación entre áreas urbanas y rurales, por lo que se da un tratamiento uniforme a cada unidad territorial. Tampoco se han creado mecanismos automáticos de transferencia de recursos a zonas "rurales", más allá de algunos programas específicos pero que involucran cantidades de recursos muy limitados¹⁰. La separación entre área rural y urbana no es uniforme, y existe una definición poblacional (determinada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y otra catastral y tributaria (definida por cada provincia o municipio, según corresponda). Los municipios suelen ser los que determinan qué área es urbana y qué área es rural para fines catastrales (para zonificación del código de edificación) y tributarios

¹⁰ Por ejemplo, en la Provincia de Corrientes, una parte del producto del impuesto inmobiliario rural se destina a integrar un fondo de desarrollo rural, con el objetivo de asistir y financiar la realización de obras en zonas rurales y la ejecución de proyectos que contribuyan a incrementar la productividad de las actividades agropecuarias y que aseguren la calidad de los productos. Este fondo se encuadra bajo la Ley N° 5.552/04.

(para la determinación del impuesto inmobiliario). No obstante, en términos generales, no hay una diferenciación a fin de determinar la distribución de recursos tributarios.

En algunas provincias hay "comunidades rurales", unidades territoriales que por su población no llegan a ser consideradas municipios y que en general reciben menos recursos. Un ejemplo es el caso de la Provincia de Tucumán, donde son consideradas comunas rurales los territorios con más de 500 habitantes (Ley Provincial núm. 7350), hasta que alcancen la categoría de municipios (5.000 habitantes). Esta definición varía de acuerdo con la provincia y en muchos casos las comunas rurales también son denominadas "comisiones de fomento". Esto no implica que haya diferentes definiciones de "rural" y "urbano", sino que las provincias utilizan distintos límites para convertir una agrupación poblacional en un gobierno local.

Por otra parte, se observan diferencias entre el impuesto inmobiliario urbano y el impuesto inmobiliario rural. Como se mencionó anteriormente, la línea de demarcación entre un área y otra es generalmente determinada por los municipios. No obstante, el impuesto inmobiliario es potestad provincial (aunque existen casos donde las provincias han delegado el impuesto inmobiliario rural a los municipios). Pero el punto central es que la recaudación del impuesto inmobiliario rural es relativamente más baja que la urbana, a pesar de que la extensión de la tierra rural es considerablemente superior. Por ejemplo, en 2018 la recaudación del impuesto inmobiliario de la provincia de Buenos Aires (la más rica del país) estuvo conformada en un 68% del impuesto urbano y el 32% restante del rural. La subvaluación fiscal de los terrenos rurales en las provincias del núcleo agrícola responde mayormente a factores políticos: dado que el sector soporta una fuerte carga tributaria a nivel nacional, las provincias han sido prudentes en incrementar la presión fiscal del impuesto inmobiliario rural.

3. Resumen del caso de la Argentina

Si bien la estructura económica de la Argentina ostenta una mayor proporción de generación de riqueza en el sector servicios y manufacturas, las cadenas de valor originadas en la producción primaria tienen una alta incidencia en la economía. Esta situación se profundiza en las exportaciones, en las que se ha observado un perfil neto de desarrollo agroindustrial. A nivel local, la incidencia del sector primario puede ser aún mayor pues hay provincias y localidades totalmente dependientes de actividades agropecuarias o extractivas.

No obstante, el diseño de un modelo de federalismo fiscal que promueva el desarrollo de áreas rurales, que siguen siendo predominantemente agropecuarias, constituye un gran desafío. A nivel de la coparticipación federal, se observa una relación entre concentración poblacional total y concentración de recursos coparticipables, pero no se cumple considerando solamente la concentración de población rural (es decir, las áreas puramente rurales son en cierta forma desfavorecidas). A escala de la coparticipación provincial, la concentración poblacional vuelve a ser el factor determinante para la transferencia de recursos. Esta dinámica corresponde a que el sistema de transferencias fiscales responde a la identificación de las áreas con mayores necesidades de provisión de servicios públicos (educación, salud, seguridad), más que a una estrategia de desarrollo económico territorial.

En este sentido, se observa una fuerte discrepancia entre la riqueza generada por los recursos naturales y el desarrollo de la población rural. Una cuestión importante es cómo la renta agropecuaria y la extractiva influyen sobre la riqueza del país. Puntualmente se observa una fuerte distorsión entre el origen de la riqueza generada y la captación de recursos tributarios a nivel local,

dado que en general el aparato tributario se encuentra invertido: la mayor carga fiscal se concentra a nivel federal y la menor a nivel local. La carga federal es redistribuida primero entre las provincias y luego entre los municipios con criterios generalmente distintos al origen de la renta (criterio económico). Los mecanismos de captura del valor de la tierra resultan muy limitados a nivel local. Esta situación se profundiza con los cultivos exportables debido a los derechos a la exportación, impuesto federal que no es coparticipado. De esta forma, los programas de desarrollo rural son en general planificados a nivel nacional¹¹ o provincial, y con recursos independientes del sistema de transferencias automáticas, lo que pone en riesgo la continuidad de los mismos por la discrecionalidad de la fuente de financiamiento.

Por otro lado, en muchos municipios del interior del país, la expansión del casco urbano, los desarrollos inmobiliarios y el crecimiento del sector servicios encuentran una fuerte vinculación con el incremento de la renta agropecuaria. Esta dinámica se observa sobre todo en localidades del núcleo agrícola de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que ostentan una vinculación estrecha entre los ciclos de valorización de la producción rural y el desarrollo urbano. Esta dinámica puede ser aún más estrecha en localidades dependientes de la renta extractiva (gas y petróleo) del sur del país. La disponibilidad de información socioeconómica a nivel local es la principal limitante para desarrollar estudios robustos sobre esta observación. Es decir, solamente se cuenta con información censal cada diez años y la información muestral anual solamente se recaba para los grandes aglomerados urbanos, excluyendo las áreas urbanas pequeñas y la población rural. Esto impide la realización de estudios econométricos que vinculen el grado de descentralización fiscal con el desarrollo rural.

Por último, actualmente dos factores que también influyen en qué tan bien funciona la descentralización presentan debilidades en la Argentina. La promoción de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones para intervenciones públicas es escasa en todo el país pero, sobre todo, en las zonas rurales más marginadas. Por ejemplo, la aplicación del presupuesto participativo se ha dado en forma limitada en algunos municipios de áreas urbanas, pero asignando una porción muy pequeña de recursos. Otro fenómeno que delata sistemáticamente el debate acerca del modelo de federalismo fiscal es la recurrencia de las crisis macrofiscales, que redundan en una crisis de financiamiento del sector público, generando retrocesos en las reformas fiscales previamente implementadas. En la actualidad, el financiamiento del sistema previsional federal, la sostenibilidad de la planta de personal provincial y la sostenibilidad de la deuda pública nacional son tres aspectos que marcarán la agenda fiscal en el corto y mediano plazo. En términos del sistema de transferencias, el debate se centra en la reducción de los desequilibrios verticales y horizontales, y no en la diferenciación de urbanidad y ruralidad. En este contexto, el concepto actualmente debatido para determinar los criterios de distribución es el de "necesidades fiscales" y no el de desarrollo rural.

¹¹ Entre otros, pueden mencionarse los proyectos de desarrollo rural de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex-UCAR) de la Secretaría de Agroindustria del Gobierno Nacional.

En síntesis, pueden derivarse los siguientes puntos del caso argentino:

- La desigualdad socioeconómica territorial es muy marcada y responde a raíces históricas.
- El sector primario, especialmente la agricultura, tiene una importante incidencia económica en la producción y las exportaciones totales del país.
- A nivel provincial y local, el sector primario puede tener una alta incidencia en el producto bruto geográfico o bien a nivel de cohesión social en las zonas más marginales.
- En términos de captación de recursos fiscales, la pirámide tributaria se encuentra invertida, con una alta tributación en impuestos nacionales y baja en impuestos locales.
- Lo anterior implica un nivel muy bajo de descentralización tributaria y autonomía fiscal a nivel de los gobiernos locales. Las provincias del Chubut y Neuquén, donde la renta extractiva es potestad provincial (a diferencia de la renta agropecuaria), constituyen una excepción.
- No existe una definición de ruralidad para determinar la transferencia de recursos entre jurisdicciones.
- Existe un fuerte sesgo poblacional en la determinación de la cantidad de recursos que recibe cada municipio, como indicador de necesidades de prestación de servicios. No existen sistemas de distribución basados en la determinación de potencialidades de expansión de las áreas rurales.
- El impuesto inmobiliario rural es una fuente de recursos subutilizada a nivel provincial y municipal, sobre todo por la alta carga fiscal que el Gobierno nacional aplica sobre el sector agropecuario.

B. República Dominicana

1. Breve introducción a la estructura política, poblacional y económica

A diferencia de la estructura federal de la Argentina, la República Dominicana es una república unitaria además de ser un país altamente centralizado. En términos de su administración política, está dividido en el Distrito Nacional, que incluye la capital de Santo Domingo, las regiones, las provincias y los municipios. Las provincias se dividen en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. El país cuenta con 10 regiones y 31 provincias más el Distrito Nacional. En 2014 había 158 municipios y 234 distritos municipales, pero estas cifras están siempre aumentando en un proceso de atomización que ha presentado un desafío importante para el proceso de descentralización, un tema que se abordará posteriormente con mayor detalle (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017).

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la República Dominicana es predominantemente y cada vez más urbana. La Ley 176-07 aprobada en 2007 especifica que para crear un municipio, un territorio debe contar con una población de 15.000 habitantes, y por lo menos 10.000 habitantes para crear un distrito municipal (República Dominicana, 2007). En realidad, y de acuerdo con un estudio de 2014 del PNUD, la mayoría de los distritos municipales tienen una población muy por debajo de este requisito y casi 40% de los municipios no cumplen con los requerimientos de población (PNUD, 2014). Los ejemplos incluyen los distritos municipales de Santa María (población

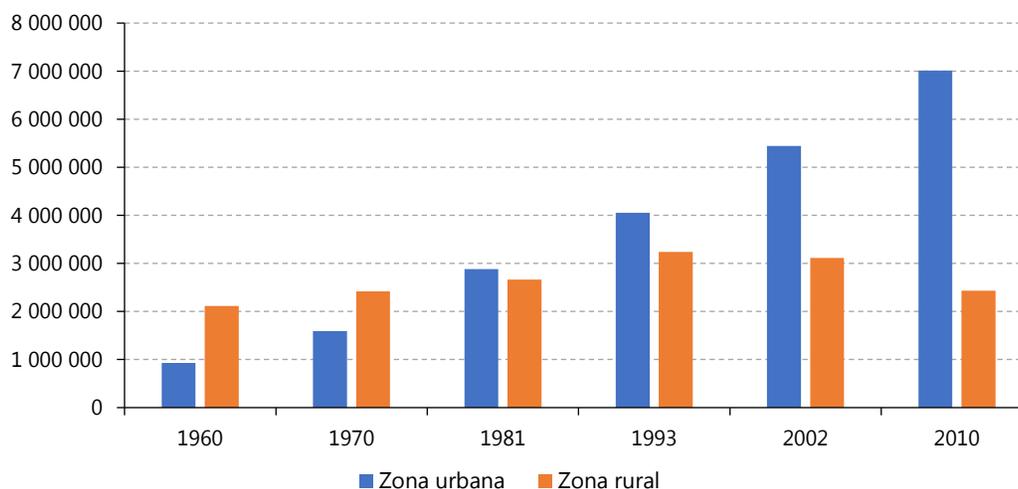
2.248) y Zambrana abajo (población 4.278) —ambos fundados después de la aprobación de la Ley 176-07— (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017).

No obstante, las zonas urbanas y rurales están definidas por estas demarcaciones administrativas. Según la definición de la Oficina Nacional de Estadística en su censo nacional, las poblaciones rurales son las que están ubicadas en secciones y parajes, mientras que la población urbana habita los distritos municipales y las cabeceras de los municipios. Esta definición administrativa, junto con el incumplimiento de los requisitos de población por los municipios y los distritos municipales, complica el entendimiento de qué áreas son realmente rurales con base en sus características. El poder ejecutivo asigna un gobernador civil a cada provincia. Al nivel de administración local descentralizada, los municipios y distritos municipales tienen elecciones para elegir sus líderes por voto popular.

Como explica Santana (2007, pág. 47), “en virtud de la frecuencia con que se cambia en la República Dominicana la denominación de demarcaciones geográficas, que pasan sucesivamente de parajes a secciones y de estas a distritos municipales, para después ascender a municipios e incluso a capitales de provincia, es habitual que los habitantes de un lugar cambien de ser considerados rurales a urbanos por una simple disposición administrativa, sin que haya cambiado ninguno de los atributos que suelen definir tal condición”.

De acuerdo con el último censo nacional en 2010 y según la definición oficial de lo rural, 26% de la población dominicana vive en zonas rurales (véase el gráfico 23). Pero este número puede variar mucho si se consideran otras definiciones más comprehensivas de lo que constituye lo rural. Por ejemplo, citando a Del Rosario, Morrobel y Escarramán (2014) y Del Rosario y otros (2017) sugieren una nueva clasificación de lo rural basado en el tamaño de la población, la densidad de la población, la población económicamente activa ocupada en la agricultura, la cobertura boscosa, el uso agropecuario del suelo y el área poblada o construida.

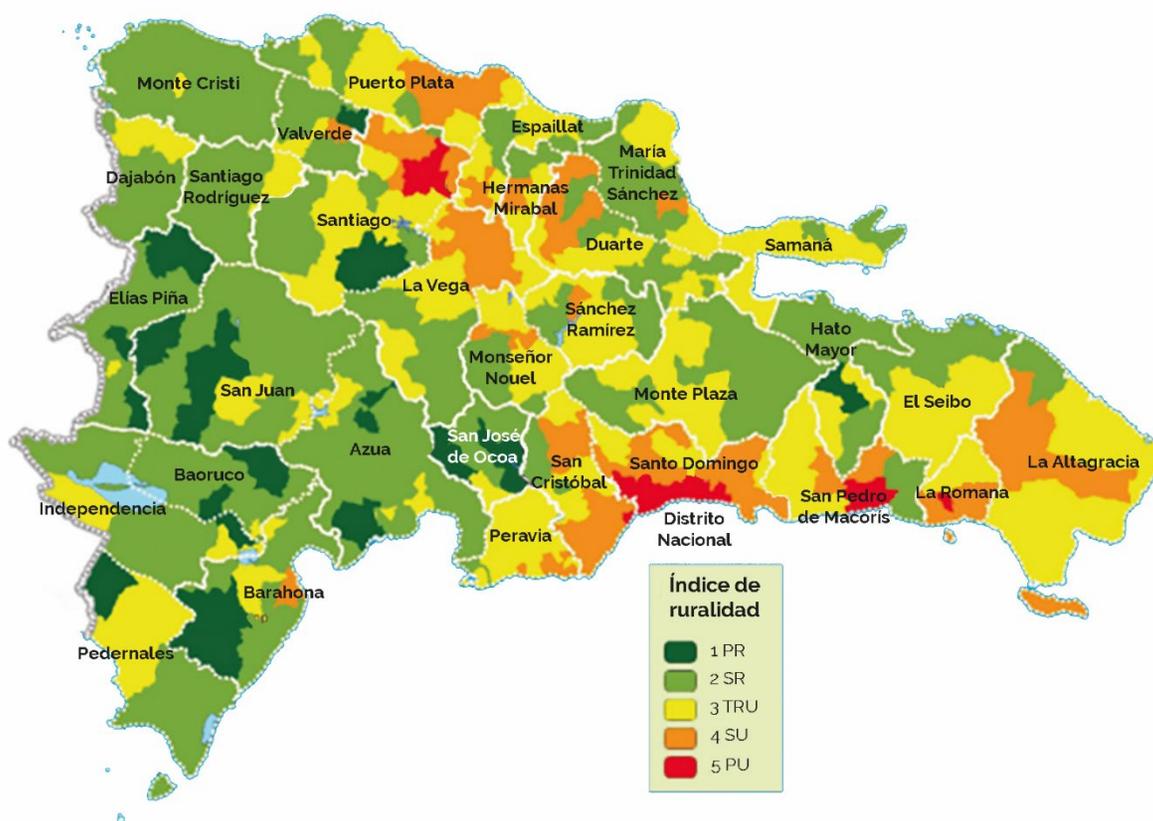
Gráfico 23
República Dominicana: población rural urbana de acuerdo con la definición oficial, 1960-1970



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Oficina Nacional de Estadística de República Dominicana, Censo de Población y Vivienda, 1960-2010; P. del Rosario y otros, *Organizaciones para el Desarrollo Rural Territorial en la República Dominicana* e Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), Santo Domingo, 2017.

Utilizando estas variables, estos autores identifican cinco tipos de territorio en la República Dominicana: predominante rural (PR), significativamente rural (SR), en transición rural-urbana (TRU), significativamente urbano (SU) y predominantemente urbano (PU). Con esta definición, Del Rosario y otros (2017) encuentran que 84% de los municipios y distritos municipales son áreas rurales (véase el mapa 8). La dispersión hacia los centros urbanos de Santo Domingo y Santiago es notable. Más del 50% de la población vive en cinco provincias, mientras que únicamente el 3% vive en las cinco provincias más pequeñas en términos de su territorio (Martínez, Tuchschnieder y Austin, 2010).

Mapa 8
República Dominicana: tipos de territorios municipales de acuerdo con su índice de ruralidad, 2007



Fuente: P. del Rosario, J. Morrobel, y A. Escarramán, *La territorialidad dominicana. De la dicotomía a la gradación rural-urbana*, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDAF), Santo Domingo, 2014 y P. del Rosario y otros, *Organizaciones para el Desarrollo Rural Territorial en la República Dominicana*, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDAF), Santo Domingo, 2017.

La base de la economía dominicana es el sector de servicios, que contribuye con el 55,6% del PIB (véase el cuadro 8). Se destaca la importancia de los sectores de comercio (8%), hoteles, bares y restaurantes (7,5%), y transporte y almacenamiento (7,5%). La industria aporta el 28,3% del PIB, mientras el sector agropecuario aporta 6,3% del PIB (véase el gráfico 24). En 2018, el PIB del sector agropecuario alcanzó 221.139 millones de pesos, lo que equivale a un 72,4% del PIB que el sector de hoteles, bares y restaurantes aportó el mismo año (305.168 millones de pesos).

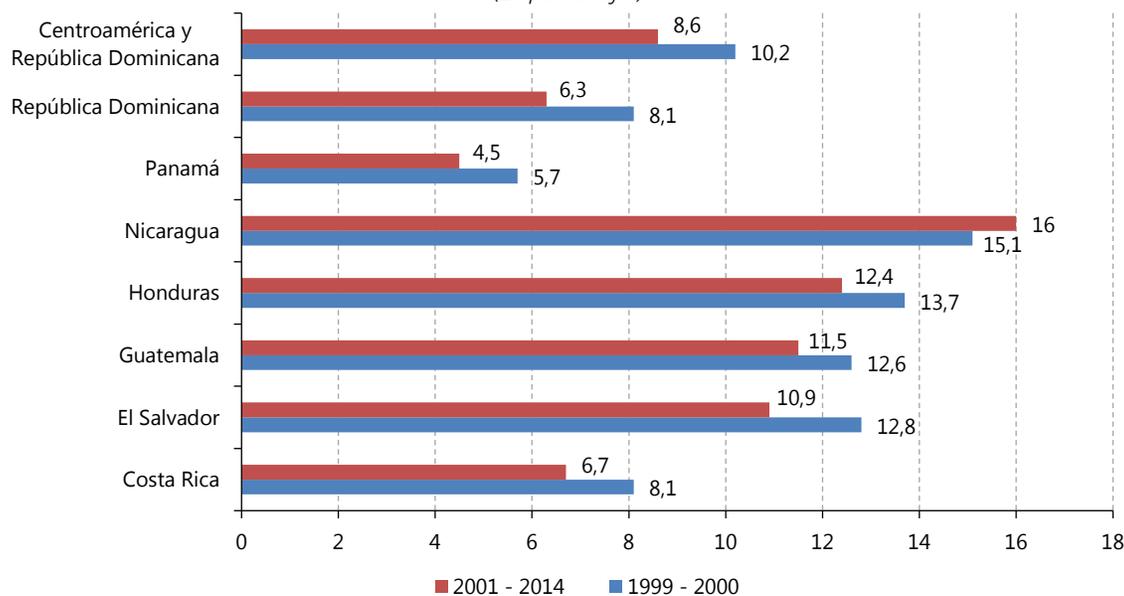
Cuadro 8
República Dominicana: estructura del PIB, 2018^a

	Estructura porcentual
Producto interno bruto	100
Agropecuaria	6,3
Industrias	28,3
Explotación de minas y canteras	4,2
Manufactura local	10,5
Manufactura zonas francas	3,2
Construcción	11,3
Servicios	55,6
Energía y agua	1,6
Comercio	8,0
Hoteles, bares y restaurantes	7,5
Transporte y almacenamiento	7,5
Comunicaciones	2,3
Intermediación financiera, seguros y actividades conexas	5,3
Actividades inmobiliarias y de alquiler	6,7
Enseñanza	3,0
Salud	2,6
Otras actividades de servicios de mercado	8,0
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria y otros servicios	2,8
Valor agregado	91,1
Impuestos a la producción netos de subsidios	8,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Cifras preliminares.

Gráfico 24
República Dominicana: tasa de participación del PIB agropecuario (PIB agropecuario/PIB total), 1990-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana, 1990-2013* (LC/MEX/L.1175), México, D. F., marzo de 2015 y *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Retos del Desarrollo Rural en Centroamérica y la República Dominicana* (LC/MEX/L.1205), Ciudad de México, 2016.

La industria y los servicios tienen una presencia importante afuera de los centros urbanos. De acuerdo con Del Rosario (2019), quien utiliza los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), en el período 2008-2015 únicamente el 31,8% de la población rural trabajaba en el sector agropecuario. El 68,2% de la población rural se dedica a industria y construcción, comercio, turismo, y servicios varios; las ocupaciones más comunes son personal doméstico, limpiadores, vendedores de tiendas y almacenes, y conductores de vehículos (Del Rosario, 2019).

No obstante, la agricultura sigue teniendo una presencia preponderante en las áreas rurales del país. Por ejemplo, la provincia de Elías Piña, en la frontera con Haití, tiene las mayores tasas de pobreza general (83,2% de hogares) y de pobreza extrema (50,1%) en el país, y está entre las más rurales con el 50% de su población caracterizada como rural de acuerdo con las estadísticas oficiales (ONE, 2018). Más de 4.300 empleos en Elías Piña, correspondientes al 38% de la actividad económica provincial, son en agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas. Otro 54,5% de la actividad económica provincial (13.886 empleos) está vinculada a cultivos en general (ONE, 2018).

La producción agrícola enfrenta retos crecientes por el impacto del cambio climático en el país. En 2018, la cifra de trabajadores en el sector agrícola se contrajo 2,4% debido a las inundaciones y sequías. Tejero (2019) cita a Pedro Juan del Rosario, un experto en desarrollo rural dominicano, quien indica que “cada vez, en mayor medida, los hogares rurales dependen de ingresos no agrícolas. No entender esta realidad podría crear serias distorsiones en el diseño de políticas. La ruralidad dominicana de las últimas décadas no es sinónimo de agricultura”. Los hogares rurales no realizan trabajos rurales no agrícolas necesariamente, sino que hay una tendencia creciente a que los residentes rurales trabajen en áreas urbanas, desplazándose diariamente. Hay que tomar esto en cuenta para poder crear políticas fiscales y de desarrollo que capturen las interconexiones entre el residente rural y el trabajador urbano y generen mejor bienestar para los que viven esta dinámica.

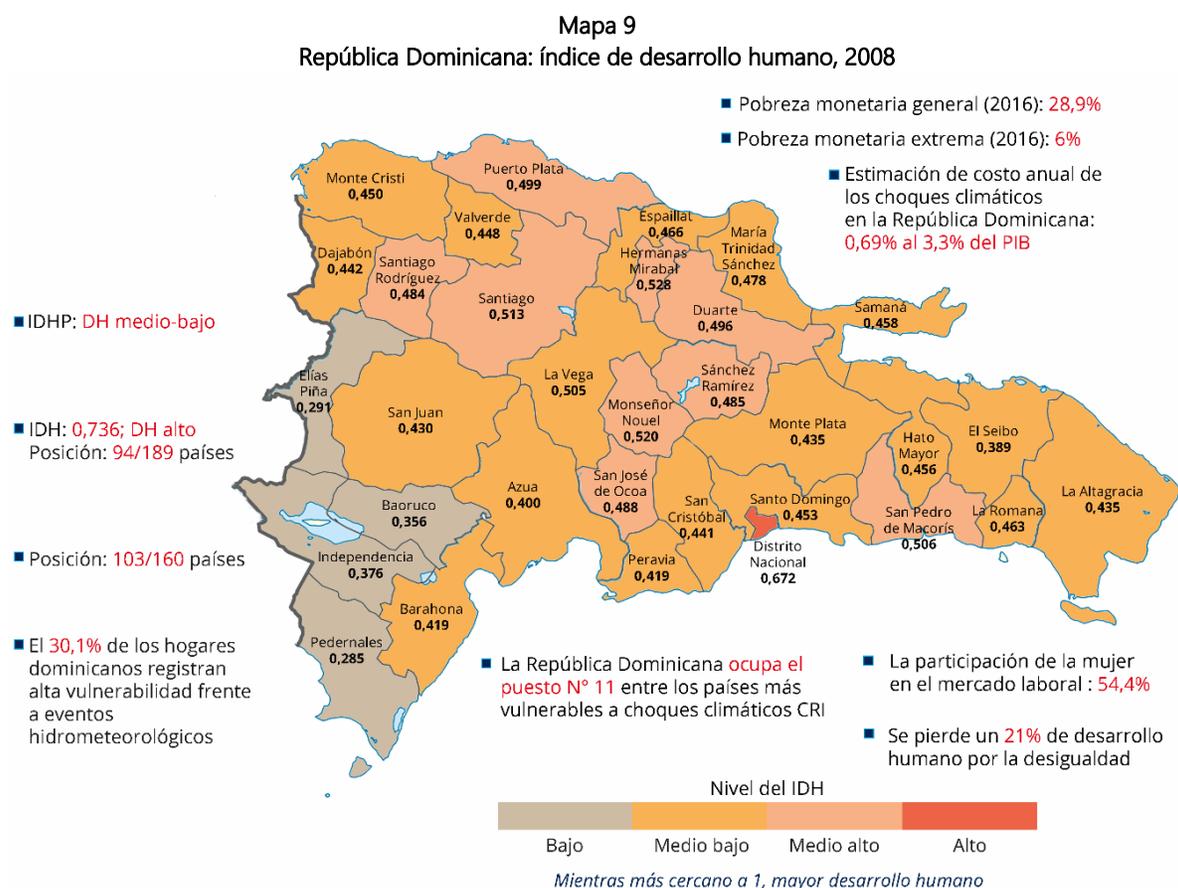
Los productos primarios, como minerales y agropecuarios, aportan de forma significativa al sector externo del país (véase el cuadro 9). De las exportaciones nacionales, los minerales representan el 16,2% y los agropecuarios el 4,8%.

Cuadro 9
República Dominicana: estructura de exportaciones, 2018

	Composición porcentual
I. Exportaciones nacionales	42,9
Minerales	16,2
Oro no monetario	12,5
Agropecuarios	4,8
Industriales	21,8
Azúcar crudo y derivados	1,4
Ron de caña	0,5
II. Zonas francas	57,1
Agropecuarios	1,9
Cacao en grano	1,1
Industriales	55,2
Manufactura de tabaco	7,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras del Banco Central de la República Dominicana, 2018.

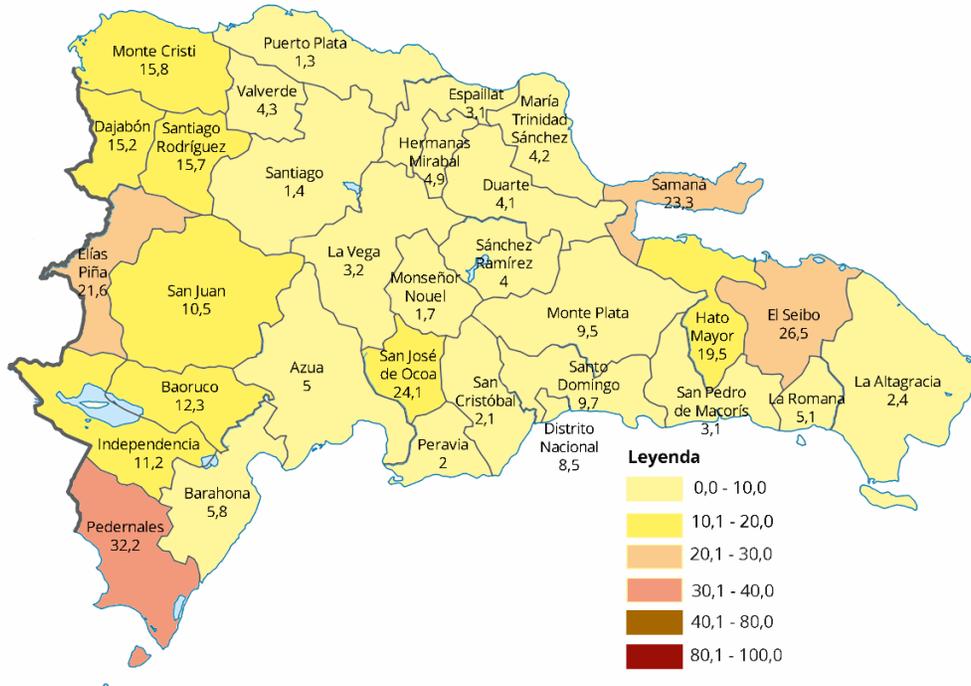
Pese a que la República Dominicana ha experimentado un crecimiento económico notable en las últimas décadas, el desarrollo territorial está marcado por fuertes desigualdades entre las áreas rurales y urbanas y dentro de las mismas regiones. El 80% de los empleos totales está ubicado en el Distrito Nacional, la provincia de Santo Domingo, y Santiago (Martínez Nogueira, Tuchsneider y Austin, 2010). Las zonas rurales en el interior de la isla y en la frontera con Haití, lejos de las actividades de turismo en la costa y de actividades industriales, no se han beneficiado de las altas tasas de crecimiento del país. El índice de desarrollo humano (IDH) presenta un ejemplo claro de las desigualdades entre territorios. Mientras que la República Dominicana como país tiene un IDH que indica desarrollo humano alto en el contexto internacional (IDH 0,736, posición 94 de 189 países), varias provincias muestran niveles más bajos, como por ejemplo, Elías Piña (IDH 0,291) y Pedernales (0,285) en la frontera con Haití (véase el mapa 9) (PNUD, 2018).



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Financiamiento para la Agenda 2030: el caso de la República Dominicana*, Santo Domingo, 2018.

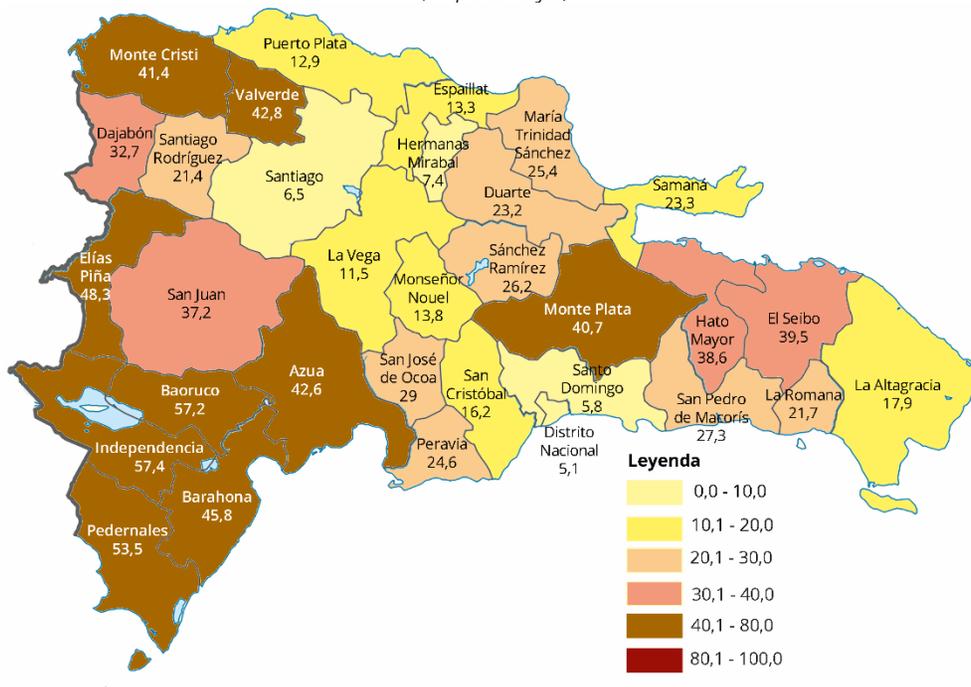
Estas disparidades están presentes en un rango de variables de bienestar. Por ejemplo, mientras que solo el 0,5% de los hogares no contaba con acceso a energía eléctrica en el Distrito Nacional, en Pedernales, ubicado en la frontera con Haití en el suroeste del país, 32,3% no contaba con servicio eléctrico (véase el mapa 10). De igual forma, en la provincia de Independencia, el 57,4% de los hogares no contaba con servicio sanitario, en comparación con 5,1% en el Distrito Nacional (véase el mapa 11).

Mapa 10
República Dominicana: hogares sin servicio de energía eléctrica por provincias, 2010
 (En porcentajes)



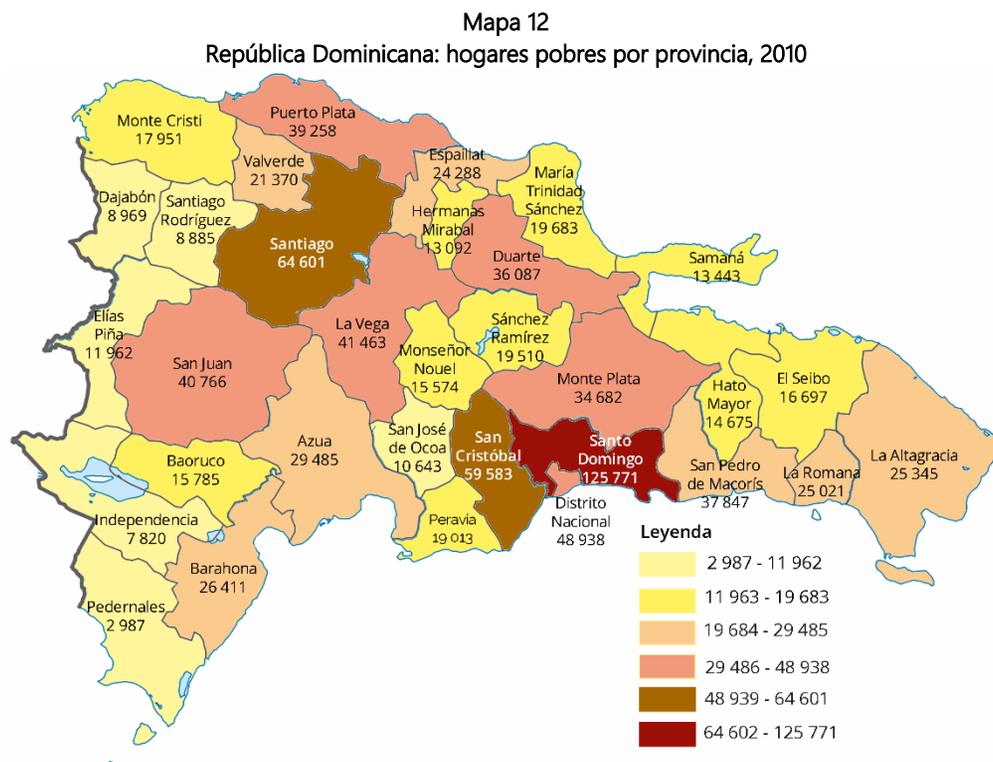
Fuente: Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD) de la República Dominicana, *Mapa de Pobreza*, Santo Domingo, República Dominicana, 2014.

Mapa 11
República Dominicana: Hogares sin servicio sanitario por provincias, 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD), *Mapa de Pobreza*, Santo Domingo, República Dominicana, 2014.

Las zonas rurales fronterizas se han convertido en los principales lugares de origen de migrantes internos hacia las zonas urbanas. La región metropolitana suroeste (Santo Domingo) es el destino de más del 30% de los migrantes. No obstante, las ciudades no tienen mercados laborales suficientemente robustos para poder ofrecer trabajos a todos los que llegan, lo que resulta en una alta presencia de pobreza urbana (véase el mapa 12) (Martínez Nogueira, Tuchsneider y Austin, 2011).



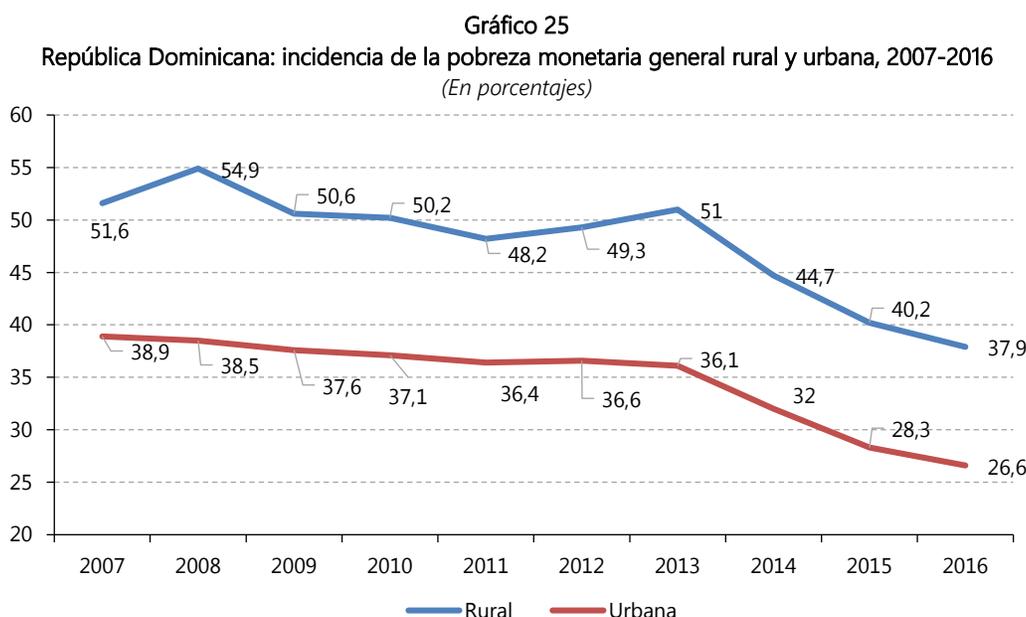
Fuente: R. Martínez Nogueira, D. Tuchsneider y M. Austin, "Desarrollo territorial: políticas de convergencia en un país divergente" *República Dominicana: de la crisis financiera internacional al crecimiento para todos*, R. Senderowitsch e Y. M. Tsikata (eds.), 2010.

En décadas recientes, el Gobierno de la República Dominicana se ha enfocado en el desarrollo de las zonas francas y del sector turismo, lo que ha resultado en el crecimiento fuerte de la economía nacional, pero no en la igualdad territorial (Del Rosario, 2007; Horacio, 2007). Aunque el gobierno dominicano y las organizaciones internacionales han citado una reducción en la pobreza rural, no ha sido en la misma escala que la reducción en pobreza urbana (véase el cuadro 10); es decir, continúa persistiendo una brecha significativa en la incidencia de pobreza rural y urbana (véase el gráfico 25).

Cuadro 10
República Dominicana: la reducción de la pobreza-variación promedio anual, 2005-2012
(En porcentajes)

	Urbano	Rural
Monetaria	-2	-1,7
Extrema	-2,9	-2
Multidimensional	-3,4	-2,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, 2018 – Soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo*, Santiago, 2018 [en línea] <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. P. del Rosario y J. Morrobel, *Ocupación y pobreza rural en la República Dominicana*, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), Santo Domingo, República Dominicana, 2018.

2. Estructura fiscal de la República Dominicana

La potestad fiscal en el nivel subnacional de la República Dominicana es muy limitada. Los municipios solo tienen el poder de cobrar arbitrios, licencias y contribuciones especiales y tienen prohibido cobrar impuestos por servicios como vigilancia, alumbrado y limpieza de los lugares públicos (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017). Solo el 26% de los ingresos totales municipales viene de los municipios mismos, lo que hace de la República Dominicana el país con la recaudación municipal más baja de la región. En segundo lugar es Guatemala con 35% de los ingresos totales municipales de los ingresos propios. Se compara con Panamá, por ejemplo, con un 65% (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017). En 2014, los ingresos de las entidades municipales solo alcanzaron el equivalente al 0,83% del PIB mientras que los del Gobierno central fueron equivalentes al 15% del PIB (CEPAL).

No hay información sobre los ingresos y gastos al nivel subnacional. La Cámara de Cuentas (CC) parece ofrecer la base de datos más completa; no obstante, en 2015 solo 80 de las 387 entidades municipales enviaron informes completos sobre su ejecución presupuestaria (20%). El incumplimiento se ha deteriorado con los años. En 2013, el 74,2% de las entidades municipales entregó información completa a la CC. Por su parte, la CC atribuye esta falta de conformidad a "la ausencia de un régimen de consecuencias para aquellos gobiernos locales que sistemáticamente incumplen con las normativas que los regulan" (Cámara de Cuentas, 2016). En todo caso, las cifras proporcionadas por los municipios y distritos municipales no muestran la realidad de las áreas definidas oficialmente como rurales, las secciones y parajes que, además no tienen potestad tributaria.

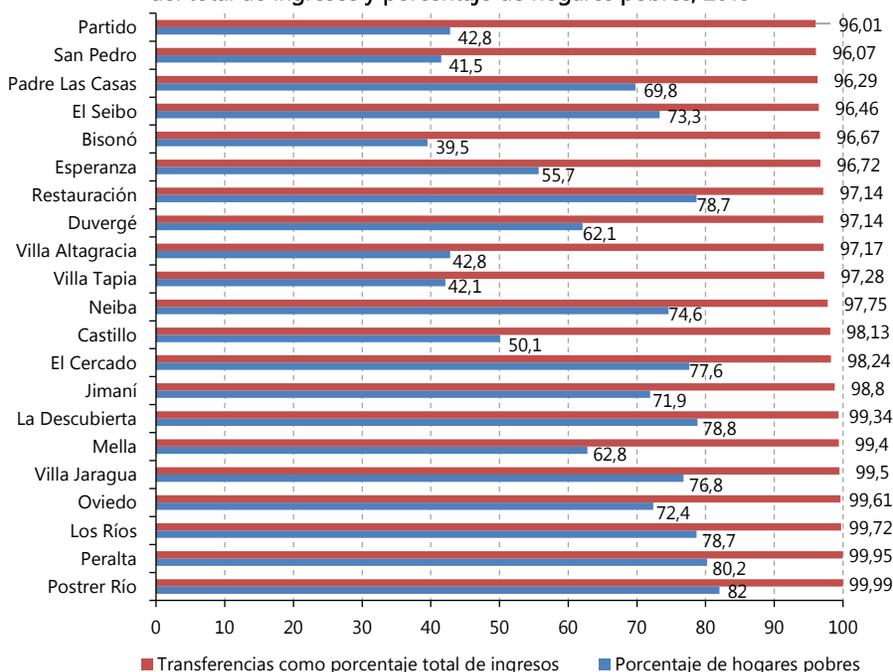
Además de no tener potestad tributaria, la definición de la ruralidad tiene un impacto directo sobre la disponibilidad de fondos públicos en una zona. La Ley 166-03, aprobada en 2004, obliga al Gobierno central a transferir 10% de los ingresos nacionales a los municipios en proporción a su

población (República Dominicana, 2005). Se establece que los municipios deben recibir mensualmente por lo menos RD\$500.000 y los distritos municipales un mínimo de RD\$250.000 cada mes. Las secciones y los parajes así como las zonas designadas como rurales no son receptores de esta transferencia. Basadas únicamente en el número de habitantes y no en otras características como la pobreza o las brechas estructurales, las regulaciones de descentralización fiscal y las transferencias descritas suelen producir “una concentración del gasto público municipal en el casco urbano, en detrimento del ámbito rural” (Matías, 2007, pág. 49).

Las transferencias también fomentan ineficiencia porque en muchos casos son el motivo para la atomización de nuevos municipios y distritos municipales. Entre 2001 y 2006, el número de entidades municipales aumentó 75% (Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón, 2017). No obstante, el solo acto de crear una nueva entidad de gobierno subnacional no resulta en mejores servicios para sus residentes. Como indica Matías (2007, pág. 50), el establecimiento de un municipio debe de estar “determinado por profundos estudios que indiquen las condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales. Esto no se ha hecho para justificar la creación de nuevas provincias, municipales y distritos municipales. Lejos de prestar adecuados servicios públicos a los ciudadanos, esta burocracia es improductiva, ineficiente e ineficaz”.

Mientras que las transferencias impulsan la creación de nuevos municipios, el gobierno central no cumple con su compromiso. En 2014, las transferencias fueron solamente 4,4% de ingresos públicos, menos de la mitad del 10% establecido por ley. En 2015, solo 17 de los 54 municipios que presentaron sus informes completos a la CC tuvieron ingresos propios equivalentes al 10% de la transferencia del Gobierno central (véase el gráfico 26). Santo Domingo está entre ellos, con ingresos propios equivalentes al 53,6% del monto transferido. Los municipios con los menores niveles recaudación propia tienen mayores niveles de pobreza.

Gráfico 26
República Dominicana: transferencia del Gobierno central a municipios como porcentaje del total de ingresos y porcentaje de hogares pobres, 2016



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Cámara de Cuentas, 2016.

En términos de los distritos municipales, la mayoría también presenta muy baja recaudación. La única excepción fue del distrito municipal de Verón Punta Cana que tuvo ingresos cuatro veces mayores que sus transferencias. Verón Punta Cana es un importante centro turístico para el país (véase el cuadro 11).

Cuadro 11
República Dominicana: ingresos propios de captación directa como porcentaje de los ingresos por transferencias de las juntas de distrito municipal que entregaron información completa, 2015

Distrito municipal	Ingresos de captación directa (MMRD\$)	Ingresos por transferencias (MMRD\$)	Ingresos por captación directa/ingresos por transferencias
Verón Punta Cana	142,44	37,91	375,73
Sabana Buey	1,35	8,28	16,3
Presidente Don Antonio Guzmán Fernández	1,3	12,56	10,35
Boya	0,74	9,76	7,58
La Otra Banda	1,22	27,19	4,49
El Higüerito	0,69	15,83	4,36
La Sabina	0,64	45,58	4,11
Canca La Reina	0,62	18,42	3,37
Jicomé	0,21	8,7	2,41
Boca de Cachón	0,11	8,28	1,33
La Cuesta	0,12	9,69	1,24
Nizao - Las Auyamas	0,09	9,12	0,99
Pedro Sánchez	0,08	9,33	0,86
El Puerto	0,08	9,48	0,84
La Peña	0,17	24,22	0,7
Sabana Higüero	0,04	8,28	0,48
Capotillo	0,04	8,28	0,48
La Salvia - Los Quemados	0,05	12,18	0,41
Amiama Gómez	0,03	8,84	0,34
La Guazara	0,02	8,48	0,24
La Colonia	0,01	8,28	0,12
El Palmar	0,01	17,77	0,06
José Francisco Peña Gómez	0	11,33	0
Rancho de la Guardia	0	8,28	0
El Limón	0	12,43	0
Medina	0	13,94	0
Total	150,1	342,4	4,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Cámara de Cuentas, 2016.

Por ley, las transferencias del Gobierno central a las entidades municipales no son discrecionales. En los municipios el 25% se destina a gastos de personal, 31% para servicios municipales y el 40% para la construcción de obras de infraestructura, adquisición y modificación de inmuebles y muebles, y el 4% para programas educativos, de género y salud (Cámara de Cuentas, 2016). No existe la dirección ni el seguimiento necesario para asegurar que los municipios cumplan con estos requisitos (Matías, 2007). En 2015, de los 54 municipios que reportaron información completa a la CC, solo 7 cumplieron con los requisitos de gastos establecidos por ley (Cámara de Cuentas, 2016).

En cuanto a los distritos municipales, de los 26 que presentaron informes completos, 8 gastaron entre el 25,01% y 29,09% en servicios personales (superior al límite de 25%) y 9 gastaron por encima del límite para servicios municipales. Solo 9 distritos municipales gastaron el 40% en construcción y algunos destinaron solo 28,3% de sus ingresos a la construcción de obras. El mayor cumplimiento está en los gastos para programas de educación, género y salud, donde casi el 77% de los distritos municipales que presentó datos cumplió con un gasto de al menos 4% (Cámara de Cuentas, 2016). No hay información disponible sobre los ingresos y los gastos de las secciones y parajes, es decir, las áreas rurales del país.

En cuanto al desarrollo rural, durante la presidencia de Danilo Medina uno de los programas más importantes para fomentar la transformación de la zona rural y el desarrollo de la agricultura ha sido Visitas Sorpresa. Hasta febrero de 2019, el presidente Medina realizó 237 visitas a diferentes comunidades rurales en el país y aprobó 1.870 proyectos que ofrecen aportaciones como recursos financieros (préstamos y donaciones) para infraestructura, equipos, semillas, fertilizantes y crédito para la producción. Según la oficina de la presidencia, estas visitas han incidido en la creación de 200.000 nuevos empleos (Presidencia de la República Dominicana, 2018).

Otro programa que destaca es ProRural (Proyecto de Desarrollo Económico Rural Centro y Este), apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). ProRural es una alianza pública-privada que busca apoyar a los pequeños y medianos productores en el país. Hasta abril de 2018, ProRural había entregado RD\$196 millones a 38 organizaciones.

El Ministerio de Agricultura tiene un departamento de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar, y hay una Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial bajo el gobierno central que también trabaja en temas del desarrollo rural. Pero, en resumen, las políticas de desarrollo rural están formuladas a nivel nacional y mayormente con la participación de la oficina del Presidente. El nivel de participación de los gobiernos locales y de los habitantes de secciones y parajes no está claramente indicado.

La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y el ahora extinto Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) trabajan en conjunto con los líderes de las municipalidades para la implementación del presupuesto participativo. La Ley 176-07 especifica que los municipios están obligados trabajar en el desarrollo de un sistema de presupuesto participativo municipal, en especial para determinar el uso del 40% de la transferencia dedicada a los gastos de capital (República Dominicana, 2007).

De acuerdo con información de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), 114 entidades municipales cuentan con un presupuesto participativo, es decir, menos de 30% del total. De estos 114, se identificaron 44 municipios y dos distritos municipales que reportaron información completa para 2015. De estos 44 municipios, 31 tienen presupuesto participativo. Pero las cifras que los municipios reportaron a la FEDOMU como los gastos destinados a obras de infraestructura no corresponden con las cifras reportadas a la Cámara de Cuentas (véase el cuadro 12). En algunos casos, la discrepancia es muy significativa (más del 300%), lo que resalta la necesidad de una mejora en mecanismos de reporte y mayor aplicación de las leyes.

Cuadro 12
República Dominicana: diferencia en monto destinado a inversión según lo reportado
a la Cámara de Cuentas y de acuerdo con los reportes de la FEDOMU

Distrito Municipal	Inversión en obras (reportes entregados a CC) MMRD\$	Inversión en obras (reportes FEDOMU) MMRD\$	Diferencia (en porcentajes)
Bani	74,43	62,16	16,5
Barahona	42,64	12,38	71
Bayaguana	28,72	22,94	20,1
Boca Chica	59,29	47,28	20,3
Castillo	12,52	11,40	9
Cayetano Germosen	7,05	5,91	16,2
Dajabón	15,23	16,08	-5,6
Duvergé	11,99	9,35	22
El Cercado	11,82	11,38	3,7
El Seibo	36,97	35,90	2,9
Esperanza	40,16	30,68	23,6
Hato Mayor	32,77	30,16	8
Higüey	165,00	93,46	43,4
Imbert	19,45	16,30	16,2
Jimaní	7,10	5,91	16,8
La Descubierta	6,89	5,91	14,3
La Romana	97,09	4,25	95,6
La Vega	135,91	136,09	-0,1
Las Terrenas	14,09	9,61	31,8
Los Ríos	7,19	5,91	17,8
Mao	30,95	35,47	-14,6
Miches	9,79	8,64	11,7
Moca	64,86	65,16	-0,5
Monte Plata	15,35	17,73	-15,5
Neiba	20,38	17,61	13,6
Partido	6,75	5,91	12,5
Pedernales	16,08	8,11	49,5
Postrer Río	8,04	5,91	26,5
Puñal	25,15	14,01	44,3
Ramon Santana	17,42	6,42	63,2
Restauración	10,79	5,91	45,2
Sabana de la Mer	12,76	10,17	20,3
Salcedo	21,78	24,14	-10,9
Samaná	25,86	21,45	17
San José de las Matas	22,28	18,33	17,7
San José de Ocoa	17,32	1,22	93
San Pedro de Macorís	136,03	141,20	-3,8
San Rafael del Yuma	22,43	9,75	56,5
Santiago	537,34	385,84	28,2
Santo Domingo de Guzmán	142,58	629,84	-341,7
Villa Altagracia	38,85	4,41	88,6
Villa González	23,61	12,50	47
Villa Jaragua	8,77	7,92	9,7
Villa Tapia	18,65	17,63	5,4
Total	2 090,37	2 048,40	31,77

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Cámara de Cuentas, 2016.

3. Resumen del caso de la República Dominicana

A diferencia de la Argentina y México, la República Dominicana no es un país federal y se trata de uno de los países más centralizados en toda América Latina. Por una parte, dada el área geográfica más pequeña de la República Dominicana en comparación con la Argentina y México, el país no alcanza el mismo nivel de descentralización. El Gobierno central no está físicamente tan lejos de la gente como en los otros casos, lo que podría implicar que el Gobierno nacional es más capaz de conocer y enfrentar los desafíos al nivel local sin una fuerte participación de gobiernos subnacionales (Radics y Pérez Rincón, 2017). Por otra parte, los contrastes en el nivel de desarrollo socioeconómico entre territorios es contundente y señala la necesidad urgente de crear programas enfocados en cerrar estas brechas, incluso la posibilidad de descentralización para aumentar la participación de las poblaciones locales rurales para decidir su futuro.

Mientras que se pueden observar los esfuerzos para fomentar descentralización, las zonas rurales, como son definidas oficialmente en el país, parecen estar excluidas de la conversación. Los datos disponibles sobre los ingresos y gastos a nivel de entidades municipales no incluyen las secciones y parajes que no son beneficiarios de las transferencias regulares del gobierno central. Tampoco tienen potestad tributaria ni elecciones locales. Los esfuerzos para afrontar los desafíos socioeconómicos de las zonas más pobres del país, que suelen ser las más rurales, parecen venir del gobierno central con el apoyo de organizaciones internacionales. No existe evidencia de un esfuerzo para implementar procesos de federalización fiscal en las áreas rurales del país.

De manera similar al caso de la Argentina, pero tal vez más marcado en el caso dominicano, hay una carencia de datos para poder explorar mejor y entender los desafíos de descentralización en el país. Mientras que el número de entidades municipales sigue aumentando, el número de entidades que cumplieron con informes completos con la CC sigue decreciendo. De las entidades que completan una rendición de cuentas, las discrepancias entre las cifras presentadas a la CC y las de FEDOMU son indicativas de posibles problemas en la calidad de la información reportada. El caso dominicano presenta varias oportunidades para explorar los posibles alcances de la descentralización y el federalismo fiscal en los esfuerzos para cerrar brechas territoriales. En resumen:

- La República Dominicana es un país altamente centralizado, comparado con otros países en la región.
- Lo rural es definido oficialmente como un término administrativo. Las secciones y parajes del país representan lo rural.
- Más del 40% de la población rural trabaja en el sector agropecuario.
- Hay una variación marcada entre el nivel desarrollo en las provincias del país, con diferencias importantes en el desarrollo entre los territorios en el interior y la frontera con Haití.
- Mientras que los municipios y distritos municipales, definidos como urbanos, se benefician de una transferencia regular de fondos del gobierno central, las zonas rurales no reciben el mismo acceso a los fondos públicos.
- La mayoría de los programas de desarrollo rural parecen estar formulados e implementados desde el nivel nacional, con poca participación de los habitantes de las secciones y parajes.
- Hay una carencia de datos para observar mejor los ingresos y gastos al nivel subnacional, especialmente en el caso de parajes y secciones donde no existen datos.

Una redefinición de la ruralidad para incorporar las realidades de su economía, su sociedad, y su cultura más allá de las fronteras administrativas podría ser el comienzo de la incorporación de las zonas rurales en la conversación nacional de descentralización. Esta redefinición, que tendría que incluir una economía rural diversificada e intentar enfrentar los desafíos de cambio climático, sería el primer paso para recopilar los datos necesarios que permitan crear las políticas fiscales adecuadas para solucionar las brechas estructurales entre el mundo urbano y el campo.

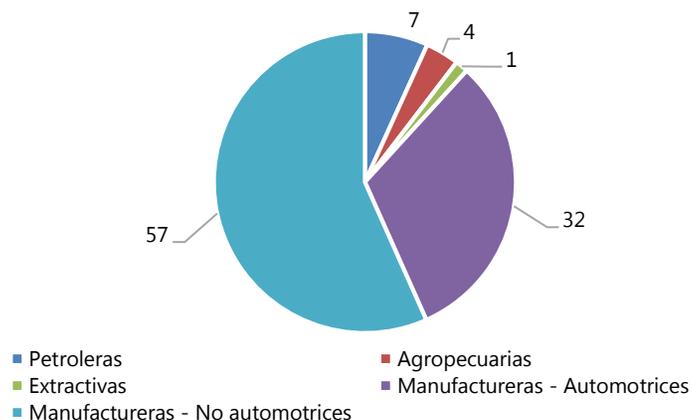
C. México

1. Breve introducción a la estructura política, poblacional y económica

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país está constituido como una república representativa, democrática, laica y federal. En términos administrativos, México se divide en 32 entidades federativas. La Ciudad de México es la capital, está integrada por 16 alcaldías y es la sede de los tres poderes de gobierno. Por su parte, los demás estados están constituidos por municipios caracterizados por ser libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. México tiene 2.457 municipios y el estado con el mayor número de municipios es Oaxaca, con 570. Los municipios son la unidad política más pequeña y están conformados por zonas tanto urbanas como rurales.

En términos económicos, para 2017, de acuerdo con el *Observatory of Economic Complexity*, los sectores de máquinas y transporte dominaron las exportaciones mexicanas. Los coches, piezas y repuestos, y camiones de reparto son los que mayor importancia tienen dentro del sector transporte y representaron un 11%, 6,7% y 6,4% del total de las exportaciones mexicanas, respectivamente. En cuanto al sector de máquinas, las computadoras y teléfonos son las de mayor contribución con un 5,4% y 4%, respectivamente. Para este mismo año, la participación del sector terciario en el producto interno bruto fue de 63,9%, mientras que las actividades secundarias alcanzaron el 32,5% y las primarias el 3,6%. Asimismo, en 2018, el sector manufacturero representó el 88,2% de las exportaciones mexicanas, tal como se muestra en el gráfico 27.

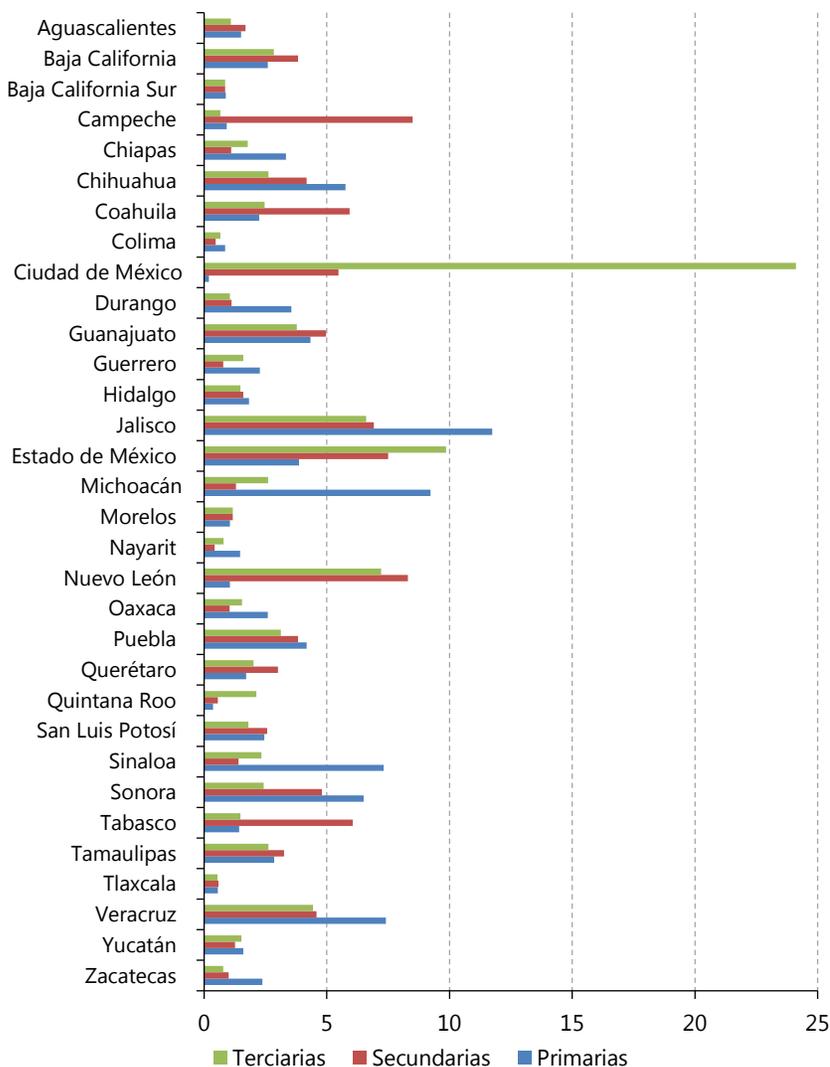
Gráfico 27
México: composición de las exportaciones del país, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante diciembre de 2018 (2019)* [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/balcom_o/balcom_o2019_01.pdf.

El detalle de la contribución al producto interno bruto por entidad federativa y tipo de actividad se muestra en el gráfico 28; para más de la mitad de los estados, los sectores secundario y terciario son los de mayor contribución al PIB.

Gráfico 28
México: contribución al producto interno bruto por entidad federativa y actividad económica, 2013
(En porcentajes)



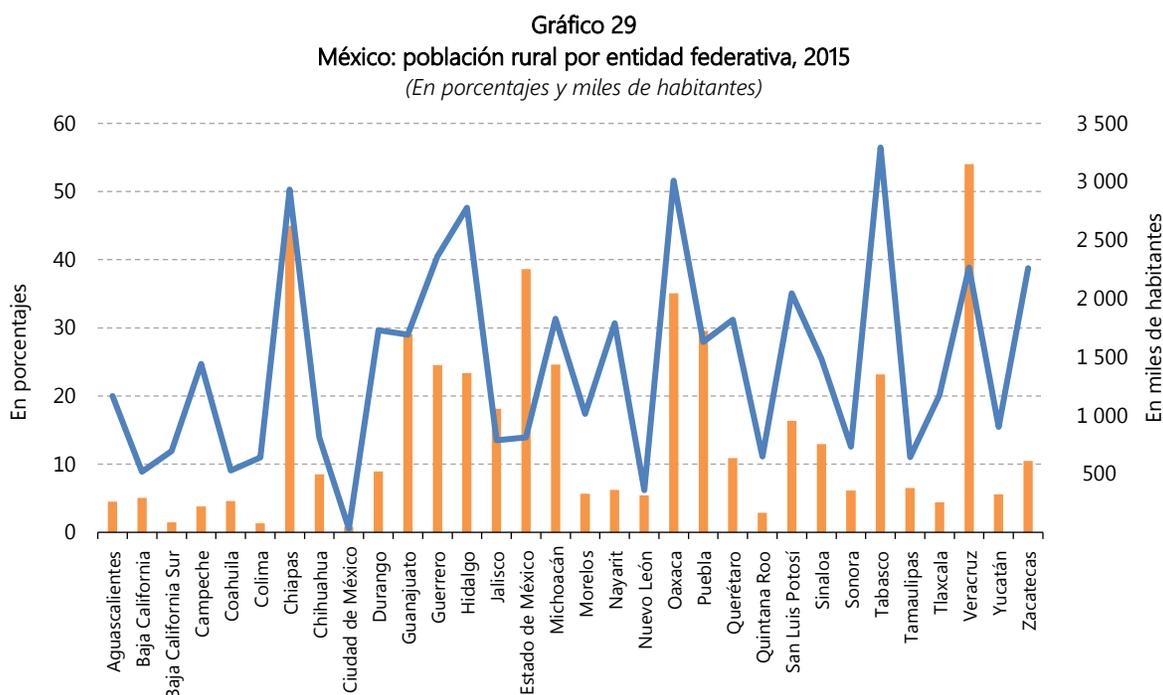
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 2013 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados>.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, una población es considerada como rural si tiene menos de 2.500 habitantes. Con base en el último censo poblacional, realizado en 2010, el 22% de la población mexicana habita en zonas rurales¹². A pesar de que en esta definición solamente se toma en cuenta el criterio de población, hay otros indicadores que son considerados en los diversos programas a nivel federal para combatir el rezago y la desigualdad en

¹² Véase [en línea] http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P.

el territorio nacional. Con base en la información de la encuesta intercensal del INEGI, en 2015, 27.860.622 personas vivían en zonas rurales, lo que corresponde al 23,31% de la población total en México.

En el gráfico 29 se muestra la distribución de la población rural por entidad federativa. Chiapas, Oaxaca y Tabasco son las entidades federativas en las que el 50% o más de la población habita en zonas rurales. En términos absolutos, Veracruz, Chiapas, Estado de México y Oaxaca son los estados que cuentan con más de dos millones de habitantes en dichas zonas. No obstante, al contrastar estos datos con la concentración de la población por entidad federativa (véase el gráfico 30), se nota una marcada tendencia urbana. En los estados que, en conjunto, concentran el 53,2% de la población mexicana —Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz— menos de un tercio de la población estatal habita en zonas rurales, a excepción de Chiapas y Veracruz.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, y procesados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

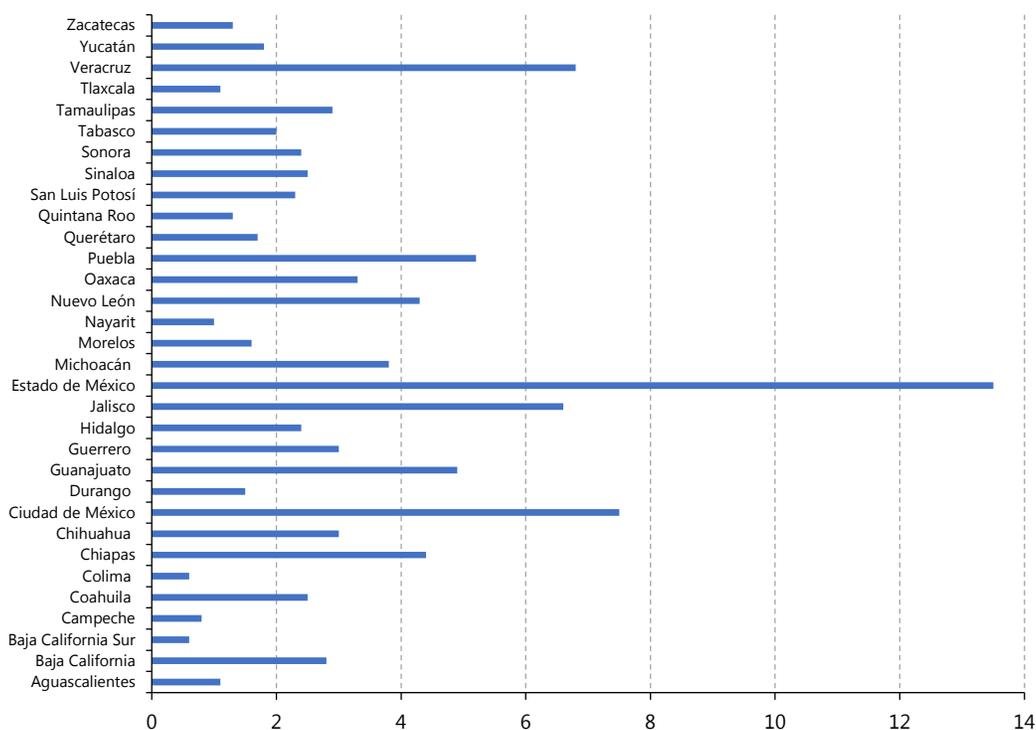
Nota: Los porcentajes están representados por líneas, y los miles de habitantes por barras.

Para efectos censales, un nivel adicional de división administrativa es utilizado, la localidad. En el censo de 2010 la definición utilizada fue todo lugar ocupado con una o más viviendas, que pueden estar o no habitadas; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre (Cervera Flores y Rangel González, 2015).

La distribución de la población rural por tamaño de localidad, disponible para 2010, se muestra en el cuadro 13. El hecho de que la mayor parte de las localidades tengan menos de 50 habitantes resulta relevante ya que este dato puede reflejar una señal de dispersión y aislamiento. Asimismo, en algunos casos, como en los programas de electrificación rural, uno de los criterios que solía tomarse en cuenta es que la localidad tuviera más de 100 habitantes para poder ser sujeto de una intervención

por parte del gobierno (Banco Mundial, 2002), lo que señala que el grado de marginación correspondiente a ese casi 10% de la población podría verse aún más acentuado en dichas localidades. Además, de las 192.244 localidades que había en México en 2010, el 98% corresponde a localidades con menos de 2.500 habitantes, 1,57% tiene entre 2.500 y 14.999 habitantes, y únicamente 630 localidades, equivalente al 0,33%, contaban con más de 15.000 habitantes. Adicionalmente, 18,5% de las localidades rurales es indígena o la mayor parte su población es indígena, mientras que el 7,3% tiene presencia moderada y el resto, escasa (Ávila, 2012).

Gráfico 30
México: concentración de población total por entidad federativa, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*.

Cuadro 13
México: distribución de la población rural por tamaño de localidad, 2010

Habitantes	Localidades	Porcentaje	Población	Porcentaje
1 a 49	123 994	65,8	1 295 751	5
50 a 99	15 162	8	1 088 182	4,2
100 a 99	34 253	18,2	8 181 523	31,4
500 a 999	9 264	4,9	6 506 784	25
1 000 a 1 999	4 892	2,6	6 880 074	26,4
2 000 a 2 500	939	0,5	2 096 814	8
Total	188 504	100	26 049 128	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2015* [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>.

El artículo 43 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señala que el gobierno federal debe determinar, cada año, las zonas de atención prioritaria (ZAP), así como diseñar y coordinar los programas y apoyos correspondientes enfocados en dichas zonas a fin de elevar los índices de bienestar de la población de las mismas. Con base en el artículo 29 de esta ley, las ZAP pueden ser tanto rurales como urbanas (Cámara de Diputados, 2018^a). Los criterios que determinan qué zonas son consideradas como ZAP se basan en las mediciones a nivel municipal del grado de rezago social y el porcentaje de la población en pobreza extrema —elaborados por el CONEVAL—, así como el grado de marginación determinado por el Consejo Nacional de Población (Cámara de Diputados, 2018b).

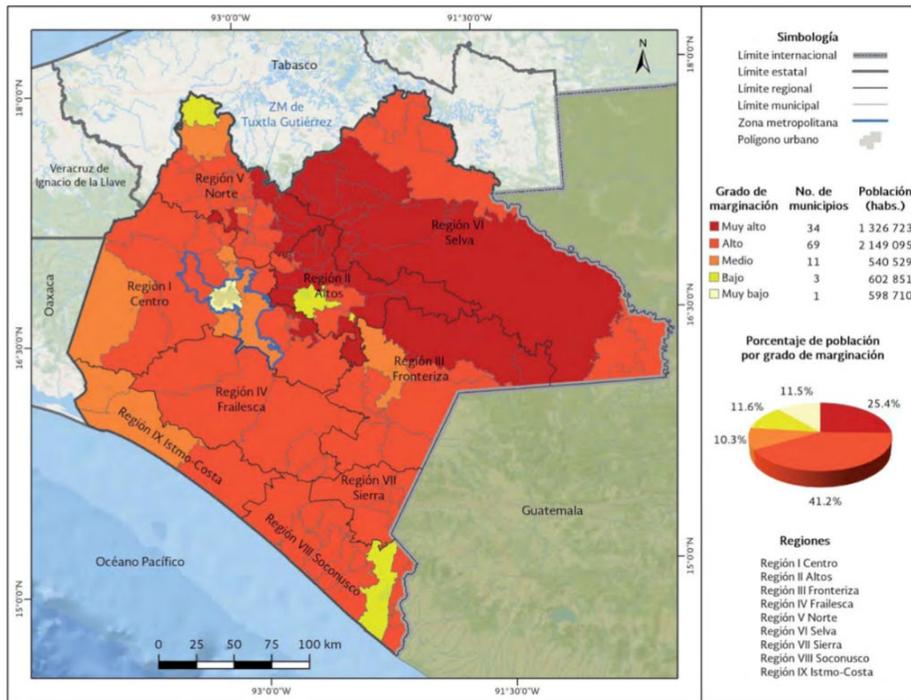
Para 2019 se consideran como ZAP rurales 1.115 municipios en 24 estados con muy alta o alta marginación, o muy alto o alto grado de rezago social, o en los que más del 50% de la población está en pobreza extrema. Alrededor del 80% de estos municipios se concentran en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Asimismo, se consideran como ZAP urbanas 22.621 áreas geoestadísticas básicas (AGEBS) urbanas en 2.331 municipios que cumplen con las primeras dos características mencionadas anteriormente y que están ubicadas en ZAP rurales (Presidencia de la República, 2018).

El propósito de la determinación de las ZAP es asignar mayores recursos para incrementar el bienestar de la población con base en las carencias existentes. En este sentido, la definición de estas zonas permite, en términos de actividades productivas, proporcionar estímulos fiscales para su promoción, así como generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación de las mismas. En términos de infraestructura, se pretende desarrollar las obras necesarias que contribuyan al ejercicio de los derechos para el desarrollo social definidos en la ley. De acuerdo con el artículo 6 de la LGDS, estos derechos son educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social y los relativos a la no discriminación.

En este sentido, a pesar de que la definición oficial de ruralidad en México no contempla otras dimensiones de la realidad que se vive en estas zonas, la definición de las ZAP sí toma en consideración otras medidas que reflejan la desigualdad prevaleciente en el país y contribuyen a que más recursos sean destinados para combatir estos problemas. No obstante, la materialización de dichos recursos, ya sea en obras de infraestructura o programas sociales requiere contextualizar el apoyo en un territorio específico. Generalmente, las zonas de alta marginación suelen localizarse en regiones montañosas con baja accesibilidad y gran dispersión, lo que genera un reto adicional para que los apoyos gubernamentales puedan llegar a los lugares en los que más se necesitan al incrementar los costos de las obras y la complejidad en los procesos de gestión (SEDESOL, 2014).

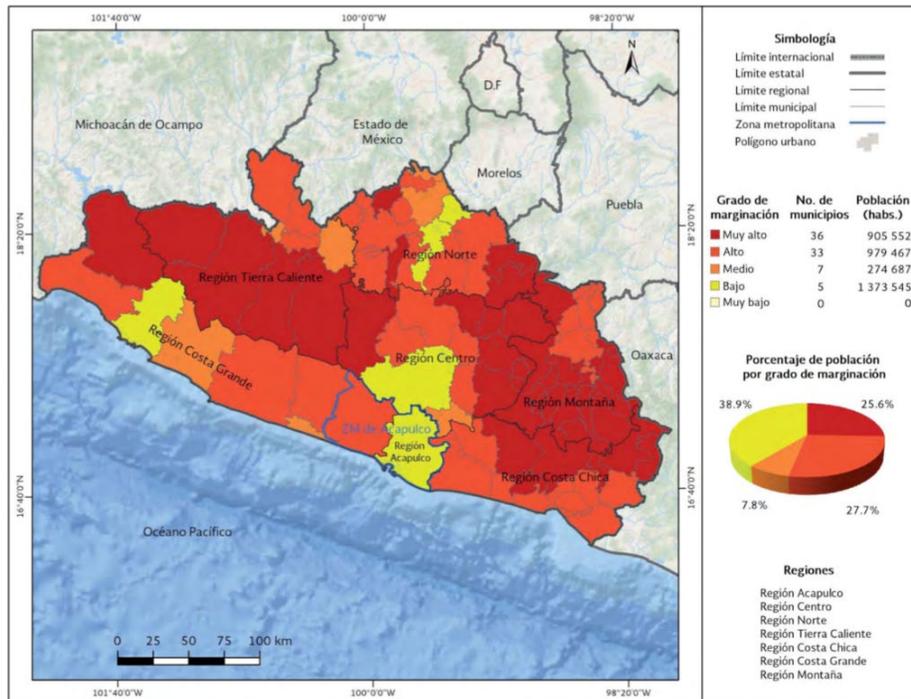
La Comisión Nacional de Población (CONAPO) es la encargada de elaborar el índice de marginación por entidad federativa y municipio que permite identificar las zonas que carecen de servicios básicos. Este índice toma en consideración los siguientes aspectos: educación, presencia de drenaje y escusado, acceso a electricidad y agua entubada, nivel de hacinamiento en la vivienda, piso de tierra y tamaño de la localidad e ingreso de la población ocupada (CONAPO, 2016). Como puede observarse en los siguientes mapas, las zonas de alta marginación en los tres estados más pobres del país —Chiapas (véase el mapa 13), Guerrero (véase el mapa 14), y Oaxaca (véase el mapa 15)— se localizan predominantemente en zonas rurales de la sierra y en la selva.

Mapa 13
Estado de Chiapas, México: grado de marginación por municipio, 2015



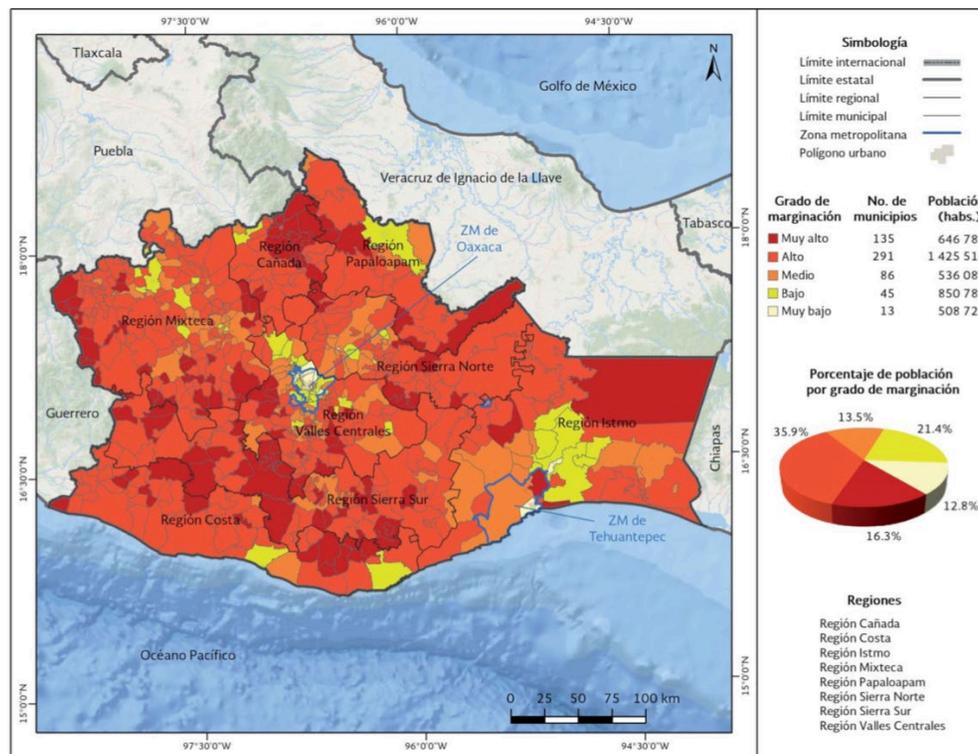
Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015* [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>.

Mapa 14
Estado de Guerrero, México: grado de marginación por municipio, 2015



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015* [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>.

Mapa 15
Estado de Oaxaca, México: grado de marginación por municipio, 2015



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015* [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>.

Una vez entendido el contexto y la motivación bajo los que opera el programa de ZAP es importante reconocer que los municipios juegan un papel clave en el uso de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos de este y otros programas federales. De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función principal de los municipios es la prestación de servicios públicos. Dentro de estos servicios se encuentran el agua potable, el alcantarillado, el drenaje, el tratamiento y disposición de aguas residuales, el alumbrado público, la limpieza, la recolección, el traslado, el tratamiento y la disposición final de residuos, los rastros, los panteones, las calles, los parques y jardines y su equipamiento, la seguridad pública, la policía preventiva municipal y tránsito, y los que se establezcan en las legislaturas locales.

No obstante, la debilidad de las finanzas públicas en la mayor parte de los municipios del país, relacionada con la alta dependencia de transferencias federales etiquetadas, representa un reto importante que se refleja en la falta de infraestructura básica en localidades con altos niveles de marginación. Esta situación se ve acentuada al analizar el uso del gasto municipal que, en gran proporción, se destina al pago de costos laborales (SEDESOL, 2014). En adición a lo anterior, dado que el impuesto predial ha sido tradicionalmente la principal fuente de ingresos propios a nivel municipal y que no es una buena táctica política revisar el valor de las propiedades o aumentar las tasas, los incentivos para incrementar la recaudación local no están alineados de forma óptima (Grupo Financiero Bancomer, 2000).

2. Estructura fiscal de México

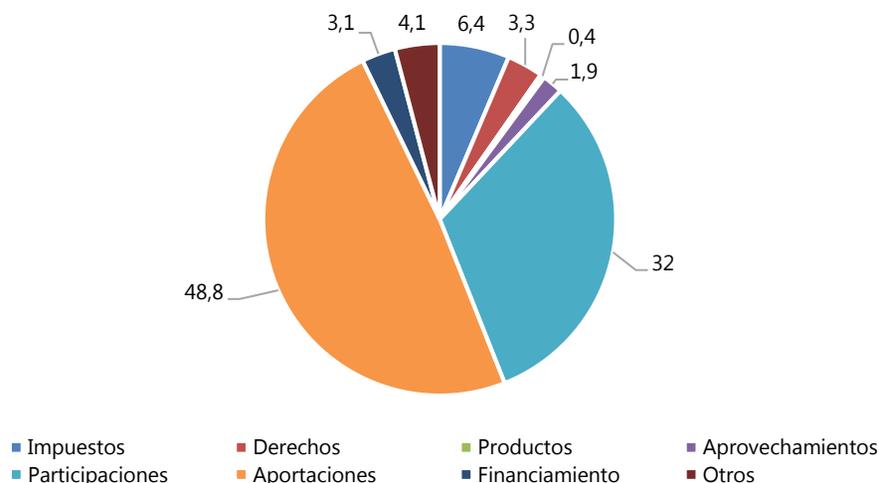
La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es el documento que rige la forma en que se coordina el sistema fiscal mexicano, incluyendo los términos de la distribución de los ingresos federales entre las entidades federativas y los municipios. Dicha ley establece las fórmulas de distribución y los distintos fondos entre los que se dividen los recursos. Las transferencias intergubernamentales se dividen en participaciones (Ramo 28), como compensación derivada de la pérdida de la recaudación y como resultado de los convenios de adhesión; y aportaciones federales (Ramo 33). Estas últimas son de naturaleza no discrecional ya que su gasto está condicionado al cumplimiento de objetivos específicos de acuerdo con el fondo al que pertenezcan, como educación, salud, infraestructura, entre otros. Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2019, el gasto federalizado, dentro del que se incluyen ambos tipos de transferencias, asciende a 1.913 millones de pesos, lo que representa el 32,8% del gasto neto total proyectado. De este monto, el Ramo 28 representa el 48,05% y el Ramo 33 el 38,44% (Instituto Belisario Domínguez, 2019).

La LCF tuvo dos reformas importantes en 2013 y en 2007. Con la primera reforma se buscaba incentivar la recaudación local a través de las fórmulas de distribución para reducir la dependencia de los estados respecto a las transferencias federales. Por otra parte, durante la reforma de 2013, se modificaron algunos fondos para fortalecer el federalismo fiscal. Ambas reformas buscaban que los estados con mayores carencias sociales y pobreza extrema obtuvieran más recursos, sin embargo, el efecto fue que estos estados no lograran el progreso esperado en cuanto al incremento de la recaudación a nivel local. Aunado a lo anterior, se detectó que en varios estados la distribución de algunos fondos de aportaciones discrepan de las necesidades que pretenden atender (Meléndez Aguilar, 2016).

Los estados de la región sur, con excepción de Campeche y Tabasco, que cuentan con ingresos petroleros que se traducen en mayores recursos a través de participaciones, son los que más rezago tienen en términos de obtención de recursos, ya que dependen en gran medida de aportaciones. No obstante, el hecho de que esta región cuente con mayores ZAP, tanto urbanas como rurales, le otorga mayores recursos para reducir la brecha regional (Meléndez Aguilar, 2019). No obstante, esto no resuelve la problemática asociada a los incentivos perversos para no incrementar el esfuerzo de cobro de impuestos locales, ya que las fórmulas actuales dan mayor peso al nivel de población que al esfuerzo recaudatorio a nivel local (Pérez Benítez y Esquivel Hernández, s/f). En este sentido no resulta sorprendente que dentro de los países de la OCDE, México sea el que obtiene la mayor cantidad de ingresos mediante transferencias federales con una limitada proporción de ingresos locales (García Gómez, 2019). En promedio, la suma de aportaciones y participaciones representó el 80% del ingreso de las entidades federativas en 2016, tal como puede observarse en el gráfico 31.

De conformidad con el Código Fiscal de la Federación, los derechos son las contribuciones relacionadas al uso o aprovechamiento de los bienes públicos de la nación, así como el pago por recibir servicios del Estado como el transporte público, el catastro, el registro civil, entre otros. Por su parte, los productos se refieren a las contraprestaciones por los servicios del Estado, pero en sus funciones de derecho privado, como los asociados a la verificación vehicular y la venta de bienes inmuebles. Finalmente, los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público que no forman parte de los derechos, como multas por infracciones a las leyes o reglamentos locales.

Gráfico 31
México: composición del ingreso de las entidades federativas, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) [en línea] <https://ciep.mx/crecimiento-economico-en-las-entidades-federativas/>.

Como se muestra en el cuadro 14, elaborado con base en la información relativa a las finanzas públicas municipales para 2017, la mayor parte de los estados presentan una alta dependencia de las transferencias federales. Con excepción de Quintana Roo, más del 50% de los ingresos de los municipios provienen de participaciones y aportaciones. Cabe destacar los casos de Quintana Roo, Querétaro y la Ciudad de México, que obtienen entre el 25% y 32% de sus ingresos municipales mediante impuestos.

Cuadro 14
México: composición de los ingresos brutos municipales, por estado, 2017
(En porcentajes)

Estado	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales	Aportaciones federales y estatales	Financiamiento	Otros
Aguascalientes	11	11	1	1	42	33	0	0
Baja California	22	8	1	5	41	21	2	0
Baja California Sur	24	6	1	6	28	30	4	1
Campeche	5	8	1	5	39	35	6	0
Coahuila	15	9	1	5	35	33	2	1
Colima	14	7	1	2	35	29	12	0
Chiapas	1	1	0	0	21	62	2	13
Chihuahua	19	7	1	2	39	31	1	0
Ciudad de México	25	11	2	3	40	13	2	4
Durango	11	8	0	2	39	38	2	0
Estado de México	13	4	1	1	39	36	4	3
Guanajuato	11	5	2	2	32	43	3	1
Guerrero	6	3	0	1	26	59	6	0

Estado	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales	Aportaciones federales y estatales	Financiamiento	Otros
Hidalgo	8	6	1	2	37	44	2	0
Jalisco	18	9	1	1	37	23	9	0
Michoacán	6	5	1	1	35	44	7	1
Morelos	15	8	0	2	30	36	8	0
Nayarit	11	5	0	2	40	35	7	0
Nuevo León	20	4	2	3	31	30	4	5
Oaxaca	3	4	1	1	29	62	1	0
Puebla	17	10	1	2	32	33	5	0
Querétaro	32	9	2	4	27	24	0	1
Quintana Roo	27	15	1	6	23	22	1	5
San Luis Potosí	7	6	1	2	32	46	4	1
Sinaloa	19	3	0	2	39	36	0	0
Sonora	13	6	2	4	37	28	8	3
Tabasco	4	4	0	1	42	46	2	1
Tamaulipas	7	4	0	1	54	30	4	0
Tlaxcala	3	4	0	0	44	48	0	0
Veracruz-Llave	5	5	2	1	35	49	2	1
Yucatán	12	4	0	1	39	41	2	1
Zacatecas	6	6	1	2	38	45	3	0

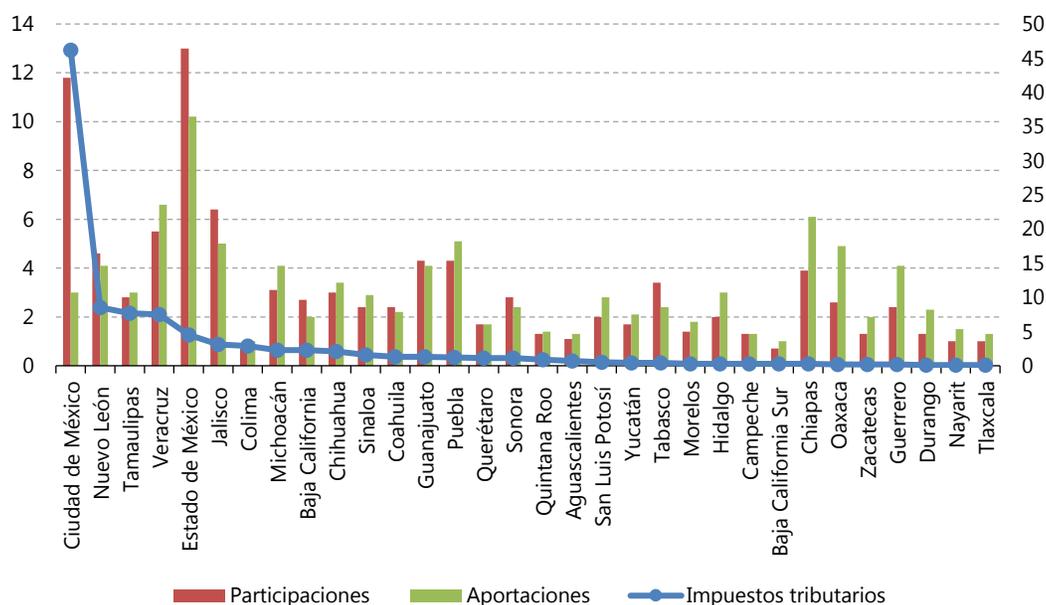
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Finanzas públicas estatales y municipales* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/>.

En el gráfico 32 se muestra el efecto redistributivo de recursos que resulta de la coordinación fiscal a nivel nacional. Los ocho estados que, en conjunto, recaudaron poco más del 80% de los impuestos tributarios a nivel federal en 2016, únicamente recibieron el 47,9% de las participaciones y el 37% de las aportaciones (Meléndez Aguilar, 2018).

Como se mencionó anteriormente, la forma tradicional de la provisión de servicios públicos es responsabilidad de los municipios, que pueden proveerlos de forma directa o contratar empresas privadas para tal fin. En caso de que se opte por la segunda opción, los municipios deberán seguir ciertas reglas y estándares establecidos a nivel estatal o federal. Un claro ejemplo de cómo el sistema político democrático tiene un efecto en las decisiones fiscales es el impuesto predial, que es un impuesto que se recauda a nivel local. Incrementar las tasas o actualizar los valores de las propiedades resulta ser una mala táctica política, especialmente considerando el capital político necesario para llevar a cabo un esfuerzo cuando el período de presidente municipal se limita a tres años (Grupo Financiero Bancomer, 2000).

De esta forma, una buena fuente de recursos locales queda desaprovechada dado que el costo político es muy alto y, en varias ocasiones, las capacidades y recursos disponibles de los funcionarios públicos a nivel local tienden a ser reducidas en comparación con otros niveles de gobierno. De la misma forma, tener municipios compuestos por localidades tanto urbanas como rurales tiene implicaciones en el ingreso local dependiendo de la distribución de dichas localidades.

Gráfico 32
México: redistribución de los impuestos tributarios en participaciones y aportaciones, 2016



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), *Redistribución de impuestos en las entidades federativas. 2018*.

En términos del gasto a nivel municipal, la información correspondiente a los egresos brutos confirma la tendencia de que una gran parte del presupuesto se emplea en el pago de gastos administrativos. Como se puede observar en el cuadro 15, en la mayor parte de los municipios del país los gastos relacionados con remuneraciones del personal de servicio público, la adquisición de suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios para el desempeño de actividades administrativas, y la contratación de servicios requeridos para el desempeño de actividades de la función pública representa más del 50% de los egresos totales. Destacan los casos de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí y Veracruz en los que se destina una menor proporción a dichos gastos y la inversión en obras por contrato, proyectos productivos o acciones de fomento representa más del 30% del gasto.

A pesar de que estados con altos niveles de marginación como Chiapas, Oaxaca y Guerrero destinen la mayor parte del gasto a obras públicas, dado que la mayor parte de sus ingresos proviene de aportaciones federales, el nivel de discrecionalidad para ejercer el gasto es muy reducido. En este sentido, más allá de requerir recursos económicos adicionales, es necesario entender los problemas estructurales de dichos estados y utilizar de forma eficiente los fondos públicos (Dávila, Kessel y Levy, 2002). Al respecto, el sector privado representa un potencial aliado para cerrar la brecha de desigualdad prevaleciente en el país, en particular en zonas rurales.

Ejemplo de lo anterior es el programa EnCASa Oaxaca, una asociación público privada para el desarrollo que inició como una propuesta de acciona.org para el Gobierno de Oaxaca, con el apoyo de AECID y AMEXCID. Este programa es la continuación de Luz en Casa Oaxaca, programa auspiciado por las mismas instituciones, cuyo objetivo fue proveer de acceso eléctrico a comunidades aisladas en zonas rurales y que logró beneficiar a 7.500 hogares desde 2012. Así, en

2018, después de la transición política y el cambio de partido al frente de la administración pública del estado, se decidió continuar el programa y ampliarlo para proveer acceso a cocinas seguras, así como agua y saneamiento (acciona.org, 2018).

Cuadro 15
México: composición de los egresos brutos municipales por estado, 2017
(En porcentajes)

Estado	Gastos administrativos	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	Inversión pública	Otros egresos	Disponibilidad final
Aguascalientes	66	10	3	18	1	2
Baja California	77	4	2	9	4	3
Baja California Sur	74	6	1	9	3	7
Campeche	61	10	0	18	10	0
Coahuila	59	10	1	24	1	5
Colima	63	15	1	14	6	0
Chiapas	28	5	1	54	1	11
Chihuahua	59	14	3	19	1	4
Ciudad de México	25	30	1	3	39	3
Durango	58	13	2	22	3	2
Estado de México	52	13	2	24	8	3
Guanajuato	49	14	2	23	2	9
Guerrero	50	5	1	39	5	1
Hidalgo	57	8	2	24	1	9
Jalisco	60	13	2	18	6	1
Michoacán	57	7	1	28	4	3
Morelos	63	7	1	21	6	2
Nayarit	56	9	1	18	10	5
Nuevo León	59	6	4	17	6	8
Oaxaca	48	2	2	39	0	9
Puebla	51	17	2	15	5	10
Querétaro	57	8	4	24	2	5
Quintana Roo	65	9	2	14	6	5
San Luis Potosí	50	8	2	33	5	2
Sinaloa	63	13	3	15	2	4
Sonora	57	12	1	18	10	3
Tabasco	64	4	1	25	3	3
Tamaulipas	61	8	1	22	4	3
Tlaxcala	63	5	4	25	0	3
Veracruz	51	3	1	36	6	3
Yucatán	59	11	0	26	2	3
Zacatecas	61	10	2	21	2	4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Finanzas públicas estatales y municipales* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/>.

Este programa, a diferencia de otros de electrificación rural que se crean a nivel federal, se estableció como una iniciativa estatal, lo que permitió fortalecer y aprovechar las capacidades técnicas y operativas de los actores involucrados, generando un caso de éxito en términos de la

creación y el fortalecimiento de una alianza público-privada que permite al estado de Oaxaca avanzar en sus objetivos de proveer servicios básicos por medios no convencionales a las comunidades que presentan un alto nivel de complejidad de acceso y complicaciones logísticas en las que la participación privada es crucial.

México también cuenta con otras formas alternativas de toma de decisiones, como los usos y costumbres. El artículo 2° de la Constitución Mexicana, teniendo en cuenta la pluriculturalidad presente en el país, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y reconoce su derecho para decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. No obstante, las autoridades municipales son las que determinan las asignaciones presupuestales que dichas comunidades podrán administrar de forma directa con fines específicos. Los usos y costumbres se practican en Guerrero, Michoacán, Chiapas, Tlaxcala y Oaxaca. En este último estado se localiza el mayor número de comunidades que se rigen con este sistema, que asciende a más de 400 (Altamirano, 2016).

A diferencia de la forma en que funciona la toma de decisiones bajo el esquema convencional del gobierno municipal, los usos y costumbres representan una forma de participación democrática en la que los representantes de la comunidad son elegidos y prestan servicio sin recibir remuneración alguna. En el caso específico de algunas comunidades en Oaxaca, la comunidad contribuye con mano de obra gratuita para llevar a cabo alguna obra de beneficio común mientras que las autoridades proveen los materiales correspondientes. Esta práctica, conocida como «tequio», es aceptada dentro de la comunidad y todos los miembros de la misma se involucran de alguna u otra forma.

Asimismo, los cargos de las autoridades se van rotando y las decisiones se toman de forma colectiva, ya que las autoridades mantienen contacto constante con los miembros de la comunidad. En este sentido, este tipo de gobierno es más propenso a proveer servicios públicos de forma más óptima dado el proceso democrático de toma de decisiones, el alto nivel de involucramiento de los habitantes de la comunidad con sus gobernantes y la independencia del gobernante respecto a un partido político que limite sus acciones con base en estrategias políticas (Díaz-Cayeros, Magaloni y Ruiz-Euler, 2014).

El trabajo no remunerado bajo este esquema resulta relevante pues el compromiso y la satisfacción de servir a la comunidad tienen un valor intrínseco muy alto. De la misma forma, al no tener que pagar nóminas o absorber otro tipo de costos laborales, la proporción de recursos que puede ser utilizada en la infraestructura y compra de materiales es más elevada. De igual manera, el carácter de obligatoriedad de tener un cargo y servir a la comunidad automáticamente impone ciertos controles internos que contribuyen a que el gobernante tenga incentivos para satisfacer las necesidades de la comunidad sin tener que atender a otros intereses.

Con base en diálogos con autoridades de dos comunidades indígenas de Oaxaca, fue posible entender, a grandes rasgos, cómo funciona la interacción entre las dos formas de gobierno —la convencional y la alternativa—. Por un lado, uno de los representantes mencionó que la presidencia municipal tenía pendiente el desembolso de algunos recursos destinados a la celebración de una de las festividades de la comunidad. En este sentido, fue posible utilizar dichos recursos para financiar la compra de sistemas fotovoltaicos para proveer de electricidad a algunos miembros de la comunidad que no tenían acceso a este servicio. Por otro lado, el otro representante comentó que, usualmente, ellos mantienen contacto con la presidencia municipal para informarle sobre las

necesidades de la comunidad, pero la contratación del proveedor o el constructor de las obras de infraestructura se realiza a nivel municipal sin que la comunidad tenga injerencia en la decisión. No obstante, en alguna ocasión habían logrado que el municipio les otorgara recursos de forma directa para que ellos administraran la obra y tuvieran plena autoridad para decidir cómo y a quién se emplearía para llevarla a cabo.

En cuanto a las limitaciones de los usos y costumbres, este sistema de gobernanza local no es escalable dado que está reservado para comunidades indígenas. Asimismo, no en todos los casos los tomadores de decisiones a nivel comunidad son los que tienen la potestad de ejercer el presupuesto municipal. Finalmente, este sistema es altamente discriminatorio hacia las mujeres, ya que no suelen ser convocadas a las asambleas en las que se toman las decisiones y tampoco son consideradas para ocupar altos cargos (Díaz-Cayeros y otros, 2014). En este sentido, es necesario romper esa brecha de género para tener un avance real en términos de disminución en los niveles de marginación y atacar de raíz las múltiples dimensiones de la pobreza prevaleciente en las comunidades rurales.

Otro mecanismo de toma de decisiones a nivel local tiene su origen en 1970 en Tepic, Nayarit, con la aplicación del presupuesto participativo. No obstante, el auge en el inicio de dichos proyectos se dio a partir de 2001, como se muestra en el cuadro 16. Algunas iniciativas se desarrollaron a nivel estatal y otras a nivel municipal. En términos de presupuestos participativos implementados a nivel estatal está el caso de la Ciudad de México que se implementa en todas sus alcaldías. Por otra parte, se encuentra el estado de Michoacán, en el que la implementación se limita a regiones con población indígena, y Durango y Sonora, en los que se aplica a grupos selectos.

Cuadro 16
México: experiencias de presupuesto participativo, 2016

Estado	Implementación	Municipios participantes	Estatus
Aguascalientes	Municipal	1	Inactivo
Chiapas	Municipal	1	Inactivo
Coahuila	Municipal	1	Inactivo
Ciudad de México	Estatal-alcaldías	n.a.	Activo
Durango	Estatal	n.a.	Inactivo
Estado de México	Municipal	1	Inactivo
Hidalgo	Municipal	1	inactivo
Jalisco	Municipal	16	Activo ^a
Michoacán	Estatal-municipal	1	Inactivo
Nayarit	Municipal	1	Activo
Nuevo León	Municipal	2	Inactivo
Puebla	Municipal	2	Activo
Quintana Roo	Municipal	1	Inactivo
Sonora	Estatal	n.d.	Inactivo

Fuente: Elaboración propia, sobre la base en la información presentada por M.L. García Bátiz y L. Téllez Arana, "El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 26(52) [en línea] <https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>.

^a En 11 municipios.

En el caso de las iniciativas municipales, se llevaron a cabo 33 proyectos de los que 14 se encontraban activos en 2016. Del total de estos esfuerzos municipales, el 61% se implementó en zonas metropolitanas, dos se implementaron en municipios de marginación media y uno en un municipio con alta marginación. Estos se llevaron a cabo en Numarán, Michoacán; Cuquío, Jalisco; y Palenque, Chiapas, respectivamente. De los tres, ninguno estaba activo en 2016 (García Bátiz y Téllez Arana, 2018). Destaca el caso de Cuquío (Jalisco), pues fue el que mayor duración tuvo (1993-2002) y, además, está caracterizado como zona rural. Asimismo, en el momento en que estaba vigente el presupuesto participativo, el municipio estaba catalogado con grado de marginación alto.

Las iniciativas de presupuesto participativo coinciden frecuentemente con la transición de partido político en el gobierno. En el caso de Cuquío, la comunidad campesina tuvo influencia en la administración del partido que estaba por tomar el poder. En este sentido, el ejemplo de este municipio tuvo el mayor alcance e impacto al ser comparado con los demás presupuestos participativos. El factor clave fue la inclusión de toda la población, priorizando los sectores desatendidos, y los consejos comunitarios eran representativos y autónomos con procesos claros y reuniones constantes para toma de decisiones con respecto a servicios y obras públicas (García Bátiz y Téllez Arana, 2018).

Es destacable la creación del Consejo Democrático Municipal (CODEMUC), que fue el órgano independiente y representativo que sirvió como canal de comunicación con el gobierno local para tomar decisiones sobre el uso de los recursos públicos. Asimismo, tanto el CODEMUC como el gobierno municipal tuvieron asesoría externa con talleres de capacitación. Dentro de los logros del CODEMUC se encuentra la distribución equitativa de los recursos económicos en todas las comunidades a través de obras y provisión de servicios básicos. No obstante, en 2003, con la transición política, el gobierno entrante desconoció al CODEMUC y no se dio continuidad al presupuesto participativo (Rodríguez Wallenius y Diego Quintana, 2003).

Con base en lo anterior, se puede observar que el éxito y la continuidad de iniciativas de presupuesto participativo depende, en gran parte, de la voluntad política de los gobernantes y de un marco legal e institucional en los tres niveles de gobierno que pueda respaldarlo y promoverlo. Los mecanismos fiscales también tienen un papel importante, ya que el alto nivel de centralización limita la autonomía de los gobiernos locales para promover estas iniciativas. Al comparar los objetivos democráticos de dichas iniciativas con sus resultados, se observa que tienden a no ser representativos, inclusivos ni redistributivos, lo que limita la escalabilidad y el impacto de estos mecanismos. Finalmente, el hecho de que la mayor parte de estas experiencias surja en contextos urbanos correspondientes a zonas de mayor avance económico limita el potencial del presupuesto participativo para contribuir a disminuir el desarrollo desigual en el país, que afecta principalmente a las zonas rurales (García Bátiz y Téllez Arana, 2018).

3. Resumen del caso de México

La naturaleza de las brechas en el desarrollo entre zonas rurales y urbanas es notable, de manera similar a lo observado en la Argentina y la República Dominicana. Históricamente, el desarrollo en la zona sur del país, comprendida por Chiapas, Oaxaca y Guerrero, ha sido más lento y dichos estados mantienen los niveles más altos de marginación y pobreza en el país. En este sentido, es necesario identificar mecanismos adecuados al contexto social, político, geográfico y cultural de la zona para lograr disminuir el rezago social, en lugar de continuar con la línea de pensamiento

tradicional que sugiere la sola necesidad de incrementar el gasto social en la zona (Dávila y otros, 2002).

Pese a que no existe información detallada del porcentaje del gasto municipal que se destina a las zonas rurales, la alta dependencia de recursos que no pueden ejercerse de forma discrecional limita las acciones que pueden llevarse a cabo en las entidades que presentan mayores niveles de rezago social. De forma anecdótica, una presidenta municipal en una zona rural de Oaxaca mencionó que el gasto en educación estaba principalmente destinado a la construcción de nuevas aulas, mientras que la necesidad real del municipio estaba relacionada con la calidad de los servicios educativos. Esto demuestra el hecho de que la centralización en la toma de decisiones y la implementación y desarrollo de la política social a nivel federal presenta áreas de oportunidad para adaptarse a las condiciones y necesidades específicas de cada región.

III. Temas críticos sobre la relación entre ruralidad y descentralización fiscal: líneas de acción y conclusiones

Los casos de la Argentina, la República Dominicana y México son ilustrativos de la heterogeneidad de los espacios rurales y los sistemas de descentralización en ALC. Estos casos destacan varios factores que complican la implementación de las reformas de descentralización fiscal. No obstante, para concluir este estudio se centró la atención en cinco temas: a) la conceptualización del lugar en relación con el desarrollo desigual; b) la endogeneidad de un sesgo pro densidad en cómo se diseña la descentralización fiscal; c) el papel crítico de la capacidad administrativa en el gobierno local y en las comunidades locales para permitir el desarrollo local; d) la falta de coordinación con base en las especificidades del lugar y los microincentivos de las partes interesadas; y e) la necesidad de contar con datos a nivel subnacional. Al discutir este tema, también se consideran prometedoras líneas de acción para mejorar el desarrollo desigual tal como se experimenta en los paisajes rurales.

A. Lugar y desarrollo desigual: definiciones y marcos teóricos

Las definiciones de lo rural, lo urbano, la pobreza, la sustentabilidad y el desarrollo en sí están envueltas en conflictos de ideología e historia. No es sorprendente, entonces, que la forma en que se define la desigualdad dentro de un país sea relevante en el desarrollo de un lugar específico. Si bien el propósito de este estudio ha sido examinar los vínculos entre la descentralización y la ruralidad en ALC, el concepto de ruralidad no es claro o no es lo suficientemente específico para representar la heterogeneidad de los espacios y las poblaciones que pretenden ser capturados. Como resultado, la ruralidad no suele ser suficiente para concebir cómo se materializa el desarrollo desigual en los territorios dentro de una plataforma política nacional.

Por ejemplo, en la Argentina, los territorios rurales se podrían conceptualizar con base en, al menos, tres áreas: i) zonas de producción de granos exportables (soja, maíz, entre otros) con una alta generación de riqueza y tecnología; ii) regiones que han logrado avances tecnológicos y penetración en los mercados internacionales (vid, fruta de pepita), y iii) regiones no tecnificadas, orientadas al mercado interno y con un alto grado de marginación socioeconómica (generalmente productoras de frutas y hortalizas, tabaco, entre otros). Este último caso representa la producción con bajo valor económico, alto nivel de informalidad y en áreas con baja densidad poblacional, y en las que se percibe, por lo tanto, una baja proporción de recursos de acuerdo con los criterios vigentes de reparto. En este sentido, no resulta suficiente la diferenciación entre ruralidad y urbanidad, sino también la tipificación en distintas categorías de ruralidad, sobre todo en lo referente a la asignación o devolución de recursos fiscales.

Otra observación crítica gira en torno a la definición de los consumidores de la política de descentralización, los hogares. La realidad de las estrategias de los residentes de bajos ingresos que se desenvuelven en múltiples lugares, entre espacios rurales y urbanos, a nivel nacional e internacional complica los supuestos básicos sobre cómo funciona realmente la descentralización fiscal o política (Kay, 2009; Jones y Corbridge, 2010; Reis, 2019). Además, como lo señalaron los estudios de la nueva ruralidad, en las áreas rurales se está experimentando cada vez más la urbanización *in situ* con el crecimiento de la producción agroindustrial, mientras que en las áreas urbanas se observa el crecimiento de áreas periféricas con fuertes vínculos con los espacios rurales (Kay, 2008).

Ya no se puede asumir que el lugar en el que una persona vota es el mismo lugar en el que utiliza servicios básicos y educación o donde paga impuestos y tarifas locales. La narrativa de migración a través de ALC no se ha traducido nunca en modelos o teorías de descentralización fiscal basados en experiencias a nivel nacional de América del Norte o Europa. A la luz de estas complicaciones conceptuales, la escala y el marco teórico utilizados por los gobiernos nacionales para medir el desarrollo desigual serán importantes para definir qué tan adecuadas son las políticas públicas para abordar la pobreza y la desigualdad que experimentan los hogares. No obstante, el marco para comprender la desigualdad debe ser uno que permita múltiples insumos.

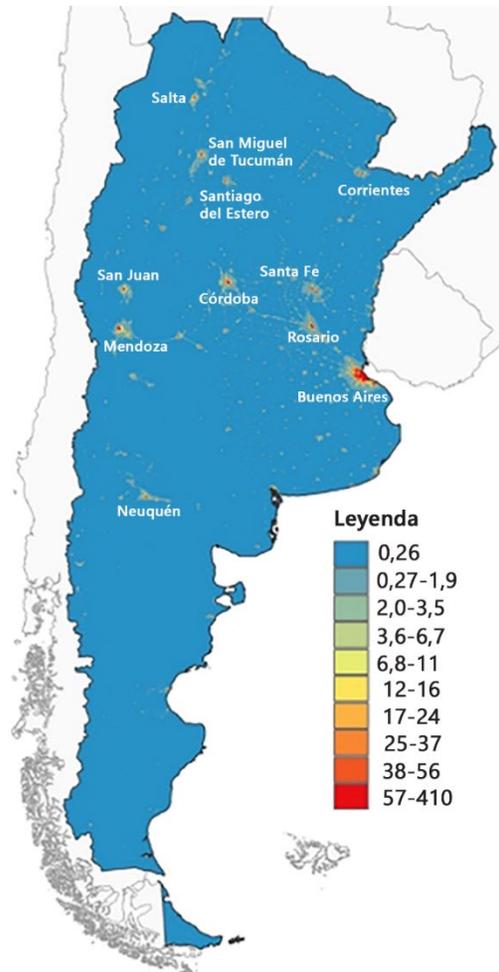
B. Sesgos en el diseño de reformas de descentralización fiscal

La ruralidad y todas sus contribuciones heterogéneas (por ejemplo, ecológicas, económicas y sociales) al bienestar nacional no son actualmente un insumo en el diseño sobre cómo se modelan o implementan las reformas de descentralización fiscal, ni sobre cómo se determinan típicamente las transferencias intergubernamentales. Las reformas de descentralización fiscal en sí mismas no son un mecanismo especialmente poderoso o suficiente para ayudar a abordar los desafíos de desarrollo desigual que se experimentan en las áreas rurales. La densidad de población, una de las distintas formas en que se entiende la ruralidad es, quizás, el indicador más cercano por medio del que la ruralidad y la descentralización fiscal están explícitamente conectadas.

Podría decirse, por ejemplo, que resulta más crítico que los países con poblaciones menos densamente asentadas realicen reformas de descentralización para garantizar que la población local alejada de los centros de administración nacional tenga sus necesidades cubiertas de forma adecuada y que sus prioridades se vean reflejadas en los servicios del sector público. Este razonamiento se desarrolla empíricamente y se observan países descentralizados como

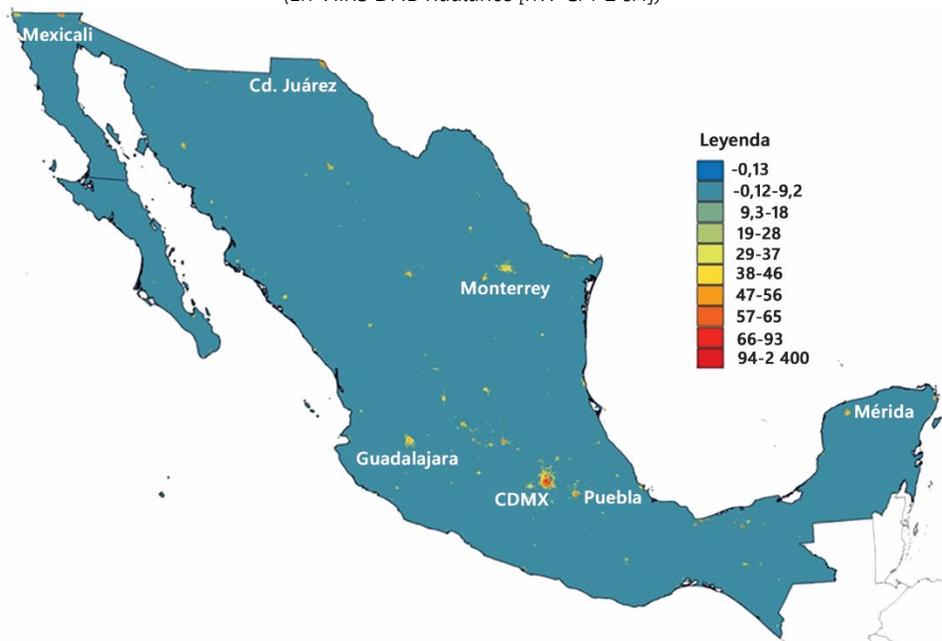
la Argentina y México que muestran un paisaje menos densamente poblado (véanse los mapas 16 y 17) en comparación con la República Dominicana (véase el mapa 18), donde las poblaciones están bastante concentradas a lo largo del territorio, y donde las reformas de descentralización no han sido especialmente pronunciadas.

Mapa 16
Argentina: luces nocturnas en el país, 2016
(En VIIRS DNB Radiance [nW CM-2 sr¹])



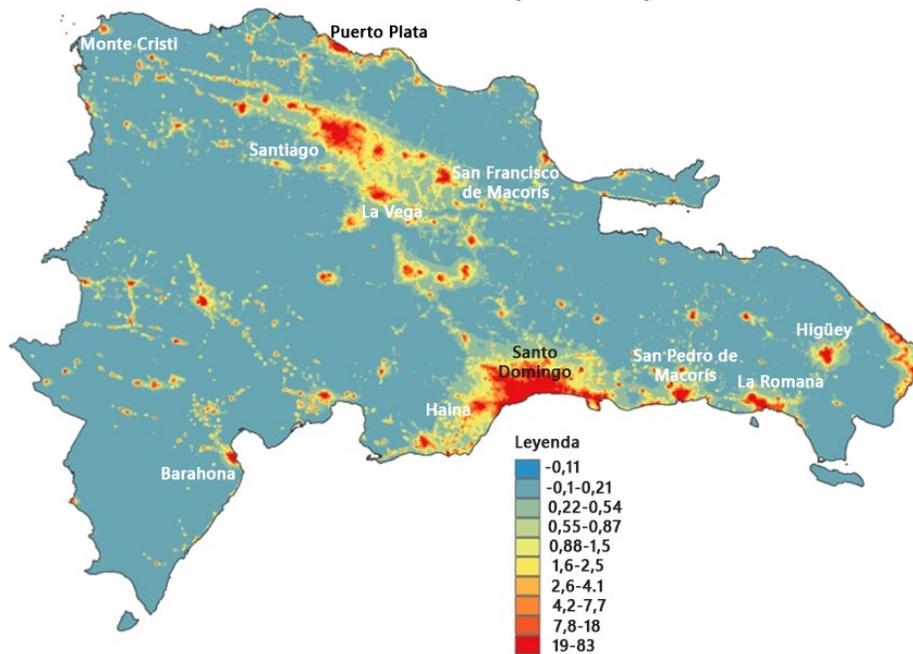
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos satelitales de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) de los Estados Unidos, EarthData (EOSDIS), *Visible Infrared Imaging Radiometer Suite (VIIRS)*, 2016 [en línea] <https://earthdata.nasa.gov/earth-observation-data/near-real-time/download-nrt-data/viirs-nrt>.

Mapa 17
México: luces nocturnas en el país, 2016
 (En VIIRS DNB Radiance [$nW\ CM^{-2}\ sr^{-1}$])



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos satelitales de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) de los Estados Unidos, EarthData (EOSDIS), *Visible Infrared Imaging Radiometer Suite (VIIRS)*, 2016 [en línea] <https://earthdata.nasa.gov/earth-observation-data/near-real-time/download-nrt-data/viirs-nrt>.

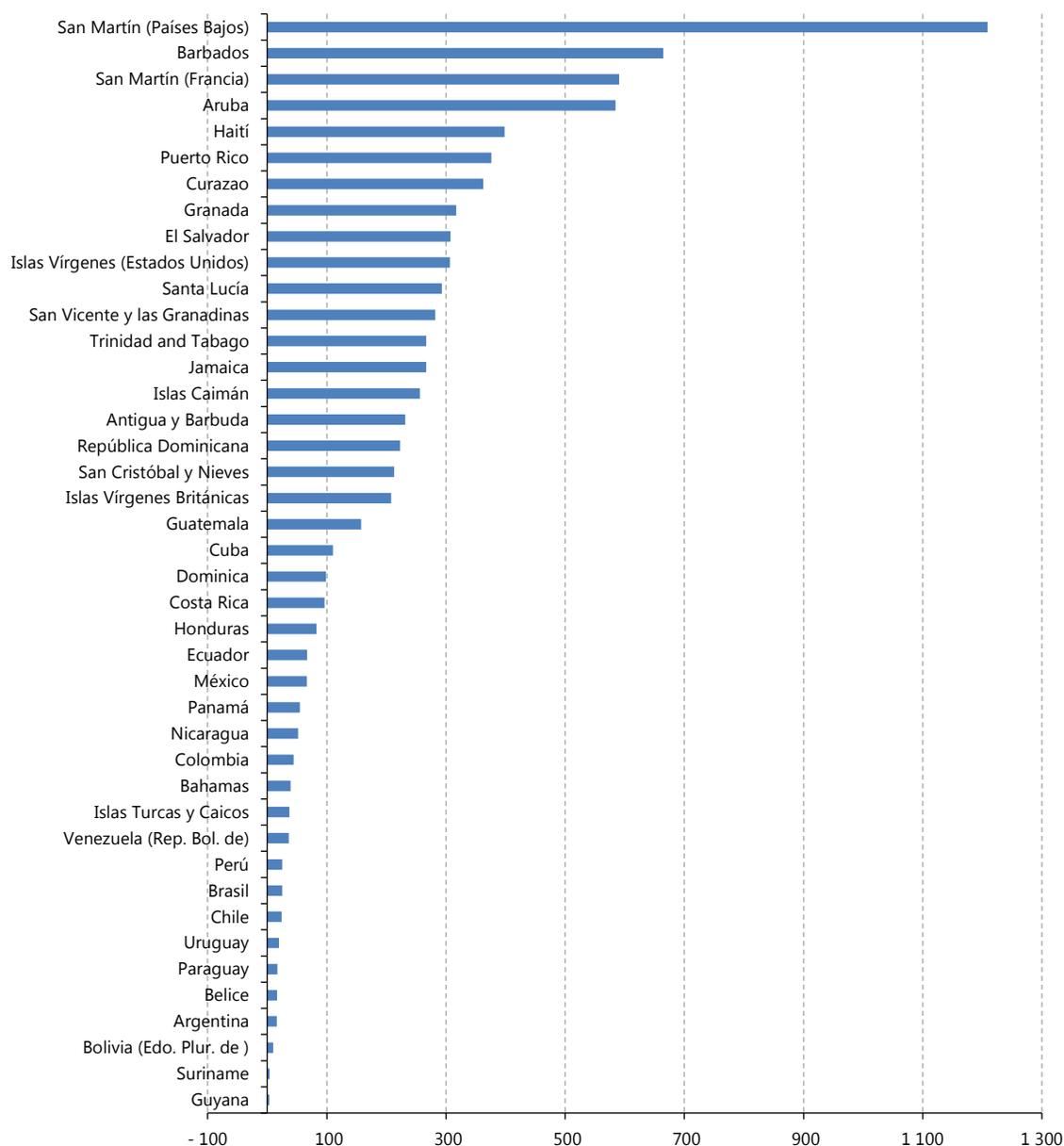
Mapa 18
República Dominicana: luces nocturnas, 2016
 (En VIIRS DNB Radiance [$nW\ CM^{-2}\ sr^{-1}$])



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos satelitales de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) de los Estados Unidos, EarthData (EOSDIS), *Visible Infrared Imaging Radiometer Suite (VIIRS)*, 2016 [en línea] <https://earthdata.nasa.gov/earth-observation-data/near-real-time/download-nrt-data/viirs-nrt>.

No obstante, a pesar de que la densidad de los asentamientos en ALC —altamente variable (véase el gráfico 33)— es importante para el éxito de los objetivos y las políticas dirigidas a reforzar la nueva ruralidad y apoyar nuevas iniciativas rurales, tales como las IPI, el uso de indicadores de población como base para el diseño de la descentralización fiscal resulta insuficiente. Los estudios de caso de este análisis, por ejemplo, revelan que existen configuraciones variadas de poblaciones rurales, tanto densas como dispersas, dentro de paisajes rurales.

Gráfico 33
Varios países: densidad de población, 2017
(En personas por km²)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Mundial (2019), *World Development Indicators* [en línea] <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

Las mediciones compuestas no dependientes de la población podrían ayudar a atender mejor el desarrollo desigual presente en diversas áreas rurales. Esto permitiría a los responsables de la formulación de políticas distinguir entre los estados o provincias, en gran parte rurales, que se encuentran en una buena situación económica debido a las dotaciones de recursos naturales que actualmente se explotan y otros estados rurales donde los recursos naturales se conservan y la riqueza de ingresos es limitada. Cada escenario rural presenta desafíos particulares para las poblaciones marginadas dentro de ese paisaje.

Un modelo potencial para la construcción de este conocimiento específico del lugar se encuentra en la experiencia de México con el desarrollo de un índice de marginación. En el índice se consideran aspectos de educación, la presencia de drenaje y escusado, acceso a electricidad y agua entubada, nivel de hacinamiento en la vivienda, piso de tierra, tamaño de la localidad e ingreso de la población ocupada. Este modelo es digno de una mayor exploración como una potencial metodología para impregnar las políticas de descentralización fiscal con una lógica de equidad que contrapesa la lógica de las eficiencias actualmente soportada mediante el apoyo de la aglomeración y la densificación con la descentralización fiscal.

C. Capacidades locales para el desarrollo local

La falta de alineación entre las capacidades administrativas de las autoridades locales con los objetivos de la descentralización fiscal sigue siendo una limitación importante sobre qué tanto pueden contribuir las reformas de descentralización a mejorar los servicios públicos locales, la participación cívica y la eficiencia fiscal. La capacidad se refiere, en primer lugar, a la capacidad administrativa como autoridad: como se discutió en la introducción del documento, las reformas de descentralización fiscal y política a menudo avanzan sin la introducción de la descentralización administrativa o autonomía administrativa del gobierno central. En segundo lugar, se refiere a la capacidad administrativa en términos de capacitación: los gobiernos locales y las burocracias en las regiones más pobres rara vez cuentan con un nivel de experiencia o capacitación comparable al de sus contrapartes en regiones más prósperas.

Tanto la autoridad administrativa local como la capacidad técnica local son necesarias para implementar las reformas tal como se diseñaron; sin la capacidad y poder local, la descentralización fiscal está incompleta y las ganancias en eficiencia y transparencia esperadas no pueden ser alcanzadas. Por ejemplo, en la República Dominicana, las secciones rurales y los parajes no tienen personal designado para recibir o ejecutar fondos; tampoco tienen la autoridad ni la capacidad para establecer impuestos locales. De manera similar, en la Argentina, los gobiernos locales (por ejemplo, los municipios) están limitados por restricciones tributarias.

Además de las capacidades de los gobiernos locales, el fortalecimiento de las capacidades de organización de la sociedad civil es un complemento importante de las reformas destinadas a apoyar a las administraciones locales. Las IPI, el presupuesto participativo y otras iniciativas destinadas a mejorar los resultados de desarrollo para voces marginadas dependen de la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada. Por ejemplo, con respecto a las mejoras de infraestructura rural, De Ferranti, Perry y Foster (2005) sostienen que para que las comunidades rurales puedan aprovechar las reformas que apuntan al desarrollo de infraestructura, deben tener capacidades *ex ante* para la participación.

De forma específica, sugieren que el apoyo puede venir en forma de “facilitar las organizaciones locales, capacitar a las personas locales involucradas en la planificación del desarrollo y en el diseño y monitoreo de proyectos, aclarar la propiedad de la tierra, mejorar los registros de tierras y ayudar a los gobiernos locales a obtener financiamiento y mejores calificaciones crediticias” (De Ferranti, Perry y Foster, 2005, pág. 196). En resumen, el éxito del desarrollo local depende en gran medida de las capacidades de las partes locales interesadas para aprovechar la programación y el apoyo, tanto aquellos orientados a los gobiernos como los orientados a los hogares.

D. Falta de coordinación con base en las especificidades del lugar y los microincentivos de las partes interesadas

La descentralización fiscal prevé eficiencias en la prestación de servicios, entre otros beneficios esperados de la reforma. No obstante, el diseño de los servicios de desarrollo rural a menudo se encuentra desconectado de los lugares rurales, como se encontró en los casos estudiados. Los programas de desarrollo rural son planificados a nivel nacional o provincial, lo que requiere un nivel de coordinación entre diferentes partes interesadas del gobierno.

Si bien no se citan en los casos estudiados aquí, los centros de recursos de área (*area resource centers*) han demostrado ser útiles en la escala de la ciudad para coordinar el apoyo programático para las comunidades marginadas en otras regiones (ver, por ejemplo, el trabajo de SPARC en India en Mitlin y Satterthwaite, 2004). En teoría, tales centros de recursos basados en las especificidades del lugar, en virtud de su ubicación y conocimiento en red del lugar y las personas, están bien informados y cuentan con la confianza tanto de las instituciones proveedoras de programas, como de los beneficiarios de dichos programas sociales. A escala regional, estos centros tienen el potencial de servir a poblaciones más amplias conectando las realidades locales con las políticas a través de la generación y organización de datos, así como a la hora de proporcionar un centro de información para la coordinación programática. Por ejemplo, en México, los programas de distribución de alimentos han penetrado con éxito en áreas rurales remotas en las que los programas de electrificación no convencional aún no alcanzan a llegar (Quezada Medina, 2019). Los centros de recursos regionales podrían ayudar a coordinar el trabajo en dichos sectores a fin de entregar un paquete de desarrollo rural más completo.

E. Recopilación de datos a nivel subnacional, organización y análisis específicos en términos del lugar

Entre los principales desafíos técnicos para responder a los temas mencionados anteriormente, la falta de datos a nivel subnacional es uno de los más críticos. Vale la pena reiterar aquí algunas carencias de información para la atención de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales que los apoyan. Respecto a la promoción de los procesos de descentralización, se recomienda la recopilación de datos del perfil socioeconómico, por geografía, a fin de realizar evaluaciones de impacto de los programas adaptados a las especificidades del lugar. Asimismo, deben evaluarse las capacidades locales técnicas, administrativas y de rendición de cuentas para la gestión de nuevos recursos a escala local.

Otro obstáculo importante para el análisis basado en las características específicas del lugar es la falta de datos consistentes. Un seguimiento de la dinámica poblacional con mayor frecuencia

que la actual, incluyendo levantamiento de datos de la población urbana y rural, pobreza e indigencia u otros “marcos” de desigualdad, sería de gran ayuda¹³. Asimismo, la construcción del producto bruto geográfico proporcionaría la base para un análisis crítico de las contribuciones económicas de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, para equilibrar el dominio del sector productivo en la contabilidad de las contribuciones subnacionales sobre la riqueza nacional, se debe incluir un gran esfuerzo para contabilizar los servicios ambientales. Finalmente, la construcción y el mantenimiento de una base catastral unificada y actualizada es esencial para determinar los valores y el potencial de uso de la tierra y la captación de los recursos generados.

F. Conclusiones

En la práctica, la descentralización dentro de la experiencia de ALC desafía varias de las esperanzas creadas en la defensa de las reformas diseñadas con dicho objetivo (véase el cuadro 17). En el mejor de los casos, la descentralización en la región puede brindar a los gobiernos locales la capacidad de mejorar los servicios locales básicos y la autonomía para un desarrollo participativo liderado localmente. Ambos aspectos son críticos cuando los lugares están dispersos en los territorios, como frecuentemente se encuentran en espacios rurales. De hecho, la provisión de servicios básicos es el área en la que los modelos teóricos de descentralización fiscal son bastante acertados para predecir mejoras dentro del contexto latinoamericano (véase el cuadro 5).

Cuadro 17

América Latina y el Caribe: desafíos a superar en el diseño de políticas de descentralización para desarrollo rural

Beneficios esperados	Realidades en ALC
Eficiencias fiscales y relevancia mejorada en la provisión local de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades deficientes y poder administrativo débil en la mayoría de los niveles locales de gobierno.
Mejoras en transparencia y participación.	<ul style="list-style-type: none"> • Las regiones más pobres, incluyendo las zonas rurales, tienen poca experiencia en la implementación de reformas, como el presupuesto participativo. • Pocos datos recolectados y analizados a nivel subnacional para respaldar una gobernanza transparente.
Las autoridades locales responderán a las demandas de los hogares dada la movilidad de estos.	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones políticas y económicas en la movilidad de los hogares; la migración laboral divide a los hogares en múltiples lugares. • Las autoridades políticas motivadas por microincentivos, como el avance de sus carreras.

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, otras suposiciones, principalmente acerca de los incentivos políticos y la composición de los hogares y la movilidad, incorporadas a los modelos de descentralización fiscal, están en gran parte desalineadas con las realidades actuales en lugares del hemisferio sur donde los patrones de migración, historias políticas e incentivos, así como los contextos macroeconómicos, difieren enormemente de los contextos en el hemisferio norte, que sirvieron de base para los

¹³ Actualmente en la Argentina la muestra poblacional para las medidas de pobreza e indigencia se levanta solamente en los grandes aglomerados urbanos.

modelos predictivos de descentralización. En este sentido, no es sorprendente que la descentralización fiscal en sí misma no sea una herramienta especialmente directa a través de la que se hayan abordado las desigualdades territoriales ni, dada la evidencia, cómo podrían abordarse tales desigualdades en las zonas rurales.

En este informe se sostiene que se requiere una coordinación de políticas estructurales basadas en las especificidades del lugar para que la nueva ruralidad reciba el apoyo necesario para disminuir las desigualdades territoriales y, al mismo tiempo, respaldar los medios de vida rurales y las diversidades del paisaje. Este punto queda claro en los estudios de las IPI a través de ALC, que indican que los funcionarios de los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil involucrados en las IPI estudiadas consideraron que el entorno regulatorio que, como la descentralización fiscal, surge de las políticas estructurales, no sirvió de apoyo al trabajo que realizaban las IPI. Si bien el estudio de las IPI se centró en las restricciones regulatorias de tales iniciativas, la tensión subyacente se encuentra entre el poder administrativo central y local, y el apoyo que brinda el entorno estructural para el desarrollo liderado localmente.

Esta misma tensión existe en la forma en que se contempla y se implementa la descentralización fiscal en todos los casos aquí estudiados. Las políticas estructurales, igual que las regulaciones ambientales y la administración fiscal, están diseñadas esencialmente por los gobiernos centrales, pero se implementan por los gobiernos subnacionales. En la traducción del diseño a la implementación, muchos de los beneficios previstos de la reforma pueden perderse. Las políticas y programas estructurales, como los que se prevén a través de la descentralización no pueden, por sí solos, explicar las variaciones específicas del lugar en las localidades donde esas reformas son implementadas, especialmente en contextos muy desiguales.

Las políticas enfocadas en el lugar (*place-based policies*), como un centro de coordinación de políticas subnacionales, emergen como un complemento potencial clave para las políticas estructurales en diferentes sectores en diversos territorios. La heterogeneidad de las localidades rurales, en términos de capacidades administrativas locales, estrategias de medios de vida de los hogares, y características físicas y demás, es importante para determinar la forma en que las reformas estructurales pueden alcanzar sus objetivos en dichos lugares. Los centros de coordinación basados en las especificidades del lugar enfocados en las mejoras del desarrollo rural, por ejemplo, podrían trabajar para identificar eficiencias y oportunidades potenciales para la prestación coordinada de servicios o intervenciones de políticas que tienen el mandato nacional o están diseñados para reducir las desigualdades territoriales (por ejemplo, en áreas como educación y salud).

Además, en estos centros a nivel subnacional se podría trabajar para mejorar el alcance y ayudar a capacitar a las autoridades locales con competencias y responsabilidades similares para mejorar su comunicación con los gobiernos centrales y compartir estrategias para mejorar la provisión local de servicios básicos en contextos descentralizados. Esto también permitiría a los formuladores de políticas nacionales aprovechar el conocimiento contextual de diversas localidades rurales y paisajes para respaldar mejor el éxito de las intervenciones y programas de políticas que son tanto estructurales (como la política fiscal o políticas de recopilación de datos) como basados en las especificidades del lugar (como las IPI).

En otras palabras, la descentralización de los poderes para prestar servicios, para votar sobre presupuestos o para administrar impuestos solo puede mejorar las desigualdades territoriales en la medida en que esos poderes se coordinen explícitamente *in situ* para apoyar intervenciones sectoriales, como las relacionadas con la educación y la salud, o para reforzar iniciativas programáticas como las IPI, que apuntan precisamente a mejorar la sostenibilidad rural y el desarrollo local. Si la esperanza es fortalecer la nueva ruralidad, los países latinoamericanos harían bien en unir reformas estructurales como la descentralización fiscal con una función de coordinación basada en las características específicas del lugar a escala subnacional.

Con un centro subnacional de coordinación de políticas para el desarrollo rural se podrían identificar oportunidades de intervención intersectorial. A su vez, con la mejora de la capacidad y los programas de capacitación para los administradores locales, así como los esfuerzos mejorados de recopilación de datos, los administradores locales en las zonas rurales estarían mejor equipados para apoyar la "última milla" de la implementación, el seguimiento y el mantenimiento de intervenciones sectoriales coordinadas y programas de desarrollo.

Bibliografía

- acciona.org (2018), "El Programa "EncASa" lleva electricidad, agua, saneamiento y cocinas seguras a los hogares aislados de Oaxaca (México)" [en línea] <https://www.accion.org/> [fecha de consulta: 21 de mayo de 2019].
- Acharya, A., A.G. Lavalley y P.P. Houtzager (2004), "Civil society representation in the participatory budget and deliberative councils of São Paulo, Brazil", *IDS Bulletin*, 35(2) [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2004.tb00120.x>.
- Albornoz, F. y A. Cabrales (2013), "Decentralization, political competition and corruption", *Journal of Development Economics*, N° 105 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.07.007>.
- Albuquerque, F. (2004), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 82 [en línea] <https://doi.org/10.18356/5a9b65f3-es>.
- Altamirano, C. (2016), "La elección por usos y costumbres en México, un oasis de soberanía indígena", *El País*, 6 junio 2016 [en línea] https://elpais.com/internacional/2016/06/05/mexico/1465108847_200527.html [fecha de consulta: 8 de abril 2019].
- Ardanaz, M., M. Leiras y M. Tommasi (2014), "The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability", *World Development*, N° 53 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.004>.
- Arzaghi, M. y J. V. Henderson (2005), "Why countries are fiscally decentralizing", *Journal of Public Economics*, N° 89(7) [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.009>.
- Ávila, J. L. (2012), "Población y desarrollo rural en México" [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/5-2joseluisavila_0.pdf.
- Avritzer, L. (2006), "New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3) [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>.
- _____(2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- Bahl, R. y J. Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York, Oxford University Press.

- Bahl, R. y S. Wallace (2005), "Public financing in developing and transition countries", *Public Budgeting & Finance*, 25(4s) [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2005.00005.x>.
- Baiocchi, G. (2001), "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, 29(1).
- Bardhan, P. (2002), "Decentralization of governance and development", *Journal of Economic Perspectives*, 16(4) [en línea] <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee (2006), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Beramendi, P., M. Rogers y A. Díaz-Cayeros (2017), "Barriers to egalitarianism: Distributive tensions in Latin American federations", *Latin American Research Review*, 52(4).
- Bird, R. and E. Slack, E. (2014), Local taxes and local expenditures in developing countries: Strengthening the Wicksellian connection", *Public Administration and Development*, vol. 34.
- Banco Mundial (2019), *World Development Indicators* [en línea] <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.
- Boadway, R. (2001), "Inter-governmental fiscal relations: The facilitator of fiscal decentralization", *Constitutional Political Economy*, 12(2) [en línea] <https://doi.org/10.1023/A:1016693903035>.
- Bonet, J. y V.F. Cibils (2013), "Expanding local revenues for promoting local development", *Urban Public Economics Review*; Santiago de Capostela, (19).
- Bossuyt, J. (2013), "Overview of the decentralisation process in Latin America: Main achievements, trends and future challenges", *Working Paper*, N° 148, European Center for Development Policy Management [en línea] <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-148-Overview-Decentralisation-Process-Latin-America-2013.pdf>.
- Brennan, G. and J.M. Buchanan (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. (1995), "Federalism as an ideal political order and an objective for Constitutional Reform", *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2) [en línea] <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a038192>.
- Bürgi, M. y otros (2017), "Integrated landscape approach: Closing the gap between theory and application", *Sustainability*, 9(8), Switzerland [en línea] 1371. <https://doi.org/10.3390/su9081371>.
- Cámara de Cuentas (2016), *Informe diagnóstico sobre los municipios y distritos municipales y el cumplimiento de las leyes 176-06 y 10-4*, Santo Domingo, octubre.
- Cámara de Diputados (2018^a), "Ley General de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 30.
- _____(2018b), "Nota metodológica sobre la determinación de las zonas de atención prioritaria 2019 Propuesta de declaratoria de determinación de las zonas de atención prioritaria 2019", *Gaceta Parlamentaria* [en línea] <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181215-E.pdf>.
- Carolini, G. Y. (2017), "Sisyphean dilemmas of development: Contrasting urban infrastructure and fiscal policy trends in Maputo, Mozambique", *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(1) [en línea] <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12500>.
- Carreras, M. y N. Castañeda-Angarita (2014), "Who votes in Latin America? A test of three theoretical perspectives", *Comparative Political Studies*, 47(8) [en línea] <https://doi.org/10.1177/0010414013488558>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), "Definición de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países latinoamericanos" [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf.
- _____(2019), *Panorama social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, Chile, Santiago, 2019.
- _____(2017), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, Santiago, Chile.
- _____(2016), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y retos del desarrollo rural en Centroamérica y la República Dominicana*, Ciudad de México, México.

- _____(2015), *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana, 1990-2013* (LC/MEX/L.1175), México, D. F., marzo.
- Cervera Flores, M. y J. W. Rangel González (2015), "Distribución de la población por tamaño de localidad y su relación con el medio ambiente", presentación en el seminario-taller Información para la toma de decisiones: población y medio ambiente, jueves 19 y viernes 20 de febrero de 2015, Colegio de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/eventos/2015/Poblacion/doc/p-WalterRangel.pdf>.
- Cleary, M. R. (2007), "Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico", *American Journal of Political Science*, vol. 101, issue 2.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2016), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015* [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>.
- Curran, S. R. y E. Rivero-Fuentes (2007), "Engendering migrant networks: The case of Mexican migration", *Demography*, 40(2) [en línea] <https://doi.org/10.2307/3180802>.
- Dávila, E., G. Kessel y S. Levy (2002), "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía Mexicana, Nueva Época*, vol. 11, N° 2.
- De Ferranti, D., G. E. Perry y W. Foster (2005), "Beyond the city: The rural contribution to development", *Latin American and Caribbean Studies*, Washington, D. C., World Bank [en línea] <https://doi.org/10.1596/0-8213-6097-3>.
- De Mello, L. (2000), "Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis", *World Development*, 28 (2).
- De Renzio, P. y J. Wehner (2017), "The impacts of fiscal openness", *The World Bank Research Observer*, 32(2) [en línea] <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004>.
- Deere, C. D. y M. Leon (2003), "The gender asset gap: Land in Latin America", *World Development*, 31(6) [en línea] [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00046-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00046-9).
- Del Granado, F. J. A., J. Martínez-Vázquez y R. M. McNab (2018), "Decentralized governance, expenditure composition, and preferences for public goods", *Public Finance Review*, 46(3) [en línea] <https://doi.org/10.1177/1091142116639127>.
- Del Rosario, P. J. (2019), *Reflexiones sobre el impacto de las visitas sorpresa*, Santo Domingo, marzo.
- _____(2007), "Entendiendo la ruralidad dominicana," *Nueva ruralidad y desarrollo humano*, Santo Domingo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- Del Rosario, P. J. y H. López (2007), *La ruralidad dominicana. Reflexiones para la lucha contra la pobreza*, Santo Domingo, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).
- Del Rosario, P. J. y J. Morrobel (2018), *Ocupación y pobreza rural en la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).
- Del Rosario, P. J., J. Morrobel y A. Escarramán (2014), *La territorialidad dominicana. De la dicotomía a la gradación rural-urbana*, Santo Domingo, República Dominicana, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).
- Del Rosario, P. J. y otros (2017), *Organizaciones para el desarrollo rural territorial en la República Dominicana*, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), Santo Domingo.
- Dell'Anno, R. y D. Teobaldelli (2015), "Keeping both corruption and the shadow economy in check: the role of decentralization", *International Tax and Public Finance*, 22(1) [en línea] <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9298-4>.
- Desposato, S. y B. Norrander (2009), "The gender gap in Latin America: Contextual and Individual influences on gender and political participation", *British Journal of Political Science*, 39(1) [en línea] <https://doi.org/10.1017/s0007123408000458>.

- Díaz Cayeros, A. (2006), "Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America", *Cambridge Studies in Comparative Politics*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, A., B. Magaloni y A. Ruiz-Euler (2014), "Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: Evidence from Mexico", *World Development*, 53 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.008>.
- Eguino, H. y A. Radics (2018), *Next Steps for Decentralization and Subnational Governments in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank (IADB).
- Escaleras, M. y C. A. Register (2012), "Fiscal decentralization and natural hazard risks", *Public Choice*, 151(1-2) [en línea] <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9740-4>.
- Estrada-Carmona, N. y otros (2014), "Integrated landscape management for agriculture, rural livelihoods, and ecosystem conservation: An assessment of experience from Latin America and the Caribbean", *Landscape and Urban Planning*, 129 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.05.001>.
- Faguet, J. P. (2014), "Decentralization and governance", *World Development*, vol. 53.
- _____(2004), "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, 88 (3-4).
- Faguet, J. P. y C. Pöschl (2015), *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Faguet, J. P. y F. Sánchez, (2014), "Decentralization and access to social services in Colombia", *Public Choice*, 160 (1-2).
- Falleti, T. G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Fan, C. S., C. Lin y D. Treisman (2009), "Political decentralization and corruption: Evidence from around the world", *Journal of Public Economics*, 93 (1-2).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2019), *Rural Livelihoods Information System Database 2019* [en línea] <http://www.fao.org/in-action/rural-livelihoods-dataset-rulis/en/>.
- _____(2018), *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018 – Soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>.
- Fung, A. y E. O. Wright (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Galiani, S. y E. Schargrotsky (2002), "Evaluating the impact of school decentralization on educational quality", *Economía*, 2(2).
- García Bátiz, M. L. y L. Téllez Arana (2018), "El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México", *Revista perfiles latinoamericanos*, 26(52) [en línea] <https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>.
- García Gómez, A. (2019), "Comparativo de recaudación. Principales impuestos", Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) [en línea] <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/> [fecha de consulta 8 abril 2019].
- Gaudin, Y. (2019), "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/45, LC/MEX/TS.2019/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Glamann, J. y otros (2015), "The intersection of food security and biodiversity conservation: a review", *Reg. Environ. Change* [en línea] <http://dx.doi.org/10.1007/s10113-015-0873-3>.
- Goldfrank, B. (2011), *Deepening local democracy in Latin America: Participation, decentralization, and the left*, University Park, Penn State University Press.

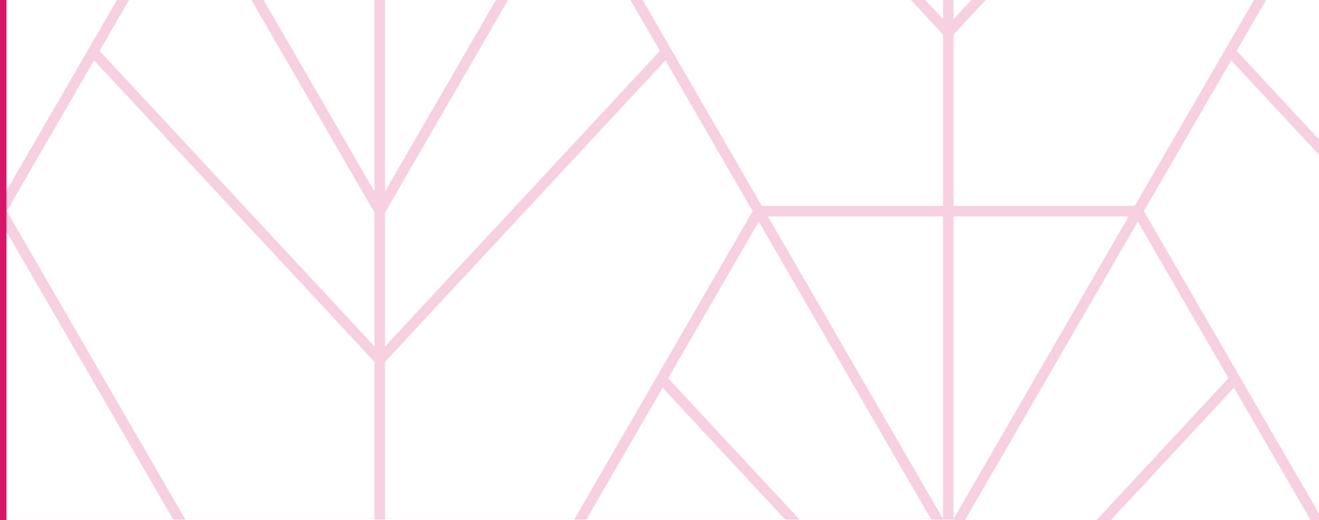
- Gonçalves, S. (2014), "The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil", *World Development*, 53 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>.
- Granados, C. y F. Sánchez (2014), Water Reforms, Decentralization and Child Mortality in Colombia, 1990–2005. *World Development*, 53, 68–79. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.007>.
- Grazzi, M. y F. Jaramillo (2015), "Is Latin America on the path to achieving sustainable fiscal decentralization?", *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, chapter 5, J. P. Faguet y C. Pöschl (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Grindle, M. (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Grupo Financiero Bancomer (2000), *Los ingresos estatales y municipales* [en línea] https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/0001_SPropuestasMexico_07_tcm346-188186.pdf [fecha de consulta: 9 abril 2019].
- Habibi, N. y otros (2003), "Decentralization and human development in Argentina", *Journal of Human Development*, 4 (1).
- Hidalgo, C. A. y R. Hausmann (2009), "The building blocks of economic complexity", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26) [en línea] <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>.
- Holland, A. (2017), *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Huáscar, E. y A. Radics (2018), "Próximos pasos para la descentralización y gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe", Washington, D. C. [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0001376>.
- IEG (Independent Evaluation Group) (2017), *Growing the Rural Nonfarm Economy to Alleviate Poverty*, an IEG Evaluation of the Contribution of the World Bank Group.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019), "Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante diciembre de 2018", comunicado de prensa, N° 22/19, 28 de enero [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/balcom_o/balcom_o2019_01.pdf.
- _____(2015), *Encuesta intercensal 2015* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
- _____(2013), *Sistema de Cuentas Nacionales de México* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados>.
- Instituto Belisario Domínguez (2019), *Análisis del paquete económico aprobado para el ejercicio fiscal 2019* [en línea] <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4341>.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina) (2012), *Censo 2010*.
- Instituto Nacional de Estadística-Uruguay (2011), "Censos 2011 - Población, área (km²) y densidad por departamento y localidad - Total país" [en línea] <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>.
- Kanaiaupuni, S. M. (2000), "Reframing the migration question: An analysis of men, women, and gender in Mexico", *Social Forces*, 78(4) [en línea] <https://doi.org/10.1093/sf/78.4.1311>.
- Kim, J. (2015), *The Role of Intergovernmental Fiscal Institutions: The Case of Tax Sharing* [en línea] <https://doi.org/10.1787/9789264246966-3-en>.
- Lessmann, C. (2012), "Regional inequality and decentralization: An empirical analysis", *Environment and Planning A*, 44 (6).
- _____(2009), "Fiscal decentralization and regional disparity: Evidence from cross-section and panel data", *Environment and Planning A*, 41(10) [en línea] <https://doi.org/10.1068/a41296>.
- Lessmann, C. y G. Markwardt (2010), "One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats", *World Development*, 38(4).
- López, J. H. (2007), "Marco de intervención pública en lo rural", *Nueva ruralidad y desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, abril.

- Martínez Nogueira, R., D. Tuchsneider y M. Austin (2010), "Desarrollo territorial: políticas de convergencia en un país divergente", *República Dominicana: de la crisis financiera internacional al crecimiento para todos*, cap. 8, R. Senderowitsch y. Tsikata (eds).
- Martínez-Vázquez, J. y otros (2017), *Descentralización en República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Martínez-Vázquez, J., S. Lago-Peñas y A. Sacchi (2017), "The impact of fiscal decentralization: A survey", *Journal of Economic Surveys*, 31(4) [en línea] <https://doi.org/10.1111/joes.12182>.
- Massot, J. (2016), *Agroindustria, innovación y crecimiento económico en la Argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, EDICON.
- Masterson, T. (2012), "An empirical analysis of gender bias in education spending in Paraguay", *World Development*, 40(3) [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.002>.
- Matías, D. (2007), *La descentralización en República Dominicana* "Descentralización y poder local en el desarrollo humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, marzo.
- McMillan, R., S. Spronk y C. Caswell (2014), "Popular participation, equity, and co-production of water and sanitation services in Caracas, Venezuela", *Water International*, 39(2) [en línea] <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.886844>.
- Meléndez Aguilar, K. M. (2019), *Presupuesto de los estados por región 2019*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) [en línea] <https://www.scribd.com/document/399917066/Presupuesto-de-los-estados-por-region-2019> [fecha de consulta: 8 abril 2019].
- _____(2018), *Redistribución de impuestos en las entidades federativas*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) [en línea] <https://ciep.mx/redistribucion-de-impuestos-en-las-entidades-federativas/> [fecha de consulta: 9 abril 2019].
- _____(2016), "El nuevo federalismo fiscal", presentación en Auditoría Superior de la Federación [en línea] https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/7_El_nuevo_Federalismo_Fiscal.pdf.
- MEPyD (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo) (2014), *Mapa de pobreza*, Santo Domingo.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018), *Plan Estratégico Territorial* (avance 2018), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública.
- Mitlin, D. y D. Satterthwaite (2004), *Empowering Squatter Citizen: Local government, civil society, and urban poverty reduction*, Londres, Earthscan.
- Montero, A. y D. Samuels (eds.) (2004), *Decentralization and democracy in Latin America*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame Press.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw Hill.
- Neyapti, B. (2010), "Fiscal decentralization and deficits: International evidence", *European Journal of Political Economy*, 26(2) [en línea] <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.01.001>.
- Oates, W.E. (1999), "An essay on fiscal federalism Wallace", *Journal of Economic Literature*, 37(3).
- Observatory of Economic Complexity (s/f), *What does Mexico Export (2017)?* [en línea] https://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/export/mex/all/show/2017/ [fecha de consulta: 19 abril 2019].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017), *Making Decentralisation Work in Chile* [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264279049-en>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) y otros (2018), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018* [en línea] https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/rev_lat_car-2018-en-fr.
- ONE (Oficina Nacional de Estadística) (2018), *Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Elias Piña*, República Dominicana.
- _____(2015), *División territorial*.

- _____(1960-2010), *Censo de población y vivienda*.
- Orozco, M., B. L. Lowell y J. Schneider (2006), *Gender-Specific Determinants of Remittances: Differences in Structure and Motivation*, Report to the World Bank Group Gender and Development Group, 7137638(202).
- Parker, A. N. (1999), *Decentralization: The Way Forward for Rural Development?*, World Bank [en línea] <https://doi.org/10.1596/1813-9450-1475>.
- Parrado, E. A. y C. A. Flippen (2015), "Migration and gender among Mexican women", *American Sociological Review*, 70(4) [en línea] <https://doi.org/10.1177/000312240507000404>.
- Perdomo, M. (2013), "Los sistemas de coparticipación entre provincias y municipios", *Nota técnica*, N° 67, *Informe económico N° 82*, primer trimestre de 2013, Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Pérez Benítez, N. y G. E. Esquivel Hernández (s/f), *El paquete económico 2017 a debate*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Pérez, C. (2003), *Descentralización, municipio y gestión urbana*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Persson, T. y G. Tabellini (2006), "Federal fiscal constitutions: Risk sharing and moral hazard", *Econometrica*, 64(3)[en línea] <https://doi.org/10.2307/2171864>.
- Pinilla-Rodríguez, D. E., J. de D. Jiménez Aguilera y R. Montero-Granados (2014), "Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes", *Investigación económica*, 73(289).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), "Los municipios y los distritos municipales: evaluación preliminar sobre la situación de los municipios y los distritos municipales a la luz del cumplimiento de las Leyes 176-07 y 10-04".
- _____(2018), *Financiamiento para la Agenda 2030: el caso de la República Dominicana*, Santo Domingo. Presidencia de la República Dominicana (2018), *Visitas sorpresa buscan soluciones a los desafíos del sector agropecuario*, 9 de marzo [en línea] <https://presidencia.gob.do/noticias/visitas-sorpresa-buscan-soluciones-los-desafios-del-sector-agropecuario> [fecha de consulta: 29 de mayo de 2019].
- _____(2018), *Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2019* [en línea] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547481&fecha=28/12/2018 [fecha de consulta: 8 de abril de 2019].
- Prud'homme, R. (1995), "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, N° 2.
- Quezada Medina, J. (2019), "Infrastructure, sustainability and unevenness: Exploring marginalization in Mexico", tesis de maestría en planificación urbana, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology.
- Radics, A. y B. Pérez Rincón (2017), "Descentralización en países pequeños: ¡Sí se puede! El caso de República Dominicana", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 25 octubre [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/descentralizacion-en-republica-dominicana/> [fecha de consulta: 31 de mayo 2019].
- Reed, J. y otros (2017), "Have integrated landscape approaches reconciled societal and environmental issues in the tropics?", *Land Use Policy*, 63 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.02.021>.
- República Dominicana (2015), *Ley N° 166-03* [en línea] [fecha de consulta: 29 de mayo de 2019] <http://reformamunicipal.gob.do/wp-content/uploads/2015/11/Ley-166-03-de-Asignacion-de-los-Recursos-a-los-Ayuntamientos.pdf>.
- _____(2007), "Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios", *Gaceta oficial* N° 104, 26 del 20 de julio.
- Rodríguez-Pose, A. y R. Ezcurra (2010), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis", *Journal of Economic Geography*, 10(5) [en línea] <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>.

- Rodríguez Wallenius, C. y R. Diego Quintana (2003), *Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización en municipios rurales: el caso de Cuquío, Jalisco* [en línea] <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=25225>.
- Rostow, W. W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roy, A. (2005), "Urban informality: Toward an epistemology of planning", *Journal of the American Planning Association*, 71(2) [en línea] <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.
- Ruiz-Duran, C. (2013), "Decentralization and democracy in Latin America: Reshaping the development paradigm", *Regional Problems and Policies in Latin America*, J. R. Cuadrado-Roura y P. Aroca (eds.), Berlin, Heidelberg, Springer Berlin Heidelberg.
- Sánchez, A. C. (2013), *Improving Fiscal Federal Relations for a Stronger Mexico* [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5k42213gqpr3-en>.
- Santana, I. (2007), "Las condiciones de vida en la zona rural", *Nueva ruralidad y desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, abril.
- Sayer, J. y otros (2013), *Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses*, *Proc. Natl. Acad. Sci. U. S. A.* 110 [en línea] <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1210595110>.
- Scherr, S. J., S. Shames y R. Friedman (2013), "Defining integrated landscape management for policy makers", *Ecoagriculture Policy Focus Series*, N° 10 [en línea] http://www.ecoagriculture.org/documents/files/doc_547.pdf.
- Schneider, A. (2003), "Decentralization: Conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development*, 38(3).
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2014), *Diagnóstico del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* [en línea] http://2012-2015.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2919/1/images/Diagnostico_PDZP.pdf.
- Sepúlveda, C. F. y J. Martínez-Vázquez (2011), "The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2) [en línea] <https://doi.org/10.1068/c1033r>.
- Shah, A. (2004), "Fiscal decentralization in developing and transition economies: Progress, problems, and the promise", *Policy Research Working Papers*, World Bank [en línea] <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3282>.
- Smith, H. J. M. y K. D. Revell (2016), "Micro-incentives and municipal behavior: Political decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico", *World Development*, 77 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.018>.
- Smoke, P. (2001), "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A review of current concepts and practice", *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper*, N° 2 [en línea] <https://doi.org/10.1353/jda.2004.0001>.
- Speer, J. (2012), "Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?", *World Development*, vol. 40, N° 12.
- Tarrow, S. (1996), "Social movements in contentious politics: A review article", *American Political Science Review*, 90(4) [en línea] <https://doi.org/10.2307/2945851>.
- Tejero, S. (2019), "Más de 10,000 empleos en el campo se perdieron en 2018", *Diario libre*, 11 de abril [en línea] <https://www.diariolibre.com/economia/mas-de-10-000-empleos-en-el-campo-se-perdieron-en-2018-BF12532333> [fecha de consulta: 29 de mayo de 2019].
- Tiebout, C.M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5) [en línea] <https://doi.org/10.1086/257839>.

- Veiga, L.G. y M. Kurian (2015), "Intergovernmental fiscal relations: Questions of accountability and autonomy", *Governing the Nexus: Water, Soil and Waste*, M. Kurian y R. Ardakanian (eds.), Resources Considering Global Change, Cham: Springer International Publishing [en línea] https://doi.org/10.1007/978-3-319-05747-7_4.
- Von Braun, J. y U. Grote (2002), "Does decentralization serve the poor?", *Managing Fiscal Decentralization*, E. Ahmad y V. Tanzi (eds.), Londres, Routledge.
- Webb, S. B. (2004), "Fiscal responsibility laws for subnational discipline: The Latin American experience", *Policy Research Working Papers*, World Bank [en línea] <https://doi.org/doi:10.1596/1813-9450-3309>.
- Weingast, B. (2014), "Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development", *World Development*, vol. 53.
- Wiesner Durán, E. (2003), *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: enlaces de política y mecanismos de transmisión*, Bogotá [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14553/la-descentralizacion-la-estabilidad-macroeconomica-y-la-integracion-economica>.
- _____ (2002), *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank (IADB) [en línea] <https://publications.iadb.org/en/publication/fiscal-federalism-latin-america-entitlements-markets>.
- Zanzanaini, C. y otros (2017), "Integrated landscape initiatives for agriculture, livelihoods and ecosystem conservation: An assessment of experiences from South and Southeast Asia", *Landscape and Urban Planning* (ISSN: 0169-2046).



En este estudio se explora cómo las políticas estructurales en América Latina y el Caribe dan forma implícita y explícita a las experiencias de las comunidades que viven en diversas realidades rurales en la región. En particular, se presenta un análisis crítico de la descentralización fiscal, pues sus supuestos básicos no reflejan de manera consistente las realidades de cómo se comportan los gobiernos subnacionales y los hogares a los que sirven, especialmente en las áreas rurales.

Aprovechando las lecciones de los casos de la Argentina, la República Dominicana y México, en el estudio se formulan propuestas innovadoras para apoyar la nueva ruralidad. Se hace énfasis en cinco temas: la conceptualización del lugar en relación con el desarrollo desigual; la endogeneidad de un sesgo pro densidad en cómo se diseña la descentralización fiscal; el papel crítico de la capacidad administrativa en el gobierno local y en las comunidades locales para permitir el desarrollo local; la falta de coordinación con base en las especificaciones del lugar y los microincentivos de las partes interesadas; y la necesidad de contar con datos a nivel subnacional. Al discutir este tema, en el estudio también se consideran líneas de acción prometedoras para cambiar el desarrollo desigual.

