

The background of the cover is a detailed, light gray line map of a region, likely in Latin America, showing topographical features like mountains and rivers, as well as urban layouts with street grids. Overlaid on this map are four large, semi-transparent circles in different colors: a large orange circle on the left, a medium orange circle in the upper right, a medium red circle in the middle right, and a small purple circle in the lower right.

# **Soluciones cercanas**

**El papel de los gobiernos  
locales y regionales  
en América Latina  
y el Caribe**





# Soluciones cercanas

**El papel de los gobiernos locales y regionales  
en América Latina y el Caribe**

Título

**Reporte de Economía y Desarrollo**

**Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe**

Depósito Legal: DC2025000293

ISBN: 978-980-422-329-7

**Editor CAF**

Dirección de Investigaciones Socioeconómicas-Gerencia de Conocimiento.

Dirección de Comunicación Estratégica.

**Diseño gráfico**

Estudio Bilder / Buenos Aires

**Fotografías**

Carlos Kenobi (p. 72), Gustavo Nacht (p. 98), Daniela Cuevas (p. 108).

Las restantes fotografías son del banco de imágenes CAF.

Esta y otras publicaciones digitales disponibles en [scioteca.caf.com](https://scioteca.caf.com)

© CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe — 2025

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición por parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>





# Prólogo

La descentralización del gobierno en nuestros territorios es un desafío complejo, sin respuestas definitivas y con múltiples disyuntivas. Es un proceso en constante evolución, reflejado en las reformas de las últimas décadas que, en su mayoría, han buscado fortalecer las competencias de las autoridades subnacionales. Se trata, además, de una dinámica profundamente vinculada a las acciones por el desarrollo sostenible. El camino recorrido refleja el esfuerzo de nuestros países por avanzar en el cierre de brechas e impulsar el crecimiento.

La búsqueda de un modelo de descentralización efectivo no ocurre en el vacío. Cada país de América Latina y el Caribe enfrenta realidades únicas, marcadas por su historia, geografía y diversidad socioeconómica. En nuestra región coexisten países de vastas extensiones territoriales con otros de menor superficie y población, lo que ha dado lugar a sistemas de gobierno diversos, adaptados a sus particularidades. A pesar de estas diferencias, los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel crucial en la provisión de servicios públicos esenciales y en la implementación de políticas de desarrollo. Su rol es determinante para mejorar la calidad de vida de la población y es una herramienta poderosa para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El conocimiento profundo que los gobiernos subnacionales tienen de sus territorios es una de sus principales fortalezas. Esta proximidad a la realidad local les permite identificar con mayor precisión las necesidades, oportunidades y desafíos específicos de cada comunidad. Así, la descentralización se presenta como una oportunidad para aprovechar este conocimiento y potenciarlo a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas. Con más de 18.000 gobiernos autónomos en la región, cada uno representa un espacio para la experimentación e innovación en políticas públicas. Sin embargo, para que este potencial se traduzca en resultados efectivos, es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales y operativas, dotándolos de las herramientas y recursos necesarios para cumplir de forma eficaz con sus responsabilidades.

Conscientes de esta necesidad, en CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe — hemos asumido el compromiso de convertirnos en un aliado estratégico para los gobiernos subnacionales. Esto implica poner a su disposición un sólido músculo financiero para la ejecución de proyectos de infraestructura y desarrollo, así como generar y difundir conocimiento relevante sobre su funcionamiento. En la actualidad, la información sistematizada sobre la gestión subnacional es limitada, algo que dificulta la toma de decisiones informadas y la implementación de políticas eficaces. La falta de datos y análisis sobre sus capacidades, recursos y atribuciones es una barrera significativa para el progreso de la descentralización y la mejora de la gobernanza.

El presente reporte ha sido elaborado con el objetivo de contribuir a cerrar esa brecha de información, proporcionando una visión integral de la gobernanza subnacional en la región. Su propósito es servir como una herramienta de consulta y reflexión tanto para los gobiernos como para otros actores clave del desarrollo. Esta publicación representa una invitación a repensar el papel de los gobiernos locales y regionales como motores del desarrollo sostenible, promoviendo una mayor articulación entre los distintos niveles de gobierno y el sector privado.

En CAF reafirmamos nuestro compromiso de trabajar junto a los gobiernos subnacionales, brindando apoyo técnico y financiero para que puedan cumplir su rol de manera eficiente y efectiva. Fortalecer la descentralización es clave para construir sociedades más equitativas, resilientes e inclusivas. Es también el camino para superar con éxito la triple transición —verde, digital y energética, con marcado énfasis en el desarrollo humano— que enfrentamos como región y humanidad.

Invitamos a todos los actores involucrados —autoridades nacionales y subnacionales, sociedad civil, academia y sector privado— a sumarse a este esfuerzo conjunto para impulsar el desarrollo territorial y mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe.

**Sergio Díaz-Granados**

Presidente Ejecutivo de CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe —



# Reconocimientos

La elaboración del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) es responsabilidad de la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas (DIS) de la Gerencia de Conocimiento de CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. La edición y coordinación general de esta entrega estuvo a cargo de Guillermo Alves y Gustavo Fajardo, con el apoyo de Carla Calá y la asesoría académica de Claudia Avellaneda y Claudio Ferraz. El reporte se realizó bajo la supervisión de Walter Cont y Ernesto Schargrodsky, quienes fueron directores de la DIS durante distintas etapas de producción del reporte, y Verónica Frisancho, Gerenta de Conocimiento.

La redacción del reporte fue responsabilidad de los siguientes investigadores:

**Capítulos 1 y 2** Guillermo Alves y Gustavo Fajardo

**Capítulo 3** Pablo Brassiolo y Rodrigo Cifuentes

**Capítulo 4** Pablo Brassiolo

**Capítulo 5** Carolina Camacho y Ricardo Estrada

**Capítulo 6** Guillermo Alves y Gustavo Fajardo

**Capítulo 7** Ricardo Estrada

**Capítulo 8** Florencia Buccari y Gustavo Fajardo

El equipo de asistentes de investigación estuvo formado por Carla Calá, Daniela Goyheix, Facundo Lurgo, Mateo Fernández, Pilar Toyos, Pedro Di Plácido, Rodrigo Fernández, Sofía Caballero y Sofía Gallego. Ana Gerez realizó la revisión editorial y corrección de estilo.

Los capítulos se beneficiaron de documentos de investigación elaborados específicamente para esta publicación por Carlos Felipe Pardo, Christiane Szerman, Damian Clarke, Emilio Depetris-Chauvin, Emilio Gutiérrez, Emmanuel Chávez, Erik Snowberg, Elizabeth Pérez-Chiqués, Guillermo Toral, Guillermo Woo-Mora, Luis Martínez, Marcelo Capello, María Montoya-Aguirre, Michael Ting, Michel Szklo, Ricardo Dahis, Rudi Rocha, Ruben Durante y Leopoldo Tornarolli.

El reporte se enriqueció con las sugerencias y el apoyo continuo de Elizabeth Arciniegas y Nicolás Mendioroz, ambos de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Agua y Economías Creativas de CAF. También fueron muy valiosos los comentarios hechos a versiones preliminares de los capítulos por Cyntia Goythia, Florencia Baudino, Juan Pablo Jiménez, Lorena Moscovich, Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti, Mercedes Iacoviello, Noel Pérez Benítez, Ricardo Bello-Gómez y Santiago Urbiztondo; así como de los siguientes funcionarios de CAF: Agustín Alonso, Camilo Cetina, Carlos Orellana, Cecilia Llambi, Diego Barril, Dolores De la Mata, Eddy Bermúdez, Eliana Uesu, Federico Juncosa, Fernando Álvarez, Franz Rojas, Guadalupe Aguirre, Guillermo Cabral, Guillermo Díaz, Juan Odriozola, Juan Romero, Lian Allub, Luciana Armijos, Marcelo Facchina, Martín Finkelstein, Martín Olmos, Miriam Preckler, Nathalie Gerbasi, Nicole Perelmuter, Oswaldo López, Pablo López, Reinier Schliesser, Sergio Guerra, Soledad Gómez y Verónica Guaján.

# Índice general

# 1

Abreviaturas — 16

Introducción — 18

## **La organización territorial de los países y los desafíos de los gobiernos locales y regionales — 21**

**Introducción — 25**

**La organización territorial de los gobiernos de ALyC — 26**

La organización territorial actual — 26

Arreglos especiales dentro de la organización territorial subnacional — 31

Distintos tipos de jurisdicciones dentro de un mismo nivel de gobierno — 33

**Orígenes y evolución reciente de la organización territorial — 34**

Cambio demográfico y ordenamiento territorial — 35

**Los desafíos del territorio y las tendencias globales — 37**

Los desafíos de la elevada urbanización y las megaciudades — 39

Los desafíos de las brechas de desarrollo dentro de los países — 42

Los desafíos de las tendencias globales — 45



# 2

## **Los roles de los gobiernos locales y regionales — 49**

### **Introducción — 53**

#### **La autonomía de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe — 54**

La autonomía de los gobiernos regionales — 54

La autonomía de los gobiernos locales — 58

#### **Las funciones de los gobiernos locales y regionales — 60**

#### **La planificación urbana como integradora de las funciones de los gobiernos locales urbanos — 62**

#### **Tres funciones clave de los gobiernos locales y regionales: educación, salud y seguridad — 65**

El rol de los gobiernos locales y regionales en la provisión de educación pública — 65

El rol de los gobiernos locales y regionales en la provisión de servicios de salud — 69

El rol de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las fuerzas policiales — 70

#### **Las capacidades de los gobiernos locales y regionales y los Objetivos del Desarrollo Sostenible — 73**

# 3

## **En qué y cómo gastan los gobiernos subnacionales — 75**

### **Introducción — 79**

#### **El nivel y la composición del gasto — 81**

La magnitud del gasto subnacional — 81

La composición del gasto — 82

Heterogeneidad del gasto — 88

Resultados fiscales — 91

#### **Restricciones presupuestarias y autonomía — 92**

Rigideces presupuestarias y sostenibilidad fiscal — 93

Condicionamientos en la cantidad y el destino del gasto — 93

Reglas para la sostenibilidad de las finanzas subnacionales — 95

#### **Compras públicas — 100**

#### **Otros controles e incentivos: auditorías y financiación basada en resultados — 104**

Mecanismos de control — 104

Incentivos para gastar mejor: financiación basada en resultados — 106

# 4

## **Cómo invierten y financian sus inversiones los gobiernos subnacionales — 109**

**Introducción — 113**

**Nivel y composición de la inversión pública subnacional — 114**

Cuánto y en qué invierten los gobiernos subnacionales — 114

La distribución de la inversión subnacional en el territorio — 117

**Eficiencia de la inversión pública subnacional: determinantes institucionales y mecanismos de mejora — 121**

Eficiencia de la inversión subnacional en América Latina y el Caribe — 121

Arreglos institucionales y gestión del ciclo de inversión subnacional — 123

**Financiamiento de la inversión y endeudamiento subnacional — 130**

Transferencias de capital como fuente de financiamiento de la inversión — 131

Características y regulación del endeudamiento subnacional — 133

Búsqueda del equilibrio entre el control del endeudamiento subnacional y la sostenibilidad de la inversión pública — 140

# 5

## **Los ingresos de los gobiernos subnacionales: el rol de los impuestos y las transferencias — 143**

**Introducción — 147**

**Los ingresos de los gobiernos subnacionales — 148**

**La estructura de los ingresos propios — 152**

**Oportunidades de mejora en la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales — 154**

Disminución del peso de los impuestos brutos a las ventas — 154

Aumento de la recaudación del impuesto predial — 155

Un mayor rol a nuevos impuestos — 157

Uso de nuevas herramientas para promover el pago voluntario — 158

Coordinación y cooperación con las autoridades nacionales en política impositiva — 160

**¿Cuál es la estructura de los sistemas de transferencias? — 161**

Transferencias de libre disposición y condicionadas — 163

Transferencias basadas en reglas y discrecionales — 164

¿Son igualadoras las transferencias? — 165

**Regalías y transferencias a gobiernos subnacionales por explotación de recursos naturales no renovables — 168**

**¿Cómo mejorar los sistemas de transferencias? — 171**

# 6

## **Gestión de servicios tarifados y cooperación interjurisdiccional — 175**

**Introducción — 179**

**El rol de los gobiernos subnacionales en la provisión de agua y saneamiento y transporte público urbano — 180**

**Capacidades para la planificación y regulación de los sistemas de autobuses — 183**

El uso de la tecnología para la modernización — 185

La política tarifaria en el transporte — 187

**La organización de los gobiernos subnacionales para la provisión de agua y saneamiento — 189**

La importancia de la claridad normativa — 189

La relación entre la escala, los tipos de prestador y la eficiencia — 190

La aplicación de subsidios en agua y saneamiento — 193

Política tarifaria y adaptación al cambio climático — 195

**Coordinación y cooperación interjurisdiccional — 195**

Coordinar para reducir externalidades — 196

Gobernanza metropolitana — 196

La asociatividad más allá de la gobernanza formal — 202

# 7

## **¿Quiénes son los funcionarios de los gobiernos subnacionales? — 205**

**Burocracias de calidad y desarrollo: la dimensión subnacional — 209**

**Radiografía de las burocracias subnacionales — 210**

Magnitud — 210

Perfil y condiciones laborales de los funcionarios públicos — 212

Brechas de género y etnia en las burocracias subnacionales — 214

Brechas de género y etnia en cargos de elección — 218

**Desafíos para lograr burocracias subnacionales de calidad — 220**

El uso político del empleo público y la calidad de las instituciones locales — 220

Las dificultades para contratar trabajadores calificados a nivel subnacional — 222

**Áreas de acción — 223**

Marco regulatorio — 223

Premio salarial — 229

Capacitación — 231

Sistemas electorales locales — 234



## **Digitalización y capacidades de gestión — 237**

**Introducción — 241**

**Incorporación de tecnologías en la administración interna — 242**

Digitalización de catastros inmobiliarios — 242

Sistemas de compras electrónicas — 244

Sistemas de gestión administrativa y financiera — 246

**Modernización de los trámites y las gestiones para los ciudadanos y las empresas — 249**

Servicios horizontales para la digitalización de trámites: el rol de los gobiernos centrales — 252

**Uso de tecnologías para la gestión de las ciudades — 255**

**Capacidades y factores habilitantes para la modernización — 257**

Brechas digitales: infraestructura y habilidades ciudadanas — 258

Capacidades burocráticas para la digitalización — 261

Interacción con gobiernos nacionales — 265

Innovaciones en colaboración con el sector privado — 267

**Referencias — 269**

**Apéndices — 307**

# Índice de gráficos

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gráfico 1.1</b> Relación entre el número de gobiernos regionales y locales y la extensión territorial de los países                                             | 29  |
| <b>Gráfico 1.2</b> Proporción de municipios actuales creados en las últimas cuatro décadas                                                                         | 34  |
| <b>Gráfico 1.3</b> Evolución de la tasa de urbanización según regiones                                                                                             | 40  |
| <b>Gráfico 1.4</b> Incidencia de la pobreza e ingreso promedio per cápita familiar en los territorios de gobiernos regionales                                      | 43  |
| <b>Gráfico 2.1</b> Evolución del componente de autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR)                                                                    | 55  |
| <b>Gráfico 2.2</b> Dimensiones de la autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR) en 2018 por regiones                                                         | 56  |
| <b>Gráfico 2.3</b> Componente de autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR) y población de los países en 2018                                                | 57  |
| <b>Gráfico 2.4</b> Cantidad de municipios brasileiros según año de creación de su plan director                                                                    | 64  |
| <b>Gráfico 2.5</b> Responsabilidades de gestión de la educación secundaria según datos de PISA 2022                                                                | 68  |
| <b>Gráfico 2.6</b> Proporción de gobiernos locales de Brasil, Costa Rica, México y Perú con cuerpos policiales según su población                                  | 71  |
| <b>Gráfico 3.1</b> Gasto público según el nivel de gobierno en 2022                                                                                                | 82  |
| <b>Gráfico 3.2</b> Composición funcional del gasto de los gobiernos subnacionales                                                                                  | 83  |
| <b>Gráfico 3.3</b> Composición del gasto en Perú por función y clasificación económica en 2023                                                                     | 86  |
| <b>Gráfico 3.4</b> Distribución del gasto por habitante a nivel regional y local                                                                                   | 88  |
| <b>Gráfico 3.5</b> Gasto por habitante y población                                                                                                                 | 90  |
| <b>Gráfico 3.6</b> Porcentaje de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe con resultado fiscal deficitario, equilibrado y superavitario en 2022       | 92  |
| <b>Gráfico 3.7</b> Ingresos por transferencias con asignación específica como porcentaje del gasto total en países de América Latina y el Caribe <i>circa</i> 2023 | 94  |
| <b>Gráfico 3.8</b> Compras públicas como porcentaje del gasto total de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022                           | 101 |
| <b>Gráfico 3.9</b> Existencia y cobertura de convenios marco centralizados en América Latina y el Caribe por nivel de gobierno                                     | 103 |
| <b>Gráfico 4.1</b> Ejecución de la inversión pública por nivel de gobierno                                                                                         | 115 |
| <b>Gráfico 4.2</b> Inversión pública por función en países seleccionados y según el nivel de gobierno                                                              | 116 |
| <b>Gráfico 4.3</b> Composición del gasto en obra pública en Perú según el tamaño de los municipios en 2022                                                         | 117 |
| <b>Gráfico 4.4</b> Variación de la inversión pública por habitante en gobiernos subnacionales                                                                      | 118 |
| <b>Gráfico 4.5</b> Correlación de la inversión pública con el PIB per cápita y el acceso a alcantarillado en los gobiernos locales                                 | 119 |
| <b>Gráfico 4.6</b> Eficiencia relativa de los proyectos ejecutados por gobiernos subnacionales                                                                     | 122 |
| <b>Gráfico 4.7</b> Porcentaje de ejecución del gasto de inversión pública presupuestado                                                                            | 127 |
| <b>Gráfico 4.8</b> Transferencias de capital (netas) como porcentaje de la inversión pública                                                                       | 132 |
| <b>Gráfico 4.9</b> Deuda pública subnacional por nivel de gobierno                                                                                                 | 136 |
| <b>Gráfico 4.10</b> Composición de la deuda pública subnacional según su origen y por tipo de acreedor                                                             | 137 |
| <b>Gráfico 5.1</b> Ingresos fiscales de gobiernos subnacionales en países de América Latina y el Caribe en 2022                                                    | 149 |
| <b>Gráfico 5.2</b> Ingresos propios y PIB per cápita de jurisdicciones locales de Brasil y Colombia en 2022                                                        | 150 |
| <b>Gráfico 5.3</b> Transferencias como porcentaje de los ingresos totales de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022                         | 151 |
| <b>Gráfico 5.4</b> Proporción de los principales rubros del ingreso tributario en el ingreso tributario total en 2022                                              | 153 |
| <b>Gráfico 5.5</b> Características de los principales programas de transferencias a gobiernos subnacionales                                                        | 161 |
| <b>Gráfico 5.6</b> Transferencias a los gobiernos subnacionales según los principales condicionantes para el gasto en países de América Latina y el Caribe         | 164 |
| <b>Gráfico 5.7</b> Esquemas de transferencias basados en reglas por criterio de asignación                                                                         | 166 |
| <b>Gráfico 5.8</b> Coeficiente de Gini de ingresos fiscales por habitante de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022                         | 167 |

|                    |                                                                                                                                                                                                 |     |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gráfico 5.9</b> | Ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos totales obtenidos por gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022 | 168 |
| <b>Gráfico 6.1</b> | Distribución de modos de transporte en ciudades seleccionadas                                                                                                                                   | 182 |
| <b>Gráfico 6.2</b> | Tipo de operador predominante por modo de transporte en grandes ciudades de la región                                                                                                           | 182 |
| <b>Gráfico 6.3</b> | Presencia de autobuses y uso del GPS para seguimiento en los municipios de Brasil según su tamaño poblacional                                                                                   | 186 |
| <b>Gráfico 6.4</b> | Subsidios operativos al sistema de autobuses en ciudades seleccionadas en 2019                                                                                                                  | 187 |
| <b>Gráfico 6.5</b> | Tipo jurídico de los prestadores de saneamiento según la categoría poblacional                                                                                                                  | 190 |
| <b>Gráfico 6.6</b> | Diferencia en indicadores de desempeño entre tipos de prestadores de agua                                                                                                                       | 191 |
| <b>Gráfico 6.7</b> | Porcentaje de municipios provinciales peruanos con participación en empresas públicas de agua y saneamiento (EPS) según su población                                                            | 192 |
| <b>Gráfico 6.8</b> | Concentración del servicio y dispersión de la tarifa por estado en 2021 en Brasil                                                                                                               | 194 |
| <b>Gráfico 6.9</b> | Flujos de viaje entre jurisdicciones del área metropolitana de Buenos Aires                                                                                                                     | 201 |
| <b>Gráfico 7.1</b> | Empleados públicos por nivel de gobierno en países de América Latina y el Caribe                                                                                                                | 211 |
| <b>Gráfico 7.2</b> | Participación en el empleo y en cargos gerenciales en los sectores público y privado por género y etnia del empleado                                                                            | 215 |
| <b>Gráfico 7.3</b> | Brecha salarial de género y etnia                                                                                                                                                               | 216 |
| <b>Gráfico 7.4</b> | Alcaldes, concejales y género                                                                                                                                                                   | 219 |
| <b>Gráfico 7.5</b> | Cambio en el porcentaje de nuevos empleados por niveles de gobierno en torno al ciclo electoral en Brasil                                                                                       | 221 |
| <b>Gráfico 7.6</b> | Población adulta con estudios de nivel terciario en jurisdicciones locales de países de América Latina y el Caribe                                                                              | 223 |
| <b>Gráfico 7.7</b> | Brecha y premio salarial de la administración pública nacional y subnacional con respecto al empleo privado formal                                                                              | 230 |
| <b>Gráfico 8.1</b> | Proporción de gobiernos locales de México y Brasil con catastro digitalizado según categorías de población                                                                                      | 243 |
| <b>Gráfico 8.2</b> | Utilización de catálogos electrónicos para compras públicas por gobiernos subnacionales en Perú medidas en términos de transacciones y montos                                                   | 245 |
| <b>Gráfico 8.3</b> | Porcentaje de gobiernos locales en Perú que implementan sistemas de presupuesto propios para la gestión según el cuartil de ingresos tributarios per cápita                                     | 248 |
| <b>Gráfico 8.4</b> | Cantidad de procedimientos y días de espera para la apertura de empresas y la obtención de permisos de construcción                                                                             | 250 |
| <b>Gráfico 8.5</b> | Proporción de gobiernos locales de Brasil que utilizaban herramientas de monitoreo en tiempo real en 2019                                                                                       | 256 |
| <b>Gráfico 8.6</b> | Relación entre el nivel educativo y las habilidades digitales básicas en jurisdicciones de México y Perú                                                                                        | 260 |
| <b>Gráfico 8.7</b> | Acciones de inclusión digital en gobiernos locales de Brasil en 2019 por categoría de población                                                                                                 | 261 |
| <b>Gráfico 8.8</b> | Proporción de gobiernos locales de Ecuador con unidades de TIC en el período 2018-2023                                                                                                          | 262 |
| <b>Gráfico 8.9</b> | Inclusión de los gobiernos regionales y locales en las estrategias nacionales de gobierno digital                                                                                               | 266 |



# Índice de cuadros

|                   |                                                                                                              |       |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Cuadro 1.1</b> | Cantidad y nombre de gobiernos subnacionales según el país y su nivel                                        | — 28  |
| <b>Cuadro 2.1</b> | Distribución de las funciones por niveles de gobierno según su responsabilidad típica                        | — 61  |
| <b>Cuadro 2.2</b> | Responsabilidad principal en la prestación de educación, salud y seguridad                                   | — 67  |
| <b>Cuadro 3.1</b> | Clasificación económica del gasto subnacional                                                                | — 84  |
| <b>Cuadro 3.2</b> | Elasticidad del gasto por habitante con respecto a la población y al PIB per cápita de cada jurisdicción     | — 89  |
| <b>Cuadro 4.1</b> | Características de la organización de la inversión pública subnacional en países seleccionados               | — 124 |
| <b>Cuadro 4.2</b> | Regulaciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales                                                 | — 134 |
| <b>Cuadro 6.1</b> | Disponibilidad de medios de pago electrónicos por modo de transporte                                         | — 186 |
| <b>Cuadro 7.1</b> | Características de los empleados de la administración pública nacional y subnacional                         | — 213 |
| <b>Cuadro 7.2</b> | Disposiciones relacionadas con el mérito en la legislación sobre el empleo público subnacional               | — 226 |
| <b>Cuadro 7.3</b> | Mecanismos de ingreso a la función pública subnacional para cargos no gerenciales de contratación permanente | — 227 |
| <b>Cuadro 7.4</b> | Normativas sobre masa salarial en gobiernos subnacionales                                                    | — 228 |
| <b>Cuadro 7.5</b> | Regulaciones sobre la elección de alcalde en países de América Latina y el Caribe                            | — 234 |
| <b>Cuadro 8.1</b> | Adopción de la identidad y la firma digital a nivel nacional en países de América Latina y el Caribe         | — 253 |

# Índice de figuras

|                   |                                                                                                                               |       |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Figura 1.1</b> | Indicadores disponibles en el Atlas de gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe                           | — 27  |
| <b>Figura 1.2</b> | Densidad poblacional en ALyC                                                                                                  | — 38  |
| <b>Figura 1.3</b> | Proporción de hogares con acceso a saneamiento mejorado, agua y electricidad                                                  | — 44  |
| <b>Figura 1.4</b> | Cauce del río Lerma a través de municipios mexicanos                                                                          | — 46  |
| <b>Figura 6.1</b> | Superposición del tejido urbano y los límites administrativos en una muestra de ciudades                                      | — 199 |
| <b>Figura 8.1</b> | Velocidad de descarga promedio de conectividad fija en 2023 para gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe | — 259 |

# Índice de recuadros

|                     |                                                                                                |       |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Recuadro 1.1</b> | Distribución de las poblaciones afrodescendientes e indígenas en el territorio                 | — 32  |
| <b>Recuadro 3.1</b> | Complejidades en los datos sobre finanzas públicas subnacionales                               | — 80  |
| <b>Recuadro 3.2</b> | Leyes de Reestructuración de pasivos para subnacionales                                        | — 97  |
| <b>Recuadro 4.1</b> | Acciones de CAF para potenciar la calidad de la inversión en infraestructura vial              | — 130 |
| <b>Recuadro 4.2</b> | El sistema de alerta temprana para la deuda subnacional en México                              | — 135 |
| <b>Recuadro 4.3</b> | Convenios de obras por impuestos                                                               | — 139 |
| <b>Recuadro 5.1</b> | Ingresos por captura del valor del suelo urbano                                                | — 156 |
| <b>Recuadro 5.2</b> | Transferencias entre gobiernos subnacionales                                                   | — 162 |
| <b>Recuadro 6.1</b> | Eficacia de los BTR                                                                            | — 184 |
| <b>Recuadro 7.1</b> | Programas de capacitación de CAF para funcionarios públicos de gobiernos subnacionales         | — 232 |
| <b>Recuadro 8.1</b> | Relación entre la digitalización de los trámites ciudadanos y los sistemas internos de gestión | — 251 |
| <b>Recuadro 8.2</b> | Ventanillas únicas digitales                                                                   | — 252 |
| <b>Recuadro 8.3</b> | Cooperación con el sector privado para el levantamiento de datos                               | — 257 |
| <b>Recuadro 8.4</b> | Recolección tradicional de estadísticas                                                        | — 264 |

# Abreviaturas

|                 |                                                                                                                                                   |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AGESIC</b>   | Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento                                                                   |
| <b>AIG</b>      | Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental                                                                                               |
| <b>AIOC</b>     | Autonomía Indígena Originaria Campesina                                                                                                           |
| <b>ALyC</b>     | América Latina y el Caribe                                                                                                                        |
| <b>Art.</b>     | Artículo                                                                                                                                          |
| <b>BCE</b>      | Banco Central del Ecuador                                                                                                                         |
| <b>BCR</b>      | Banco Central de Reserva                                                                                                                          |
| <b>BID</b>      | Banco Interamericano de Desarrollo                                                                                                                |
| <b>BTR</b>      | Autobús de tránsito rápido                                                                                                                        |
| <b>CABA</b>     | Ciudad Autónoma de Buenos Aires                                                                                                                   |
| <b>CEFP</b>     | Centro de Estudios de las Finanzas Públicas                                                                                                       |
| <b>CELAC</b>    | Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe                                                                                                |
| <b>CEPAL</b>    | Comisión Económica para América Latina                                                                                                            |
| <b>CETIC</b>    | Centro Regional de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (siglas en portugués)                                             |
| <b>CGLU</b>     | Ciudades y Gobiernos Locales Unidos                                                                                                               |
| <b>CGR</b>      | Contraloría General de la República                                                                                                               |
| <b>CGU</b>      | Contraloría General de la Unión                                                                                                                   |
| <b>CIEP</b>     | Centro de Investigación Económica y Presupuestaria                                                                                                |
| <b>CLAD</b>     | Carta Iberoamericana de la Función Pública                                                                                                        |
| <b>CLGF</b>     | Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (siglas en inglés)                                                                                   |
| <b>COP</b>      | Conferencias de las Partes                                                                                                                        |
| <b>COR</b>      | Centro de Operaciones de Río de Janeiro                                                                                                           |
| <b>COSEP</b>    | Consejo Superior del Empleo Público                                                                                                               |
| <b>CPMV</b>     | Comprobación previa de medios de vida                                                                                                             |
| <b>DANE</b>     | Departamento Administrativo Nacional de Estadística                                                                                               |
| <b>DGCG</b>     | Dirección General de Contabilidad Gubernamental                                                                                                   |
| <b>DGIP</b>     | Dirección General de Inversión Pública                                                                                                            |
| <b>DIGEPRES</b> | Dirección General de Presupuesto                                                                                                                  |
| <b>DIPRES</b>   | Dirección de Presupuestos                                                                                                                         |
| <b>DNAP</b>     | Dirección Nacional de Asuntos Provinciales                                                                                                        |
| <b>DNIP</b>     | Dirección Nacional de Inversión Pública                                                                                                           |
| <b>DNP</b>      | Departamento Nacional de Planeación                                                                                                               |
| <b>DNSC</b>     | Dirección Nacional de Servicio Civil                                                                                                              |
| <b>Dpto</b>     | Departamento                                                                                                                                      |
| <b>DTU</b>      | Unidad de Transformación Digital (siglas en inglés)                                                                                               |
| <b>ECE</b>      | Encuesta Continua de Empleo                                                                                                                       |
| <b>ECH</b>      | Encuesta Continua de Hogares                                                                                                                      |
| <b>EMSA</b>     | Electrificadora del Meta                                                                                                                          |
| <b>ENAHG</b>    | Encuesta Nacional de Hogares                                                                                                                      |
| <b>ENGd</b>     | Estrategias nacionales de gobierno digital                                                                                                        |
| <b>ENOE</b>     | Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo                                                                                                           |
| <b>EPS</b>      | Entidades prestadoras de servicios de saneamiento                                                                                                 |
| <b>FMI</b>      | Fondo Monetario Internacional                                                                                                                     |
| <b>FONACIDE</b> | Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo                                                                                                  |
| <b>FONCOMUN</b> | Fondo de Compensación Municipal                                                                                                                   |
| <b>FONCOR</b>   | Fondo de Compensación Regional                                                                                                                    |
| <b>FONDEN</b>   | Fondo de Desastres Naturales                                                                                                                      |
| <b>FPE</b>      | Fondo de Participación de los Estados y el Distrito Federal de Brasil (siglas en portugués)                                                       |
| <b>FPM</b>      | Fondo de Participación de los Municipios de Brasil (siglas en portugués)                                                                          |
| <b>FUNDEB</b>   | Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación de Brasil (siglas en portugués) |
| <b>GPS</b>      | Sistema de posicionamiento global                                                                                                                 |
| <b>IAL</b>      | Índice de Autonomía Local                                                                                                                         |
| <b>IAR</b>      | Índice de Autoridad Regional                                                                                                                      |
| <b>IBGE</b>     | Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (siglas en portugués)                                                                              |
| <b>ICMS</b>     | Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios de Transporte (siglas en portugués)                                                          |
| <b>IGAC</b>     | Instituto Geográfico Agustín Codazzi                                                                                                              |
| <b>INE</b>      | Instituto Nacional de Estadística                                                                                                                 |
| <b>INEC</b>     | Instituto Nacional de Estadística y Censo                                                                                                         |

|                  |                                                                                    |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INEGI</b>     | Instituto Nacional de Estadística y Geografía                                      |
| <b>INEI</b>      | Instituto Nacional de Estadística e Informática                                    |
| <b>IPEA</b>      | Instituto de Investigación Económica Aplicada (siglas en portugués)                |
| <b>IPUMS</b>     | Serie integrada de microdatos de uso público (siglas en inglés)                    |
| <b>ISAGS</b>     | Instituto Suramericano de Gobierno en Salud                                        |
| <b>ISR</b>       | Impuesto Sobre la Renta                                                            |
| <b>ISS</b>       | Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (siglas en portugués)             |
| <b>IVA</b>       | Impuesto al Valor Agregado                                                         |
| <b>IWGIA</b>     | Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas (siglas en inglés)          |
| <b>Mbps</b>      | Megabits por segundo                                                               |
| <b>MECON</b>     | Ministerio de Economía                                                             |
| <b>MEF</b>       | Ministerio de Economía y Finanzas                                                  |
| <b>MEFP</b>      | Ministerio de Economía y Finanzas Públicas                                         |
| <b>Mercosur</b>  | Mercado Común del Sur                                                              |
| <b>MICITT</b>    | Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones                 |
| <b>MINFIN</b>    | Ministerio de Finanzas Públicas                                                    |
| <b>MITECO</b>    | Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España            |
| <b>MOOC</b>      | Cursos masivos abiertos en línea (siglas en inglés)                                |
| <b>MUNIC</b>     | Encuesta de Información Básica Municipal                                           |
| <b>N.º</b>       | Número                                                                             |
| <b>NBI</b>       | Necesidades Básicas Insatisfechas                                                  |
| <b>OCDE</b>      | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                        |
| <b>OCEI</b>      | Oficina Central de Estadística e Informática                                       |
| <b>ODS</b>       | Objetivos de Desarrollo Sostenible                                                 |
| <b>OIT</b>       | Organización Internacional del Trabajo                                             |
| <b>OMU</b>       | Observatorio de Movilidad Urbana                                                   |
| <b>ONE</b>       | Oficina Nacional de Estadística                                                    |
| <b>ONU</b>       | Organización de las Naciones Unidas                                                |
| <b>OPC</b>       | Oficina de Presupuesto del Congreso                                                |
| <b>OSCE</b>      | Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado                              |
| <b>OTU</b>       | Observatorio Territorio Uruguay                                                    |
| <b>p. p.</b>     | puntos porcentuales                                                                |
| <b>PIB</b>       | Producto Interno Bruto                                                             |
| <b>PIMI</b>      | Índice de Gestión de la Inversión Pública                                          |
| <b>PISA</b>      | Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes                       |
| <b>PNAD-C</b>    | Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares (siglas en portugués)           |
| <b>PNUD</b>      | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                                 |
| <b>PPA</b>       | Paridad de poder adquisitivo                                                       |
| <b>PTF</b>       | Portal de Transparencia Fiscal                                                     |
| <b>QR</b>        | Código de respuesta rápida                                                         |
| <b>RED</b>       | Reporte de Economía y Desarrollo                                                   |
| <b>REDATAM</b>   | Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador                      |
| <b>RNNR</b>      | Recursos Naturales No Renovables                                                   |
| <b>SCN</b>       | Sistema de Cuentas Nacionales                                                      |
| <b>SEA</b>       | Servicio Estatal de Autonomías                                                     |
| <b>SEFIN</b>     | Secretaría de Finanzas                                                             |
| <b>SENARECOM</b> | Servicio Nacional de Registro y Control de Comercialización de Minerales y Metales |
| <b>SFP</b>       | Secretaría de la Función Pública                                                   |
| <b>SGD</b>       | Secretaría de Gobierno Digital                                                     |
| <b>SHCP</b>      | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                                           |
| <b>SIAF</b>      | Sistemas de Información Financiera                                                 |
| <b>SNIP</b>      | Sistema Nacional de Inversión Pública                                              |
| <b>SNIS</b>      | Sistema Nacional de Información sobre Saneamiento (siglas en portugués)            |
| <b>SSPD</b>      | Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios                               |
| <b>STN</b>       | Secretaría del Tesoro Nacional (siglas en portugués)                               |
| <b>SUNASS</b>    | Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento                              |
| <b>TIC</b>       | Tecnologías de la Información y la Comunicación                                    |
| <b>TSE</b>       | Tribunal Superior Electoral (siglas en portugués)                                  |
| <b>UDAPE</b>     | Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas                              |
| <b>UNASUR</b>    | Unión de Naciones Suramericanas                                                    |
| <b>UNGL</b>      | Unión Nacional de Gobiernos Locales                                                |
| <b>USD</b>       | Dólar estadounidense                                                               |

# Introducción

En las últimas cuatro décadas muchos países de América Latina y el Caribe experimentaron una fuerte descentralización. Durante ese proceso, los gobiernos locales y regionales aumentaron en número, fortalecieron su autonomía política y asumieron nuevas atribuciones. Más de 18 mil gobiernos subnacionales cumplen actualmente tareas en áreas tan diversas y esenciales como la educación, la salud, la seguridad ciudadana y la provisión de infraestructura vial y de agua y saneamiento.

Estas unidades de gobierno subnacional, muchas de reciente creación o con trayectorias aún muy breves como entidades autónomas, se encuentran en un proceso continuo de aprendizaje y desarrollo, asumiendo nuevas funciones y enfrentando nuevos desafíos. Si bien constituyen un área fértil para la innovación y el fortalecimiento institucional, hasta el momento han sido relativamente poco estudiados. Este Reporte de Economía y Desarrollo (RED) se propone conocer a fondo los gobiernos subnacionales de la región a través de la documentación de sus responsabilidades, el estudio de sus territorios y la investigación de los recursos con los que cuentan. Las capas de análisis del libro trascienden la descripción, y buscan delinear una agenda para el desarrollo de las capacidades de gobierno a nivel local.

El RED subraya cómo los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe operan en un contexto que supone desafíos y oportunidades singulares. Una característica fundamental de esa coyuntura es el predominio urbano. La gran mayoría de los habitantes de la región reside en ciudades, lo que enfatiza la importancia del trabajo de los gobiernos que gestionan esos territorios. La planificación urbana, como actividad ordenadora de los usos del suelo, es una capacidad estatal crucial en sociedades altamente urbanizadas. Además, las extensas áreas metropolitanas abarcan múltiples jurisdicciones locales, lo que plantea el reto de coordinar sus acciones.

Un segundo rasgo característico de la región que marca la agenda de la descentralización es la existencia de enormes desigualdades territoriales dentro de los países. El cierre de esas brechas exige esquemas de transferencias que redistribuyan recursos entre regiones, pero también acciones de fortalecimiento institucional que prioricen a los gobiernos de las zonas más desfavorecidas.

En el contexto global se registran dos fenómenos de gran relevancia para estos gobiernos. La crisis climática y el acelerado cambio tecnológico. Respecto al primero, esta nueva edición del RED enfatiza cómo algunas palancas clave de la mitigación, adaptación y preservación de la biodiversidad se activan específicamente a nivel subnacional. Y en cuanto al cambio tecnológico el desafío radica en facilitar la adopción de nuevas herramientas de gestión para que la transformación digital permita cerrar brechas en lugar de amplificarlas.

Como organismo de desarrollo, CAF está comprometido con la agenda de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y regionales que plantea esta publicación. Además de facilitar el acceso al crédito, el apoyo de CAF al sector público subnacional busca contribuir a la provisión de fondos no reembolsables y la asesoría de sus equipos para la preparación de proyectos. La institución también opera en la formación de capacidades de gobierno ofreciendo cursos especializados y clases abiertas en línea a funcionarios de los distintos niveles de gobierno. Y, además, promueve la articulación y el aprendizaje mediante la vinculación de gobiernos locales y regionales, como la red de BiodiverCiudades, que a fines de 2024 cuenta con 192 gobiernos locales de 17 países. La Red tiene entre sus objetivos centrales la armonización entre la planificación y el ordenamiento urbanos y sus entornos naturales para fomentar la resiliencia y el cuidado medioambiental y la creación de soluciones locales basadas en la naturaleza.

Dedicar el producto principal de conocimiento de CAF a los gobiernos subnacionales es una muestra más del compromiso del organismo multilateral con estos gobiernos. Este Reporte de Economía y Desarrollo contribuye a conocer más a los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe, a la vez que despliega un conjunto de aprendizajes necesarios para la mejora de sus capacidades. Agradezco al equipo de la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas que elaboró este reporte bajo la supervisión de la Gerencia de Conocimiento, y a todos los funcionarios de CAF que apoyaron en las distintas etapas de su producción y difusión. Extiendo también mi reconocimiento a los colaboradores externos que, desde el sector público, las universidades y otras instituciones multilaterales aportaron a esta publicación. Tengo la certeza de que esta nueva edición del RED contribuirá a impulsar la relevancia de los gobiernos locales y regionales como agentes del desarrollo y para la transformación de América Latina y el Caribe, porque son éstos los que están más cerca de la gente y trabajan día a día para cerrar las brechas de desigualdad que aún persisten en nuestra región.

**Christian Asinelli**

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica  
de CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe —





Sede de governo del  
Estado de São Paulo, Brasil.

# La organización territorial de los países y los desafíos de los gobiernos locales y regionales

---

- La organización territorial de los gobiernos de ALyC

- Orígenes y evolución reciente de la organización territorial

---

- Los desafíos del territorio: urbanización y brechas de desarrollo

---

- Los desafíos de las tendencias globales: cambio climático y digitalización





# Mensajes clave

**1** Existe poco conocimiento acumulado sobre la realidad de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe. Para ayudar a cubrir ese déficit, se ha creado una base de datos pública junto con este reporte, con información de todas las jurisdicciones, su población, superficie y una serie de indicadores vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

**2** El ordenamiento territorial de los países de la región es heterogéneo y está muy correlacionado con la extensión territorial: 13 países, incluyendo todos los de Sudamérica, tienen dos niveles de gobierno subnacional; otros 16 tienen solo un nivel; y cuatro países caribeños no tienen gobiernos subnacionales.

**3** En las últimas cuatro décadas se han creado muchos gobiernos locales nuevos, mientras que la cantidad de gobiernos regionales ha permanecido relativamente estable. La creación de jurisdicciones locales fue particularmente intensa durante las décadas de 1980 y 1990.

4

Unos pocos gobiernos locales representan a muchos habitantes: un quinto de esos gobiernos atiende a dos tercios de la población.

5

Dos fenómenos que caracterizan a la región son su alta tasa de urbanización y las grandes brechas territoriales de desarrollo. En consecuencia, la gestión urbana y las políticas dirigidas a cerrar esas brechas son desafíos centrales de los gobiernos subnacionales.

6

Los fenómenos globales también traen desafíos a la gobernanza subnacional. Por un lado, está la necesidad de responder al cambio climático y la pérdida de biodiversidad desde los territorios. Por otro, es preciso aprovechar la digitalización y el surgimiento de nuevas tecnologías para desarrollar capacidades en las administraciones locales y regionales.



# La organización territorial de los países y los desafíos de los gobiernos locales y regionales<sup>1</sup>

## Introducción

Los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe tienen un rol protagónico en el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de la región. Su importancia ha ido en aumento con el proceso de descentralización, que se acentuó durante las décadas de 1980 y 1990 y que, desde entonces, avanza de manera más paulatina. Ese proceso descentralizador no solo llevó a un aumento de la cantidad de gobiernos subnacionales a partir de reformas al ordenamiento territorial, sino que en muchos casos estos ganaron autonomía política y responsabilidades funcionales.

En la actualidad, las responsabilidades de estos gobiernos son múltiples. Se encargan de la planificación territorial y el ordenamiento de las ciudades, gestionan y regulan servicios públicos, recaudan impuestos y ejecutan obras de inversión. Todo esto significa que tienen una gran incidencia para el cumplimiento

de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Algunos ODS están estrechamente vinculados a los mandatos de los gobiernos subnacionales en sectores como la provisión de agua y saneamiento, educación, salud y seguridad. Otros, como los asociados a objetivos ambientales o de igualdad de género, se ven afectados de manera más transversal por la actuación de estos gobiernos.

La descentralización trae consigo ventajas que, si se aprovechan, pueden mejorar la gestión pública. Primero, la cercanía entre las instancias de decisión y los ciudadanos mejora la capacidad para identificar las necesidades específicas de cada lugar y adecuar los servicios a las mismas. Segundo, un monitoreo ciudadano más próximo promueve una gestión estatal más eficiente. Y tercero, una mayor cantidad y diversidad de gobiernos subnacionales posibilita el aprendizaje y la colaboración mutua entre estas unidades.

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Guillermo Alves y Gustavo Fajardo, con la asistencia de Facundo Lurgo.

Que se materialicen o no esas ventajas depende de cómo se gestionen los desafíos propios de la descentralización, que también son varios. Uno fundamental es que la menor escala de producción de servicios gubernamentales puede implicar mayores costos de proveerlos. Además, la desigualdad de recursos entre regiones de un mismo país implica que la descentralización puede ampliar las diferencias de bienestar entre regiones. Finalmente, al llevar decisiones al nivel local, se corre el riesgo de que las externalidades interjurisdiccionales se magnifiquen.

Entre esos desafíos, en ALyC destaca el asociado a las brechas entre regiones. Como se verá en este capítulo y el reporte en general, los países de la región están caracterizados por grandes desigualdades territoriales. Estas incluyen lo demográfico, con una gran concentración de la población en pocos lugares, y lo económico, dado que las actividades productivas también

están muy concentradas. Esas desigualdades condicionan el acceso a recursos materiales y humanos de los gobiernos de las zonas más pobres y alejadas.

Antes de comenzar con los contenidos del reporte, es importante subrayar la escasez de información que hay en la región sobre los gobiernos subnacionales y su actuación. El conocimiento acumulado sobre aspectos como su gobernanza, atribuciones, finanzas, funcionamiento o equipamiento es muy poco, en especial cuando se compara con la disponibilidad de estudios sobre el nivel nacional de gobierno. Este déficit de conocimiento puede explicarse por el carácter relativamente reciente de muchos de esos gobiernos y la tradición centralista de la región, y dificulta la tarea de analizar su funcionamiento y extraer lecciones. Este Reporte de Economía y Desarrollo (RED) contribuye a cerrar esa brecha mediante la sistematización de datos, la recopilación de la evidencia existente y la producción de conocimiento original.

## La organización territorial de los gobiernos de ALyC

### La organización territorial actual

La definición de gobiernos subnacionales adoptada en este reporte sigue la del informe conjunto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la alianza mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (OCDE y CGLU, 2016). Esa definición incluye dos condiciones. Primero, se trata de entidades con competencias generales sobre su territorio y autonomía respecto a su personal, presupuesto y patrimonio. Segundo, sus autoridades son elegidas por los residentes de su jurisdicción.

Esa definición excluye una serie de entidades y enumerarlas ayuda a clarificar el universo de estudio del reporte. En primer lugar, las agencias desconcentradas del gobierno nacional que no tienen autoridades elegidas localmente no son gobiernos subnacionales. Este es el caso, por ejemplo, de los departamentos en Guatemala, cuya autoridad es designada por el gobierno nacional. Tampoco se consideran gobiernos subnacionales las entidades de propósito específico, como los distritos escolares, ya que, por definición, no tienen competencias generales. Igualmente, se excluyen las entidades submunicipales,

que en algunos países tienen autoridades elegidas localmente, pero no gozan de autonomía ni asumen competencias generales sobre su territorio. Este es el caso, por ejemplo, de los corregimientos en Panamá.



**29 países de América Latina y el Caribe tienen gobiernos locales y 13 tienen gobiernos regionales**

En respuesta al déficit de conocimiento referido en el apartado anterior, este reporte desarrolló una base de datos sobre las jurisdicciones subnacionales de los 33 países de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). La figura 1.1 describe las variables incluidas en dicha base, que integra información demográfica e indicadores alineados con los ODS. Además, incorpora datos geográficos que permiten su representación visual en mapas.

Tanto la base de datos como los mapas están disponibles en una plataforma de visualización interactiva de acceso público, facilitando la consulta y análisis de la información por parte de diversos usuarios.

**Figura 1.1**  
Indicadores disponibles en el Atlas de gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe





**Cuadro 1.1**  
 Cantidad y nombre de gobiernos subnacionales según el país y su nivel

| País                   | Regionales |                                | Locales       |                                       |
|------------------------|------------|--------------------------------|---------------|---------------------------------------|
|                        | Cantidad   | Nombre                         | Cantidad      | Nombre                                |
| Antigua y Barbuda      | -          | -                              | 1             | Concejo                               |
| Argentina              | 24         | Provincia                      | 2.320         | Municipio, comuna o junta de gobierno |
| Bahamas                | -          | -                              | 32            | Distrito                              |
| Belice                 | -          | -                              | 217           | Concejo o ayuntamiento                |
| Bolivia                | 10         | Departamento o región autónoma | 341           | Municipio                             |
| Brasil                 | 27         | Estado                         | 5.569         | Municipio                             |
| Chile                  | 16         | Región                         | 345           | Municipio                             |
| Colombia               | 33         | Departamento                   | 1.104         | Municipio                             |
| Costa Rica             | -          | -                              | 84            | Cantón                                |
| Cuba                   | -          | -                              | 168           | Municipio                             |
| Dominica               | -          | -                              | 42            | Concejo                               |
| Ecuador                | 24         | Provincia                      | 221           | Cantón                                |
| El Salvador            | -          | -                              | 306           | Municipio o distrito                  |
| Guatemala              | -          | -                              | 340           | Municipio                             |
| Guyana                 | 10         | Concejo democrático regional   | 185           | Municipio o concejo                   |
| Haití                  | -          | -                              | 710           | Comuna o sección                      |
| Honduras               | -          | -                              | 298           | Municipio                             |
| Jamaica                | -          | -                              | 14            | Parroquia                             |
| México                 | 32         | Estado                         | 2.475         | Municipio                             |
| Nicaragua              | 2          | Región autónoma                | 153           | Municipio                             |
| Panamá                 | -          | -                              | 82            | Distrito                              |
| Paraguay               | 17         | Departamento                   | 263           | Municipio                             |
| Perú                   | 25         | Departamento                   | 2.087         | Provincia o distrito                  |
| República Dominicana   | -          | -                              | 393           | Municipio o distrito                  |
| San Cristóbal y Nieves | -          | -                              | 1             | Asamblea                              |
| Surinam                | -          | -                              | 10            | Distrito                              |
| Trinidad y Tobago      | -          | -                              | 15            | Asamblea o corporación municipal      |
| Uruguay                | 19         | Departamento                   | 125           | Municipio                             |
| Venezuela              | 23         | Estado                         | 335           | Municipio                             |
| <b>Total</b>           | <b>262</b> |                                | <b>18.236</b> |                                       |

**Nota:** El cuadro muestra la cantidad de gobiernos subnacionales y su nombre más común para 29 países de ALyC, distinguiendo entre gobiernos locales y regionales. Haití, El Salvador, Perú y República Dominicana cuentan con dos subniveles dentro del nivel local de gobierno y la cantidad presentada es la suma de ambos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CAF (2025).

A diferencia de lo que ocurre en ALyC, varios de los países más poblados del mundo tienen más de dos niveles de gobierno subnacional<sup>2</sup>. Según un estudio de

más de 100 países llevado a cabo por la CGLU (OCDE y CGLU, 2016), entre los 15 países con mayor población, Estados Unidos, Filipinas, India y Vietnam tienen

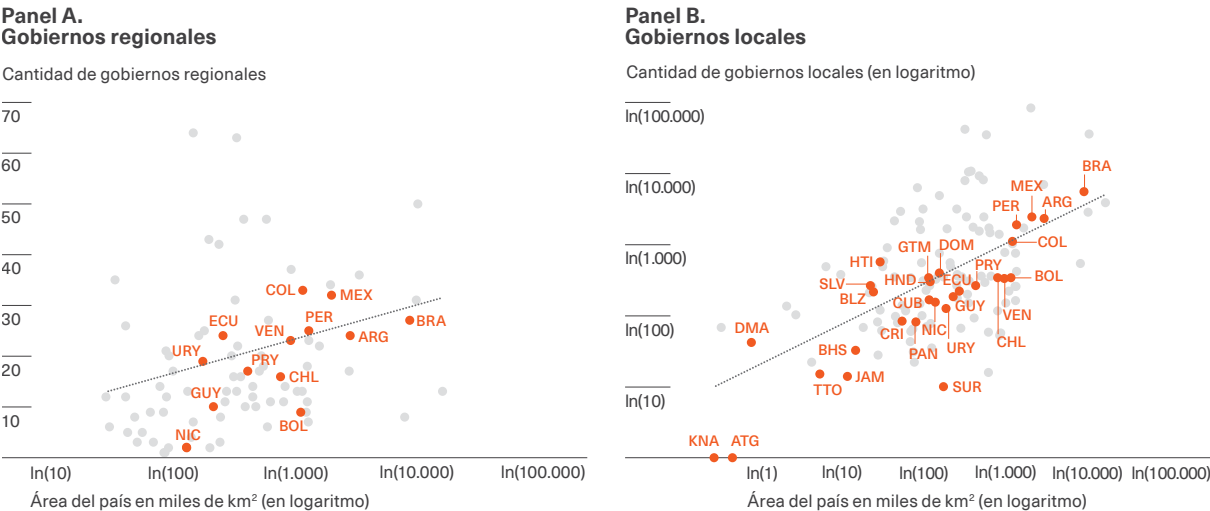
2 Bolivia podría considerarse un caso de ordenamiento en tres niveles de gobierno, desde el establecimiento del Gobierno Regional del Gran Chaco, que se ubica entre el departamento y los municipios. Esto se discute con más detalle en el apartado siguiente.

tres niveles de gobierno. Esto ocurre también en los países más poblados de Europa occidental, incluyendo Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido.

El mismo estudio de la CGLU muestra que, cuando existe un solo nivel de gobierno subnacional, este es siempre el local. Todos los países de Centroamérica y el Caribe que poseen gobiernos subnacionales tienen solo el nivel local, excepto Nicaragua que también tiene el nivel regional. En cambio, México y casi todos los países de Sudamérica, excepto Surinam, tienen dos niveles de gobierno. Esta clasificación de países sugiere que la extensión territorial y el tamaño de la población son factores importantes para explicar si un país tiene un nivel regional de gobierno. Por un lado, en los países más extensos, el gobierno central queda muy alejado de grandes partes del territorio. Por otro, dada una determinada extensión territorial, la mayor población otorga la escala que viabiliza un nivel regional o intermedio.

El rol del tamaño de los países en su estructura de gobierno subnacional se manifiesta también en una fuerte correlación entre el número de gobiernos regionales y locales en ALyC y la extensión territorial nacional (gráfico 1.1). Esta correlación se mantiene al controlar por el nivel de población y el PIB per cápita de los países, y es mucho más fuerte en ALyC que en el resto del mundo<sup>3</sup>. Este hecho podría vincularse con la influencia colonial en la estructura de los gobiernos subnacionales de ALyC. En esta región, los colonizadores europeos, fundamentalmente de España, hicieron una división del territorio con fines funcionales de control, lo que favorecería particiones en secciones más o menos homogéneas en términos de extensión. Esto contrasta con otras regiones del mundo, donde otros factores, como las identidades locales históricas, han tenido más peso al moldear los territorios.

**Gráfico 1.1**  
Relación entre el número de gobiernos regionales y locales y la extensión territorial de los países

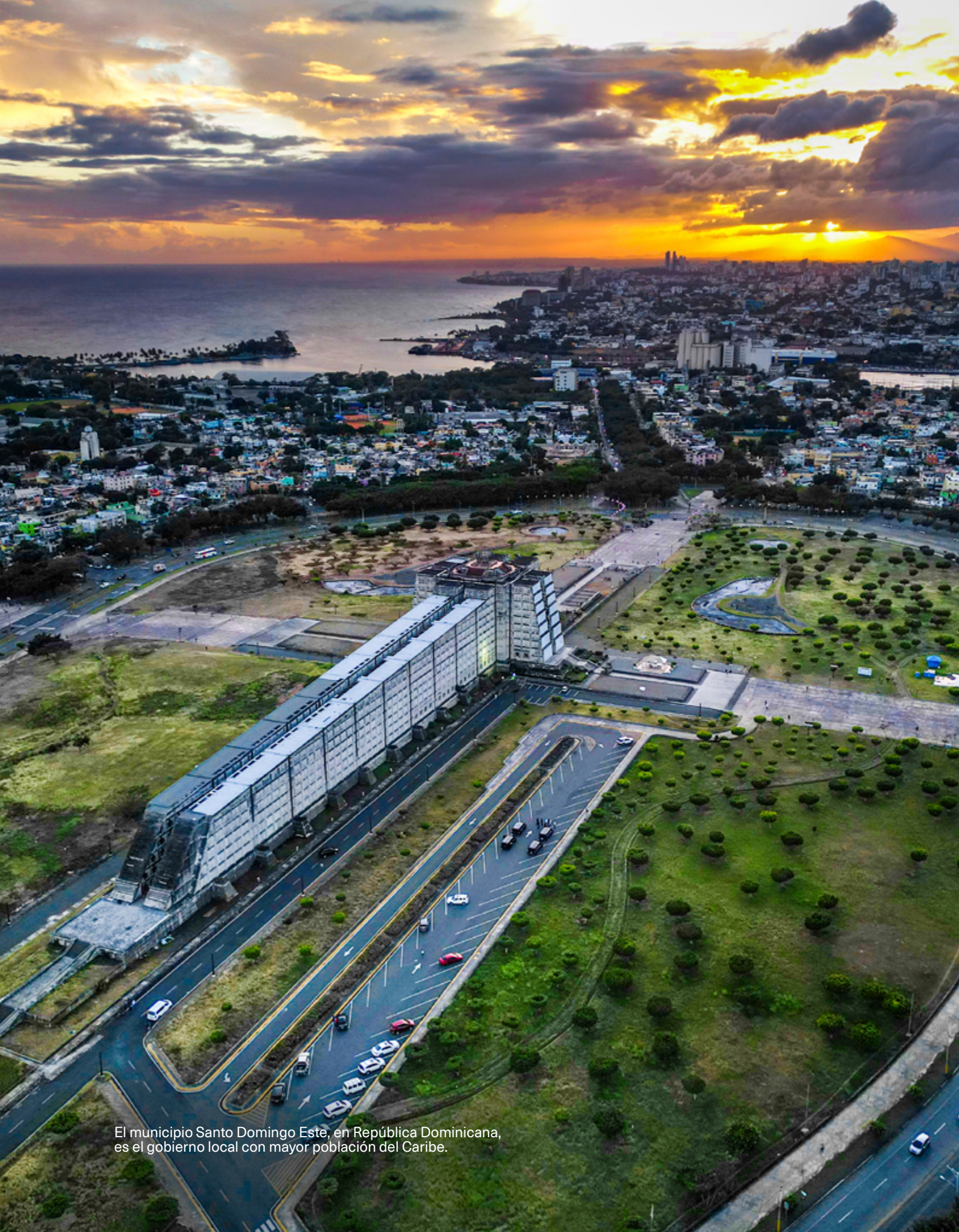


**Nota:** El gráfico presenta un diagrama de dispersión que relaciona la cantidad de gobiernos locales y regionales (este último expresado en logaritmo natural) con el logaritmo del área total de los países, presentado en los paneles A y B, respectivamente. El primer panel incluye 86 países, de los cuales 13 son parte de ALyC. En el segundo panel, se analizan 129 países (29 de ALyC). No se incluyó Kosovo por falta de datos sobre superficie. Para El Salvador, Haití, Perú y República Dominicana, que cuentan con dos tipos de gobiernos locales, se consideró el inferior. En el panel A, el coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,24, y el R2 de la estimación de la recta de regresión, representada por una línea punteada (solo para los países de ALyC), arroja un valor de 0,06. En el panel B, estos valores son 0,57 y 0,32, respectivamente.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2024d), CAF (2025) y OCDE y CGLU (2016).

3 Se pueden ver las diferencias en los cuadros A.1.1 y A.1.2 del apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea.





El municipio Santo Domingo Este, en República Dominicana, es el gobierno local con mayor población del Caribe.



# Arreglos especiales dentro de la organización territorial subnacional

## Autonomías indígenas

En general todos los países de ALyC tienen población indígena y afrodescendiente (De la Mata et al., 2022). Los países andinos, los de Centroamérica y México son los de mayor proporción de población indígena, mientras que la población afrodescendiente tiene una mayor presencia en Brasil, Cuba, Colombia, Panamá, Trinidad y Tobago y Surinam. El recuadro 1.1 muestra la elevada concentración o segregación espacial de ambos grupos (Albina et al, 2024).

Al menos siete países de la región cuentan con arreglos institucionales que contemplan grados específicos de autonomía de poblaciones indígenas sobre sus territorios. En algunos casos estos arreglos estipulan que las autoridades sean elegidas por sus residentes sin participación del gobierno nacional y, por tanto, son consideradas gobiernos autónomos en este reporte, mientras que en otros casos no contemplan esa posibilidad. Generalmente, en todos los casos, las autonomías indígenas van acompañadas de derechos especiales sobre la gestión de su territorio, incluyendo derechos de propiedad sobre la tierra.



**Al menos siete países de la región cuentan con arreglos institucionales que contemplan grados específicos de autonomía de poblaciones indígenas sobre sus territorios**

En Bolivia, Dominica, Guyana y Nicaragua existen gobiernos autónomos indígenas que forman parte de algunos de los niveles básicos de la organización territorial descrita en el apartado anterior. El primer país ha desarrollado el nivel más importante de autonomía indígena de la región con la introducción, por parte de la reforma constitucional de 2009, de la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC). Esa reforma estableció que los municipios pueden transformarse en una de estas autonomías,

modificando sus autoridades y forma de gobierno conforme a un estatuto propio, que debe ser aprobado en plebiscito por sus residentes (Constitución Política del Estado, 2009). Desde la implementación de las AIOC, se han constituido tres: Charagua Iyambae, en el departamento de Santa Cruz; Uru Chipaya, en Oruro; y Raqaypampa, en Cochabamba (Niedzwiecki y Pietro, 2020). En cuanto a Dominica y Guyana las autonomías indígenas son gobiernos locales. En el primer país existe un único gobierno indígena, el Ca-rib Council (CLGF, 2018). Los 75 concejos de aldeas amerindias en Guyana representan más de la mitad de los gobiernos locales del país. Por último, en Nicaragua, los dos únicos gobiernos de nivel regional son autonomías indígenas, reconocidas como tales en 1988: las regiones autónomas Costa Caribe Sur y Costa Caribe Norte (CGLU, s.f. b).

En Chile, Colombia y Panamá existen también arreglos de autonomía indígena, pero no se consideran gobiernos autónomos según la definición de este reporte. En los dos primeros países existen comunidades indígenas bajo regímenes especiales, como el pueblo Rapa Nui en el municipio chileno de Isla de Pascua y los más de 180 resguardos indígenas Emberá en Colombia (IWGIA, 2019). En cuanto a Panamá, existen 6 comarcas indígenas, de las cuales 4 coinciden con la división administrativa de provincia y 2 con la de corregimiento. En el gobierno de las comarcas provinciales coexisten una autoridad indígena elegida localmente con otra designada por el gobierno nacional.

## Territorios de las capitales nacionales

En la región existe una gran variedad de arreglos institucionales para los territorios donde residen las autoridades nacionales. Además de su relevancia como sede del gobierno nacional, las capitales suelen concentrar, en muchos países, una parte significativa de la población y una proporción aún mayor de la actividad económica, como se verá más adelante.

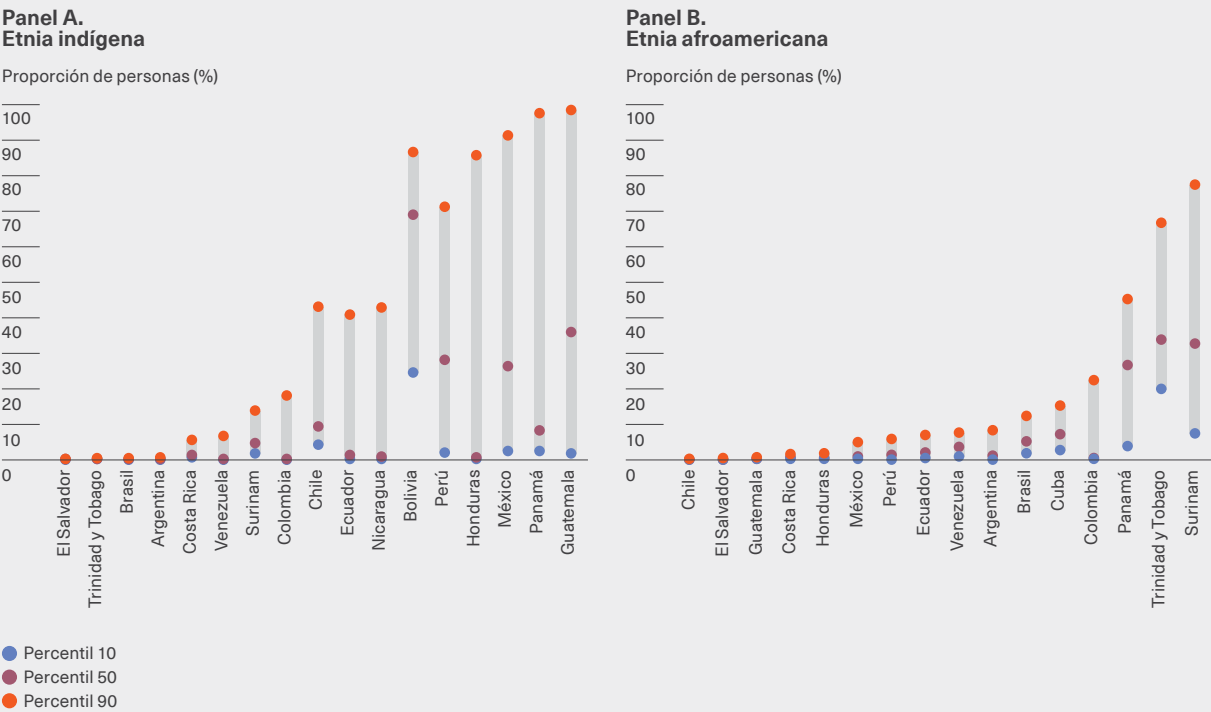
# Recuadro 1.1

## Distribución de las poblaciones afrodescendientes e indígenas en el territorio

En América Latina y el Caribe se observa una elevada concentración o segregación espacial de las poblaciones afrodescendientes e indígenas (Albina et al, 2024). El gráfico 1 muestra que, en Guatemala y Panamá, el 10 % de los municipios tiene más del 95 % de población indígena; en el otro extremo, en el 10 % de los municipios esa proporción es inferior al 5 %. Patrones similares de fuerte segregación espacial ocurren, aunque en menor medida, en Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua y Perú. Surinam es un ejemplo claro de fuerte segregación de población afrodescendiente entre sus gobiernos locales, puesto que el 10 % de sus distritos albergan a casi el 80 % o más de la población afrodescendiente y el 10 % de sus distritos tiene menos del 7 % de personas de este grupo demográfico.

Gráfico 1

Proporción de población indígena y afrodescendiente en los territorios de gobiernos locales



**Nota:** El gráfico muestra percentiles seleccionados para la distribución de la proporción de personas de etnia indígena (panel A) y afrodescendiente (panel B) en los gobiernos locales de 17 países de ALyC. Se calcularon los percentiles 10, 50 (la mediana) y 90. Adicionalmente, se resalta la distancia entre los percentiles 10 y 90 para cada país y se ordena a los países según ese valor. Para Perú, se consideran los dos subniveles de gobierno local (provincias y municipios), mientras que en El Salvador solo se consideró el nivel inferior.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CAF (2025).

Un arreglo clásico en los países federales consiste en definir una jurisdicción especial para la capital, con un nivel constitucional y competencias equiparables a las de los gobiernos regionales, pero con una extensión territorial similar a la de un gobierno local. Este es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ciudad de México, el Distrito Capital en Venezuela y el Distrito Federal en Brasil. A estos países federales se suma Colombia, cuyo Distrito Capital tiene también un estatus especial con competencias asimilables a las de los departamentos. En el caso de Venezuela, la autoridad del Distrito Capital es designada por el presidente y por tanto no es considerada en este reporte. Sin embargo, sí se tiene en cuenta al municipio Libertador, cuyo territorio coincide con el distrito capital y tiene un alcalde elegido por sus residentes.

Las capitales de Paraguay, Perú y República Dominicana también gozan de arreglos especiales, pero se parecen más a los de gobiernos locales que a

los de regionales en sus atribuciones. En los tres casos, los distritos especiales que albergan a la autoridad nacional no tienen ningún gobierno regional por encima.



### **El gobierno de los territorios de las capitales de los países a menudo incluye arreglos institucionales especiales, como ocurre con los distritos capitales en países federales**

En Antigua y Barbuda, y Bahamas, las capitales son directamente controladas por el gobierno nacional y, por tanto, carecen de entidades locales o regionales que las gobiernen. En el resto de los países, los territorios que albergan las capitales no poseen un estatus especial.

## **Distintos tipos de jurisdicciones dentro de un mismo nivel de gobierno**

En cuatro países de la región el gobierno local se subdivide en dos tipos de jurisdicciones del mismo nivel. Esto ocurre en República Dominicana, donde los distritos municipales surgen como subdivisiones de parte del territorio de algunos municipios. En Perú, todo el territorio de los municipios provinciales se subdivide en municipios distritales. Lo mismo ocurre en Haití, donde las comunas agrupan a sus respectivas secciones comunales, y en El Salvador, con la reciente creación de municipios que se componen de distritos municipales. En otros cuatro países, Argentina, Belice, Guyana y Trinidad y Tobago, existen distintos tipos de gobiernos a nivel local sin estar anidados entre sí.

Bolivia ha introducido innovaciones en su normativa de ordenamiento territorial en décadas recientes. Además de la creación de las AIOC, una de esas innovaciones es la figura de los gobiernos autónomos regionales, de los cuales se ha constituido uno solo: el Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco. Esta entidad, que tiene autoridades elegidas por sus residentes y atribuciones sustantivas, podría considerarse un nivel adicional de gobierno, que se ubicaría entre el nivel local y el regional. Sin embargo, en la clasificación de este reporte se la considera dentro del nivel regional, debido a que sus atribuciones principales son las mismas que establece la Constitución para los departamentos: al crear una región autónoma, los departamentos transfieren parte de sus propias atribuciones a esa entidad.

# Orígenes y evolución reciente de la organización territorial<sup>4</sup>

En la mayoría de los países de América Central y del Sur, que tuvieron su independencia de España o Portugal en el siglo XIX, la cantidad de niveles de gobierno tiene su origen en ese siglo y fue establecida en las primeras constituciones nacionales. Distinto es el caso de varios países del Caribe y de Belice, que se independizaron en la segunda mitad del siglo XX, y establecieron en ese período sus estructuras de gobierno subnacional.

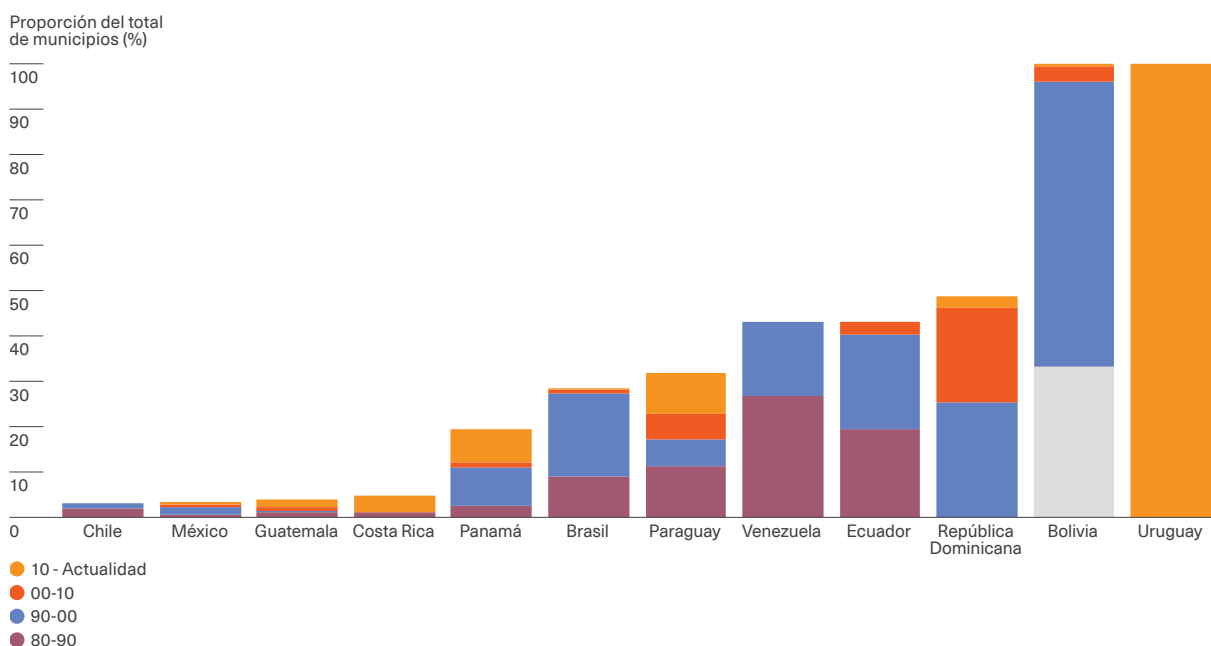
El principal cambio en la organización territorial durante el siglo XX y lo que va del XXI ha sido la creación de nuevas jurisdicciones. Esa evolución no ha sido uniforme a lo largo del tiempo, ni entre niveles de gobierno, ni entre países. En

términos temporales, la creación de nuevas unidades ha tenido hitos específicos, en especial ligados a reformas constitucionales. En cuanto a niveles, esa reorganización ha sido mucho más dinámica en el local que el regional.

En el nivel regional, el número de unidades y sus límites se parecen mucho a los del siglo XIX. Por ejemplo, la mayoría de los gobiernos regionales de los cuatro países federales fueron creados en ese siglo. Colombia, la nación con más gobiernos regionales en la actualidad, constituye una excepción, con 5 de sus 33 departamentos creados durante la década de 1960 y 9 en la de 1990 (Constitución Política de Colombia, 1991).

## Gráfico 1.2

Proporción de municipios actuales creados en las últimas cuatro décadas



**Nota:** El gráfico muestra la proporción de gobiernos locales actuales creados en los periodos 1980-1990, 1990-2000, 2000-2010 y desde 2010 en adelante. En Bolivia, no fue posible identificar la fecha de creación de sus 113 municipios más antiguos (representados en color gris en la barra correspondiente a dicho país). Las fuentes revisadas para elaborar este gráfico pueden consultarse en el apéndice, incluido en la edición del RED disponible en línea.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de documentos técnicos y metodológicos de censos nacionales de población.

4 En la elaboración de este apartado se consultó un número amplio de fuentes bibliográficas que se detallan en el apéndice, incluido en la edición del RED disponible en línea.



El aumento del número de gobiernos locales fue especialmente dinámico durante las décadas de 1980 y 1990, en línea con el proceso general de descentralización que, como se verá en el siguiente capítulo, también supuso una mayor autonomía. El gráfico 1.2 muestra, para 12 países, la proporción de gobiernos locales actuales creados en las décadas de 1980, 1990 y 2000, y desde 2010 hasta 2024. En algunos países, como Chile, Costa Rica, Guatemala y México, el número de gobiernos locales permaneció muy estable, mientras que, en otros, experimentó un aumento significativo. La intensidad del proceso de creación de municipios en el segundo grupo merece un mayor detalle, que se aborda a continuación.

En República Dominicana se crearon durante la década de 1990 alrededor de 80 gobiernos locales, incluyendo municipios y distritos municipales. Ese proceso fue más intenso aún durante la década siguiente, y la cantidad de gobiernos locales dominicanos se estabilizó luego de 2010. Venezuela constituye otro caso de muy intensa creación de unidades locales durante las dos últimas décadas del siglo XX. Esto ocurrió especialmente en la de 1980, cuando se constituyeron alrededor del 40 % de los 335 municipios actuales.

Otros dos países destacan especialmente por la formación de nuevas unidades locales luego de 1990. En

Bolivia, la Ley de Descentralización Popular de 1994 estableció que la totalidad del territorio nacional debía estar distribuida en municipios, que hasta entonces eran 168 y se limitaban a las áreas urbanas. Como consecuencia, en ese año surgieron 198 nuevas jurisdicciones (Faguet, 2003). Tanto Panamá como Paraguay han creado nuevos municipios en todas las décadas desde 1980 y destacan por tener la proporción más importante de entidades locales formadas luego de 2010, sin considerar a Uruguay. Este último país es un caso particular puesto que el nivel municipal fue creado por la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2014. Originalmente eran 89 municipios y hasta 2023 se habían sumado otros 38 (Ley N° 18653 de 2010).

Algunos países que no están representados en el gráfico 1.2 también han experimentado un aumento importante en el número de gobiernos locales en el último siglo. Aproximadamente un quinto de los municipios actuales de Colombia se creó en ese período (DANE, 2012). Una proporción similar se aplica a la suma de municipios distritales y provinciales de Perú desde 1961 hasta 2024 (INEI, 2018; PNUD, 2006). Ambos países comparten la tendencia antes mencionada de una estabilidad relativa del número de unidades en el siglo XXI.

## Cambio demográfico y ordenamiento territorial

El crecimiento poblacional es uno de los factores que ha contribuido a la tendencia a crear nuevas entidades locales. En ALyC la población aumentó a tasas superiores al promedio mundial hasta finales del siglo pasado y acumuló 80 % de expansión entre 1980 y 2023 (Naciones Unidas, 2024). Esa dinámica demográfica demandó más capilaridad a las estructuras de gobierno. Sin embargo, este factor perderá fuerza en el futuro próximo, ya que la región atravesó una acelerada transición demográfica en las décadas más recientes y el ritmo de crecimiento de la población ya es moderado y decreciente.

A este respecto, la experiencia de los países desarrollados que vivieron la transición demográfica antes que ALyC, puede dejar algunas lecciones. Allí, el vaciamiento de algunas áreas y la falta de crecimiento

poblacional empujaron procesos de consolidación de gobiernos locales en el último medio siglo. En Japón, la denominada “gran consolidación de Heisei” hizo que las jurisdicciones locales disminuyeran de 3.232 a 1.727 entre 1999 y 2010. Procesos similares se dieron en países como Dinamarca, Francia, Grecia, Suecia y Reino Unido, donde más de la mitad de las municipalidades de cada país desaparecieron fusionándose con otras (Bideau, 2020; Fox y Gurley, 2006). El único caso notorio de consolidación en ALyC es muy reciente y ocurrió en El Salvador, con la aprobación de la Ley Especial para la Reestructuración Municipal en 2023. Mediante esta reforma, las 262 entidades locales que existían hasta ese momento pasaron a llamarse distritos y quedaron agrupadas en 44 nuevas unidades, denominadas municipios (Decreto Legislativo No 762 de 2023).



La comisión municipal de Uquía, en la provincia de Jujuy, Argentina, fue creada en 2021 y es uno de los gobiernos locales de creación más reciente en la región.

Ese proceso de consolidación en los países de la OCDE ha redundado en un aumento en el tamaño de sus municipios. Sin embargo, es importante destacar que estos son todavía sustantivamente menores en promedio que los de ALyC si se consideran los países federales de ambas regiones, mientras que son similares si se compara con los unitarios (OCDE y CGLU, 2016). La población del municipio mediano del promedio de países federales de la OCDE es de solo 4.119 personas, en tanto que en los cuatro federales de ALyC se eleva a 15.244. Dentro de esos cuatro países, el tamaño mediano de los municipios de Argentina se parece al del promedio de la OCDE, mientras que Venezuela resulta atípico, con sus más de 34.000 habitantes en el municipio mediano. Es decir, que, al margen de los efectos que la transición demográfica tenga sobre el ordenamiento territorial en las próximas décadas, las jurisdicciones de algunos países de ALyC son actualmente grandes en comparación con los de la OCDE.

Dada la intensa creación de municipios en la región, cabe preguntarse sobre sus efectos. Dahis y Szerman (2024) estudiaron el fuerte proceso de creación de municipios en Brasil, que ocurrió principalmente entre

1988 y 1996 mediante la subdivisión de jurisdicciones existentes. Los autores demuestran que dicho proceso mejoró la provisión local de servicios en las nuevas municipalidades. Esta evidencia para Brasil es consistente con un estudio reciente sobre India, que mostró que un menor tamaño de los gobiernos locales mejora el acceso a los servicios públicos (Narasimhan y Weaver, 2024). En contraste, las evaluaciones de las experiencias de subdivisión en Indonesia y Uganda llevan a una visión menos optimista sobre los efectos de estos procesos (Cassidy y Velayudhan, 2024; Cohen, 2024). Los estudios mencionados enfatizan el rol crítico de las capacidades de los nuevos gobiernos y que los impactos varían entre las distintas dimensiones del desarrollo.



**La intensa creación de nuevos municipios en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas contrasta con el proceso de consolidación observado en varios países de la OCDE**

## Los desafíos del territorio y las tendencias globales

Este RED analiza una serie de desafíos de los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe que están marcados por características particulares del territorio de la región y por las tendencias globales contemporáneas. Este apartado enfatiza los desafíos asociados a dos de esas características del territorio, que son las amplias brechas de desarrollo y la concentración poblacional en ciudades, junto con dos tendencias globales, que son, por un lado, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad y, por otro, la transformación digital. La revisión de esos desafíos permitirá abordar temas transversales del reporte e introducir sus capítulos.

Tanto las enormes brechas de desarrollo que existen dentro de los países como la concentración demográfica en ciudades se vinculan con la distribución espacial de la población en el territorio. Esa distribución responde a rasgos físicos de cada país, como el clima o la altitud, y a factores históricos, por ejemplo, las ubicaciones de las localidades y caminos en épocas precolombinas y durante la colonia, y se caracteriza por grandes espacios con muy escasa población y áreas relativamente pequeñas con alta concentración demográfica (ver la figura 1.2)<sup>5</sup>.

5 La concentración de población en áreas pequeñas tiene su manifestación extrema en las megaciudades, pero es más general. La figura 1.2 ilustra las principales zonas donde ocurre dicha concentración: la costa atlántica brasileña, la región andina en Colombia y Ecuador, la pampa húmeda argentina y el valle central de México.

**Figura 1.2**  
Densidad poblacional en ALyC



**Nota:** La figura muestra la densidad poblacional (hab/km²) en territorios con gobiernos locales de ALyC. Para Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay se emplearon datos a nivel de gobierno regional, mientras que Belice, Guatemala y Surinam están representados por divisiones administrativas que no constituyen gobiernos. Bahamas y Haití no cuentan con datos disponibles sobre población o superficie a nivel subnacional.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CAF (2025).



Las grandes áreas con poca población son inhóspitas, alejadas o constituyen selvas de difícil acceso o con protección ambiental que limita su ocupación. Considerando las de mayor extensión territorial, en Sudamérica se distinguen Tierra del Fuego (Argentina y Chile), la Amazonia (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam y Venezuela) y el Gran Chaco (Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay). En Centroamérica destaca la región selvática de la Mosquitia (Honduras y Nicaragua), aunque la mayoría de los países tienen selvas tropicales de difícil acceso y escasa densidad poblacional, como el Darién en Panamá y la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala. En México, destacan los amplios desiertos del norte del país en los estados de Sonora y Chihuahua.

Esas grandes áreas con escasa población contribuyen al fenómeno más general de baja densidad poblacional de la región. Con solo 32 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km<sup>2</sup>), la densidad de ALyC

representa dos tercios de la registrada en África, un tercio de la existente en Europa (sin considerar Rusia) y poco más de un quinto de la de Asia. Dentro de la región, la menor densidad se observa en Sudamérica, con 25 hab/km<sup>2</sup>, mientras que la densidad de Centroamérica es similar a la europea y la del Caribe a la de Asia. México se ubica en un lugar intermedio, con 65 hab/km<sup>2</sup>. Esa baja densidad refuerza el desafío general, ya mencionado, de los mayores costos que enfrentan los gobiernos subnacionales para atender a esa población dispersa.



**La organización subnacional del gobierno en América Latina y el Caribe opera sobre un territorio caracterizado por grandes espacios con muy escasa población y concentración de la población en grandes ciudades**

## Los desafíos de la elevada urbanización y las megaciudades

ALyC se ubica en segundo lugar entre las regiones del mundo en cuanto a grado de urbanización, levemente por debajo de Norteamérica y por encima de Europa, Asia, África y Oceanía (Ch et al., 2021; Moreno-Monroy et al., 2021; Naciones Unidas, 2018). La tasa de urbanización de la región creció muy fuertemente en la segunda mitad del siglo XX y lo continuó haciendo en el siglo actual, pero a un ritmo mucho más moderado (gráfico 1.3). Alrededor del 82 % de la población latinoamericana y caribeña, es decir, unos 560 millones de personas, vivirán en áreas urbanas en 2025. Hacia 2050 dicha tasa puede alcanzar un 88 %, lo cual implicaría unos 680 millones de personas residiendo en las ciudades.

Como resultado de esa elevada tasa de urbanización, los gobiernos locales urbanos deben atender a una proporción importante de la población de sus países. Unos 3.476 gobiernos locales tienen una ciudad de 50.000 habitantes en su territorio (Schiavina et al., 2019). Esos gobiernos representan solo un quinto del total a nivel local y tienen responsabilidades que afectan a aproximadamente dos tercios de la población de sus países. La proyección al alza de la tasa de

urbanización y de la población nacionales implica que el número de habitantes a cargo de dichos gobiernos será creciente en el tiempo.

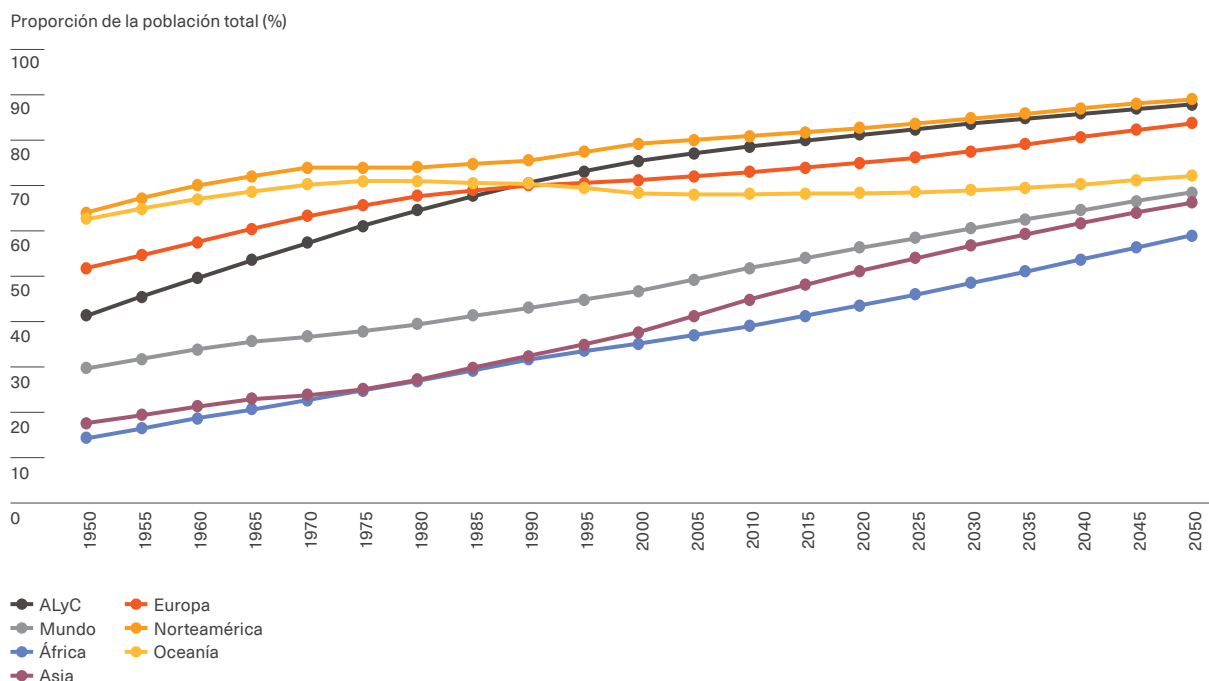
La contraparte de esa concentración demográfica en unas pocas jurisdicciones urbanas es la existencia de una amplia mayoría de gobiernos locales que atienden a muy pocos residentes. Si se ordenan los municipios según el tamaño de su población, la unidad central en ese ordenamiento tiene solo 10.000 habitantes. En otras palabras, la mitad de los gobiernos locales de ALyC tienen una población inferior a esa cifra.

Como se expuso en el Reporte de Economía y Desarrollo 2017, el desafío de la gestión urbana puede expresarse como la búsqueda de maximizar los beneficios de la densidad y minimizar sus costos (Daude et al., 2017). Los beneficios están asociados a la mayor productividad del trabajo y al acceso a bienes y servicios que permiten el aumento de la escala de producción y la reducción de las distancias (Alves y López, 2021a, 2021b). Los costos principales se refieren a la congestión en el transporte urbano, con

sus mayores tiempos de traslado, la contaminación sonora y del aire, los accidentes y el incremento de los precios del suelo, que hacen que la vivienda sea inasequible y crezcan los asentamientos informales

(Alves, 2021b). Esa búsqueda de maximizar los beneficios y minimizar los costos de la densidad tiene en la planificación urbana una herramienta fundamental, tema que será abordado en el siguiente capítulo.

**Gráfico 1.3**  
Evolución de la tasa de urbanización según regiones



**Nota:** El gráfico muestra la evolución de la tasa de urbanización para las regiones de ALyC, África, Asia, Europa, Norteamérica, Oceanía y el promedio global entre 1950 y 2050. La tasa de urbanización de ALyC incluye únicamente a los 33 países miembros de CELAC.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas (2018).

## La población se concentra en los municipios urbanos, con predominancia de pocas ciudades muy grandes

Una dimensión adicional de la concentración espacial de la población tiene implicancias especiales para los desafíos de algunos gobiernos locales. Esa dimensión se refiere a que la concentración de

la población no solo ocurre en pocos municipios urbanos, sino que dentro de ese universo hay una predominancia de pocas ciudades muy grandes. En promedio, la ciudad más grande de cada país de ALyC concentra casi un tercio de la población nacional. Esa concentración alcanza máximos de alrededor del 40 % en Asunción (Paraguay), Santiago (Chile), San Salvador (El Salvador) y Santo Domingo (República Dominicana), y supera el 50 % en Montevideo (Uruguay), Paramaribo (Surinam) y San José (Costa Rica). En países más grandes, esa





El cantón Samborondón, en Ecuador, pertenece al área metropolitana de Guayaquil, una de las aglomeraciones urbanas más grandes de la región.



concentración no ocurre en una sola ciudad, sino en unas pocas grandes urbes<sup>6,7</sup>.

Las implicancias de esa concentración de la población urbana en pocas ciudades muy grandes son dos. Por un lado, los territorios de esas ciudades sufren una importante fragmentación administrativa: muchos gobiernos locales coinciden en una sola ciudad, lo que supone un desafío de coordinación, que será abordado en el capítulo 6 del reporte. Por otro lado, ese tamaño implica que algunos de esos gobiernos locales atienden a millones de

personas, lo que dificulta aún más la gestión de los costos de la aglomeración antes mencionados. Por ejemplo, la movilidad eficiente en las megaciudades requiere de la gestión de sistemas de transporte público masivo, con grandes inversiones de capital y desafíos de gestión y financiamiento. El capítulo 6 abordará la gestión del transporte urbano por parte de los gobiernos locales. A su vez, el capítulo 5 atenderá los temas de inversión y financiación, que son esenciales para viabilizar las infraestructuras de transporte masivo.

## Los desafíos de las brechas de desarrollo dentro de los países

En ALyC existen enormes brechas de desarrollo entre jurisdicciones de un mismo país (Alves, 2021a; De la Mata et al., 2022; Moscovich, 2015). La base de datos con el universo de gobiernos subnacionales que acompaña este reporte, descrita en la figura 1.1, constituye una excelente herramienta para documentar esas brechas, que serán analizadas a lo largo del reporte. En este apartado se repasan algunas y se pone el foco en los principales desafíos que implican para la gestión de los gobiernos locales y regionales.

El panel A del gráfico 1.4 muestra que, en varios países, el ingreso promedio por habitante en los territorios de gobiernos regionales más ricos es al menos el doble del registrado en los más pobres. Por ejemplo, en Perú dicho ingreso supera los 480 dólares estadounidenses (USD) en el departamento de Callao y no alcanza los USD 220 en Ucayali. El panel B se enfoca en la incidencia de la pobreza y muestra que existen diferencias de más de 30 puntos en ese indicador entre distintos gobiernos regionales de un mismo país<sup>8</sup>. Algunas de las jurisdicciones con mayor incidencia de la pobreza (por

encima del 45 %) son Chiapas en México, Maranhão en Brasil, San Martín y Ucayali en Perú, y Chocó y La Guajira en Colombia.



**La existencia de enormes desigualdades territoriales implica que la disponibilidad de recursos y capacidades es muy asimétrica entre los gobiernos subnacionales**

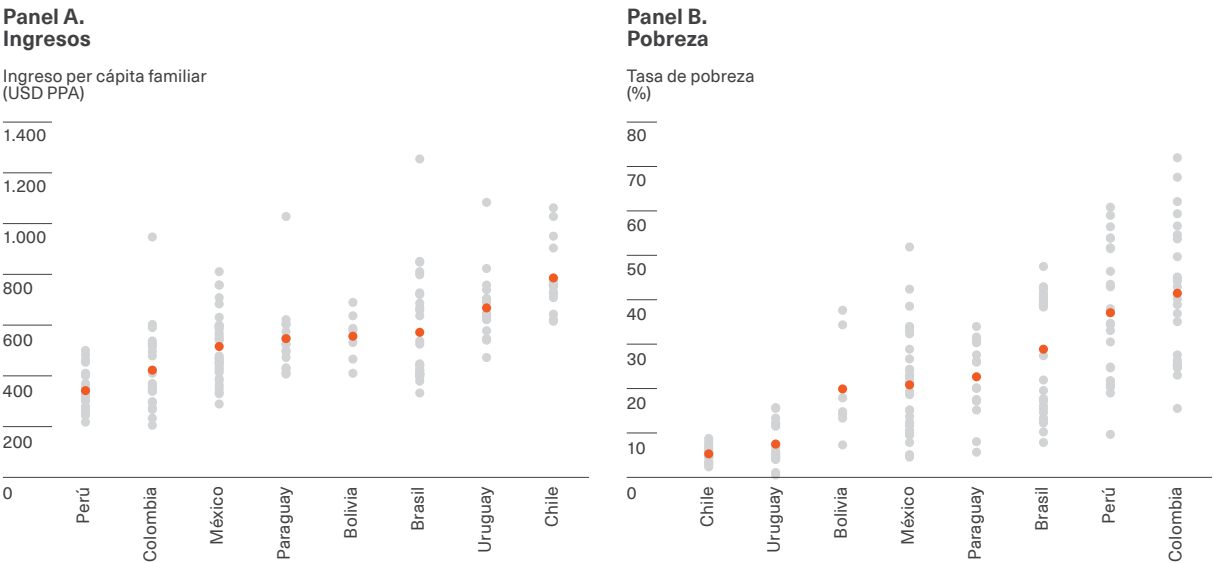
En Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, la jurisdicción con mayor nivel de ingreso es la que contiene a la capital nacional. En todos estos países, excepto Brasil, dicha jurisdicción es además la más poblada del país, lo que implica un grado de concentración de la masa de ingresos nacionales que supera a la altísima concentración poblacional ya descrita.

6 La concentración de la población en pocas ciudades grandes en ALyC es mayor que en las otras regiones del mundo, ya sea considerando una, dos o hasta cinco de las ciudades de mayor tamaño de cada país. La proporción de la población que acumulan las ciudades principales de ALyC supera entre 6 y 8 puntos porcentuales el promedio mundial, según la cantidad de ciudades consideradas. Esta diferencia es además robusta cuando se controla por el tamaño de la población y la extensión territorial de los países.

7 Para calcular estos indicadores se dividió la población residente en ciudades de más de 50.000 habitantes, tal como las identifican Schiavina et al (2019), por la población total del país en el año 2015, usando datos del Banco Mundial (2024b).

8 Esa magnitud de USD 6,85 por día es el valor mediano de las líneas de pobreza nacionales de los países de ingreso medio alto, según la clasificación del Banco Mundial (2024c). Todos los países de la tabla 1.2 alcanzan al menos el nivel medio alto, excepto Bolivia, que tiene nivel medio bajo (Banco Mundial, 2024c).

**Gráfico 1.4**  
 Incidencia de la pobreza e ingreso promedio per cápita familiar en los territorios de gobiernos regionales



**Nota:** El gráfico muestra, a nivel de gobierno regional, el promedio del ingreso per cápita familiar (panel A) y la incidencia de la pobreza (panel B) con ingresos comparables, ajustados por diferencias de precios entre países, utilizando un índice de paridad de poder de compra (PPA) y un umbral de 6,85 USD diarios. Los datos provienen del procesamiento de encuestas de hogares para el año 2022, último disponible, con las excepciones de Bolivia (2021) y Paraguay (2023). En naranja se destaca el promedio a nivel de país. No se cuenta con datos para todas las entidades regionales en Bolivia (hay 7 de 9), Colombia (24 de 33) ni Paraguay (16 de 18).

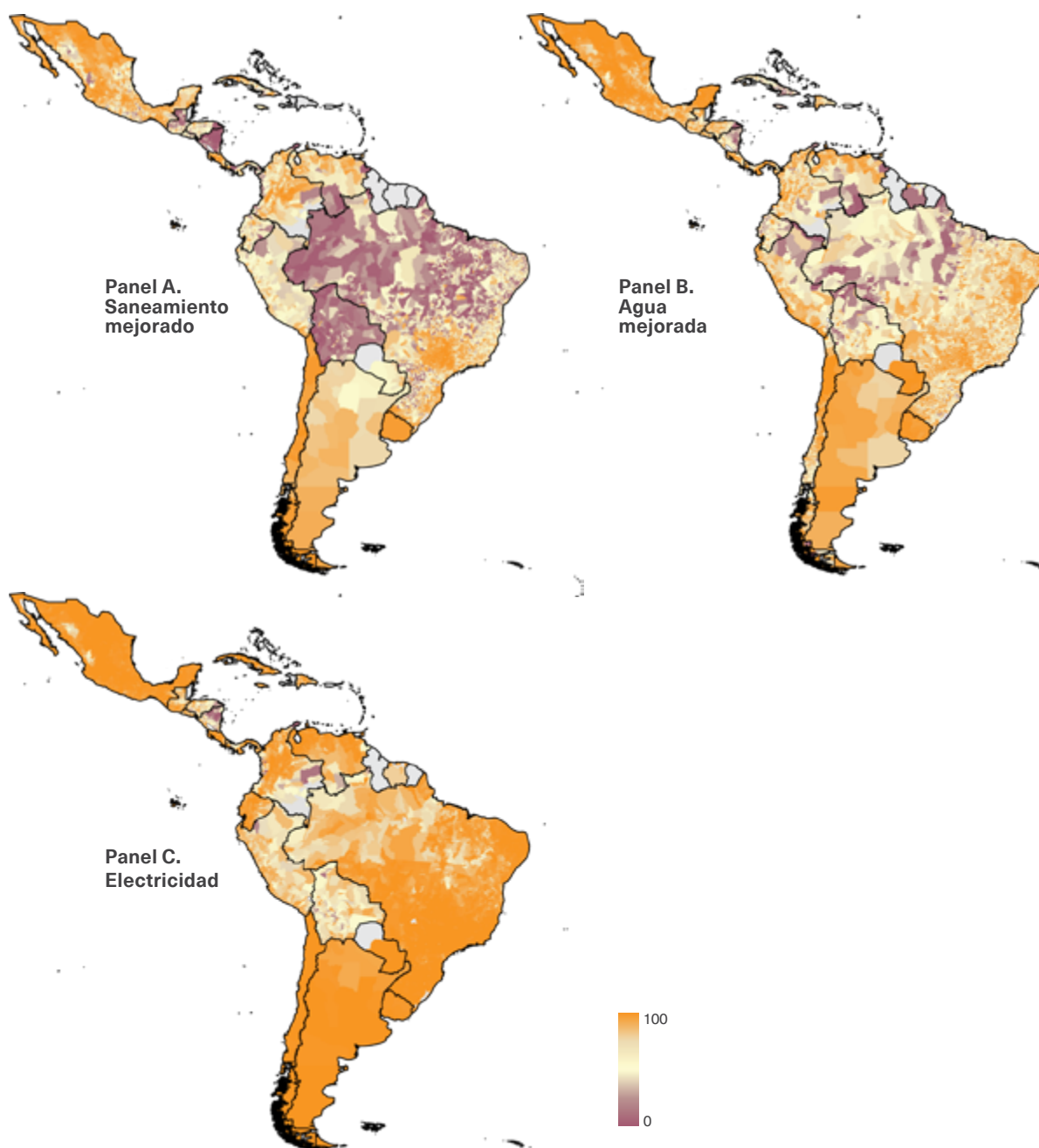
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares.

Los mapas en la figura 1.3 muestran enormes brechas también en acceso adecuado a agua, electricidad y saneamiento, tres variables fundamentales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esas brechas son menores en electricidad, que es el servicio con acceso más generalizado, seguido del de agua y, luego, el de saneamiento. Los mapas permiten visualizar regiones donde la privación en estas dimensiones es mayor y, en algunos casos, estas trascienden los límites nacionales. Por ejemplo, los mapas de acceso a agua y saneamiento muestran claramente esa situación para la región amazónica, que incluye los municipios del estado homónimo en Brasil, pero también los del sur de Venezuela, el extremo norte de Bolivia y los de la Amazonia peruana. Un patrón similar de déficits de acceso en una zona selvática que trasciende los límites nacionales se observa en Mosquitia, región que comparten el oriente de Honduras y el norte de Nicaragua.

Estas enormes desigualdades territoriales existentes dentro de los países de la región implican que la disponibilidad de recursos y capacidades es muy asimétrica entre los gobiernos subnacionales (Moscovich, 2015). Esas asimetrías entre gobiernos para obtener los recursos materiales necesarios a fin de cumplir sus funciones se deben tanto a diferencias en la productividad y riqueza natural de sus territorios como a su capacidad de recaudación. Estos dos factores, sumados a la ventaja de escala que tiene el gobierno nacional para recaudar impuestos, explican que en todo el mundo existan mecanismos de transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales, en especial hacia aquellos con territorios más pobres. Estas transferencias generan una diferencia entre el gasto y la recaudación de los gobiernos subnacionales que se denomina “desbalance vertical”. En los capítulos 3 a 5, se abordarán esos desafíos fiscales.

**Figura 1.3**

Proporción de hogares con acceso a saneamiento mejorado, agua y electricidad



**Nota:** La figura representa geográficamente la proporción de hogares que cuentan con servicios de saneamiento mejorados (definidos como conexión a la red pública de alcantarillado, fosa séptica o letrinas elevadas y ventiladas), utilizan fuentes de agua mejoradas (de la red pública, pozos o manantiales protegidos, embotellada o de vehículo repartidor) y poseen acceso a electricidad (por conexión a la red general u otras fuentes, como generador propio o paneles solares). Con la excepción de Argentina, Paraguay y Uruguay, para los cuales se representan datos a nivel de gobierno regional, en todos los casos se trata de gobiernos locales. En gris se destacan aquellos territorios de países para los cuales no se cuenta con datos, no fueron analizados o no poseen gobierno subnacional. La información proviene del procesamiento del último censo de población y vivienda disponible en cada país, a excepción de la variable saneamiento en Paraguay, que fue obtenida a partir de encuestas de hogares.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CAF (2025) y encuestas de hogares.

Otra forma de atenuar el efecto de las desigualdades territoriales sobre la prestación de servicios públicos consiste en otorgar mayores atribuciones y autonomía a los gobiernos subnacionales con mayores capacidades, mientras que el gobierno nacional provee servicios en los territorios de menor desarrollo institucional. Esta forma de descentralización asimétrica puede implementarse de forma progresiva en el

tiempo, comenzando por los gobiernos con mayores recursos y extendiéndose luego al resto, de forma que estos últimos puedan beneficiarse del aprendizaje generado en los primeros. El avance de la descentralización asimétrica en la región será explorado en el capítulo 2, donde se describen los roles y el nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe.

## Los desafíos de las tendencias globales

Algunos fenómenos globales también presentan desafíos para los gobiernos subnacionales. Entre ellos se destacan el calentamiento global y la pérdida de biodiversidad, así como la necesidad de aprovechar la digitalización para fortalecer las capacidades de estos gobiernos.

En el caso de los desafíos ambientales, si bien es verdad que muchas de las políticas asociadas al cambio climático y la conservación de los ecosistemas se definen a nivel de país en los foros de coordinación internacional, también es cierto que las consecuencias de esos fenómenos se materializan en los territorios y, por tanto, impactan directamente sobre el quehacer de los gobiernos regionales y locales (Brassiolo et al., 2023).



### Las consecuencias del calentamiento global se materializan en los territorios subnacionales e impactan directamente sobre el quehacer de los gobiernos regionales y locales

Hay tres ámbitos de acción en los que la interacción entre lo ambiental y lo subnacional es especialmente fuerte. El primero es la planificación territorial. Aumentar la resiliencia de las ciudades ante eventos cuya frecuencia y magnitud pueden aumentar en el futuro, como las inundaciones, tormentas y olas de calor, exige incorporar de manera creciente en la planificación urbana criterios de adaptación y de soluciones basadas en la naturaleza. Asimismo, la planificación tiene un rol clave para la protección de la biodiversidad. Las políticas de zonificación y ordenamiento del territorio inciden en fenómenos como la deforestación y la degradación de los ecosistemas.

La gestión de recursos naturales, y en particular del agua, es el segundo espacio donde el cambio climático se cruza con la gobernanza subnacional. Las proyecciones apuntan a que en las próximas décadas muchas zonas de la región verán un descenso en las precipitaciones y un aumento en la aridez y el riesgo de desertificación, especialmente en el norte de Sudamérica, Centroamérica, México y el Caribe. Esto representa una amenaza a la disponibilidad de agua dulce e involucra a los gobiernos subnacionales que tienen responsabilidades en la provisión del recurso en varios países (ver el capítulo 6). El estrés hídrico también exige reforzar la gestión de las cuencas, una tarea compleja que depende de la cooperación interjurisdiccional debido a que los cursos de agua son compartidos y usados por múltiples localidades. La figura 1.4 ilustra esto último con un mapa del río Lerma de México. Su curso transcurre por el territorio de 45 municipios en cinco estados, y su cuenca abarca en total a más de 150 municipios en seis estados.

Para hacer frente a los desafíos que imponen el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, los gobiernos subnacionales necesitan, entre otras cosas, recursos financieros. Una buena noticia, que se documenta en este reporte, es que los municipios y estados de la región ya han empezado a usar instrumentos innovadores, como bonos verdes y sociales para financiar proyectos de impacto ambiental.

Un tercer y último ámbito de acción de los gobiernos subnacionales frente a la crisis climática está relacionado con su rol en la transición energética. Como se detalla en el RED 2024, la electrificación de las flotas de transporte público urbano es una de las formas más eficientes de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y tiene ventajas en términos de

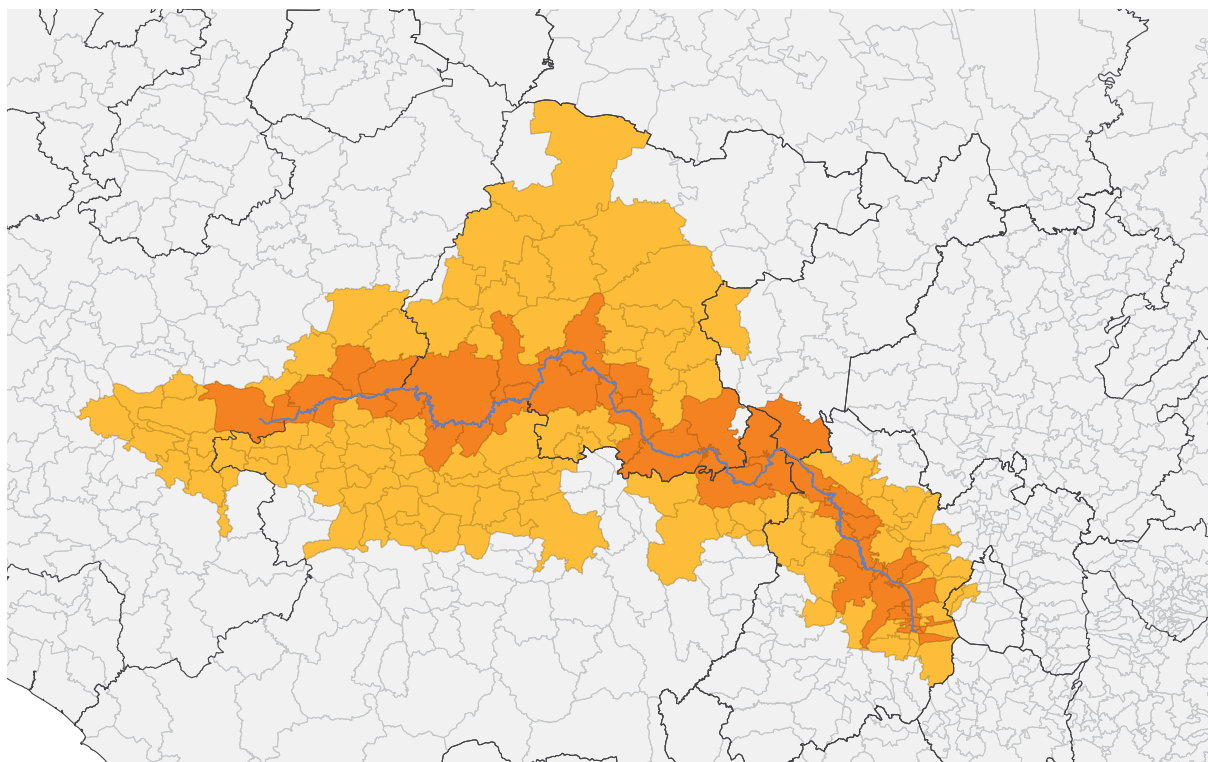


contaminación sonora y de otros gases y micropartículas. El capítulo 6 mostrará cómo los gobiernos locales son los actores clave en la gestión del transporte urbano. Promover el transporte urbano sostenible, incluyendo el transporte público y las formas de movilidad activa en detrimento del automóvil, es otra forma de disminuir emisiones, con beneficios sociales adicionales. Por último, las regulaciones de construcción, en las que también suelen influir los gobiernos locales, pueden contribuir a la reducción de las emisiones implementando estándares que contengan el consumo energético de los edificios (Álvarez et al., 2024)

Otro desafío asociado a los fenómenos globales es contar con las competencias necesarias para adoptar la digitalización y así fortalecer las capacidades de los

gobiernos subnacionales. Este desafío será abordado en el capítulo 8 del reporte. Allí se verá que la implementación de herramientas informáticas tiene el potencial de acelerar y mejorar los procesos administrativos propios de la función pública, como la gestión presupuestaria, el manejo de registros administrativos o las compras públicas. La principal dificultad está en que las condiciones de base para la adopción de estas herramientas son muy heterogéneas. Los municipios y estados más ricos tienden a hacer una adopción más rápida, y esa asimetría de velocidades puede resultar en sistemas incompatibles entre sí. Por tanto, este es un ámbito en el que los gobiernos nacionales pueden jugar un rol importante, creando estándares y plataformas que garanticen la interoperabilidad, reduciendo a la vez los costos de entrada para los lugares con menos recursos.

**Figura 1.4**  
Cauce del río Lerma a través de municipios mexicanos



**Nota:** El trazado en azul muestra el cauce del río Lerma. Se resaltan en naranja los 45 municipios por cuyo territorio discurre el río y en amarillo otros 112 municipios abarcados por las cuencas adyacentes. Las líneas negras más gruesas muestran los límites de los estados.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CAF (2025) e INEGI (2006, 2010).



## **Los gobiernos subnacionales enfrentan el desafío de contar con las competencias necesarias para adoptar la digitalización y así fortalecer sus capacidades de gestión**

La transformación digital no consiste solo en mejorar los procesos tradicionales del sector público, sino en desarrollar aplicaciones novedosas para mejorar las interacciones con los ciudadanos y la gestión del territorio. Los gobiernos subnacionales, especialmente los locales, están en una posición privilegiada para esto dada su cercanía al público. La innovación en esta dimensión puede tomar muchas formas, como la creación de canales electrónicos para la resolución de trámites, el desarrollo de aplicaciones informativas y transaccionales para los ciudadanos o el establecimiento de centros de monitoreo para temas de seguridad ciudadana, tráfico o gestión de eventos naturales.

El concepto de transformación digital suele despertar el interés de los gobiernos de todos los niveles. Sin embargo, hay aspectos de esa transformación que son más complejos que otros. Aunque costosa, la parte más sencilla es la inversión inicial en la infraestructura física y digital: computadoras, centros de almacenamiento y cómputo de datos, equipos de GPS, sensores, etc. El desafío más profundo es lograr los cambios de gobernanza y cultura organizacional para usar los productos de esa infraestructura de manera proactiva; por ejemplo, incorporando el análisis de los datos en la planificación urbana, la gestión de los recursos o la evaluación de las políticas. Esto remite de nuevo al asunto transversal de las capacidades organizacionales de los gobiernos subnacionales.



Municipalidad Metropolitana  
de Lima, Perú.

# Los roles de los gobiernos locales y regionales

---

- Nivel y evolución de la autonomía de los gobiernos locales y regionales

- Patrones de asignación de funciones a niveles de gobierno

---

- La planificación urbana y las funciones de los gobiernos locales

- Responsabilidades en educación, salud y seguridad

---

- Roles de los gobiernos subnacionales y Objetivos del Desarrollo Sostenible

# 2

# Mensajes clave

**1** La autonomía de los gobiernos regionales en América Latina y el Caribe aumentó en la década de 1980, cuando un mayor número pasó a tener autoridades elegidas en votación popular, y en la de 1990, con la asunción de nuevas funciones, pero aún es menor que la de sus pares de la OCDE, especialmente en recaudación de impuestos y endeudamiento.

**2** Los gobiernos locales tienen un núcleo básico de atribuciones, como la construcción y el mantenimiento de infraestructura local y espacios públicos, la gestión del transporte o la recolección de residuos sólidos. Estas tareas son especialmente relevantes en las ciudades y tienen en la planificación urbana un eje integrador.

**3** En los países del Caribe y Centroamérica, Paraguay y Uruguay, las atribuciones de los gobiernos locales no trascienden el núcleo básico de funciones. Por su parte, los de Brasil, Chile, Colombia y Perú son los que tienen facultades más amplias, incluyendo responsabilidades en el nivel primario de educación y salud.



4

Las atribuciones de los gobiernos regionales varían más entre países que las de los locales. Los gobiernos regionales de Argentina, Brasil y México son los que asumen mayores responsabilidades, con mandatos sustantivos en educación, salud y seguridad.

5

La evidencia muestra que el nivel de capacidades de los gobiernos locales y regionales determina si la descentralización tiene impactos positivos o negativos. Existe un riesgo de que la descentralización resulte en el deterioro de las políticas públicas en los lugares con menos capacidades de gobierno.

6

La descentralización asimétrica puede favorecer el cierre de brechas y el aprendizaje entre jurisdicciones cuando otorga mayores atribuciones a los gobiernos con más capacidades. A pesar de sus potenciales beneficios, este tipo de descentralización es poco común en la región, con la excepción de Colombia.



# Los roles de los gobiernos locales y regionales<sup>1</sup>

## Introducción

El primer capítulo de este reporte presentó a los gobiernos locales y regionales y su lugar en la estructura gubernamental en América Latina y el Caribe (ALyC). Este segundo capítulo analiza cuál es el nivel de autonomía y cuáles son las atribuciones de esos gobiernos.

Describir la autonomía de los gobiernos subnacionales es una tarea compleja por dos razones. En primer lugar, las funciones de los Estados contemporáneos son múltiples y diversas y el nivel de autonomía de los subnacionales cambia según su función e incluso dentro de cada función. Por ejemplo, en varios países, los gobiernos regionales se encargan de la educación primaria, pero no de la terciaria; dentro del nivel primario gestionan infraestructura y personal docente, pero no definen los contenidos ni los programas. En segundo lugar, es común que exista una superposición de atribuciones entre niveles de gobierno y discrepancias entre las atribuciones *de jure* o legales frente a las *de facto* o efectivas (Allain-Dupré, 2018).

Los mecanismos teóricos que explican los diferentes niveles de autonomía de los gobiernos locales y regionales entre los distintos países son similares a los introducidos en el capítulo 1. En este se planteó la tensión fundamental existente entre economías de escala y distancia para explicar los niveles de descentralización. También se describió la ventaja fundamental del gobierno descentralizado en cuanto a acceso a la información local y a la voz ciudadana como fuente de mejora de los servicios públicos. Además de explicar esos mecanismos teóricos, el capítulo 1 enfatizó el desafío de descentralizar atribuciones en el contexto de enormes desigualdades territoriales en los países de la región. Estas fuerzas que explican los niveles de descentralización observados y algunos de sus principales desafíos estarán también presentes a lo largo de este capítulo, en el que se presta especial atención a tres funciones clave: la educación, la salud y la seguridad.

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Guillermo Alves y Gustavo Fajardo, con la asistencia de Facundo Lurgo.

# La autonomía de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe

Este apartado evalúa el grado de autonomía de los gobiernos locales y regionales utilizando dos índices sintéticos, uno para cada nivel. El uso de estos índices tiene dos ventajas. La primera es que proveen una descripción general de los niveles de autonomía, reduciendo la mencionada complejidad que suponen

las múltiples funciones, subfunciones y tareas. La segunda ventaja es que ambos índices permiten comparar los niveles actuales de autonomía en los países de América Latina y el Caribe con los de otras regiones y caracterizar su evolución en las últimas décadas.

## La autonomía de los gobiernos regionales

El índice de autoridad regional (IAR) caracteriza el grado de autonomía *de jure* de las jurisdicciones de nivel regional o intermedio en 81 países entre 1950 y 2018 (Hooghe et al., 2016; Hooghe y Marks, 2016). Esta muestra amplia de países incluye algunos donde las autoridades regionales son elegidas (es decir, son gobiernos autónomos según la definición de este reporte) y otros donde no. El índice se calcula para cada uno de los gobiernos regionales, ya que permite documentar diferencias en los niveles de autonomía dentro de un mismo país, lo que se conoce como descentralización asimétrica.

El análisis a continuación considera el componente de dicho índice que mide la autonomía (lo que inglés se denomina *self-rule*) y no el que mide la participación en la gestión del gobierno nacional (*shared rule*). Ese componente de autonomía del IAR considera cinco dimensiones. Estas son el grado en que las jurisdicciones tienen una administración propia de propósito general y libre de veto del gobierno central (administrativa), el rango de políticas que tienen a su cargo (atribuciones), su capacidad de decidir sobre asuntos tributarios (impuestos), su facultad para obtener préstamos sin restricciones por parte del gobierno nacional (endeudamiento) y si tienen autoridades legislativas y ejecutivas elegidas por los habitantes de sus territorios (política).

El panel A del gráfico 2.1 presenta la evolución del IAR entre 1950 y 2018 para el promedio de países de América Latina y el Caribe, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), excluyendo los de ALyC y Asia, excluyendo los miembros de la OCDE. La autonomía de las autoridades regionales en América

Latina y el Caribe disminuyó en la segunda mitad de la década de 1960, alcanzando su mínimo durante la de 1970. Desde comienzos de los ochenta, se observa una clara tendencia al alza, que continuó con fuerza durante la década siguiente y se moderó a partir del año 2000. Durante todo el período analizado, las jurisdicciones regionales de América Latina y el Caribe tuvieron una autonomía sustancialmente menor que las de la OCDE. La comparación con Asia muestra una evolución muy similar hasta fines de los años 2000, pero luego esta región recortó fuertemente la brecha respecto a la OCDE.



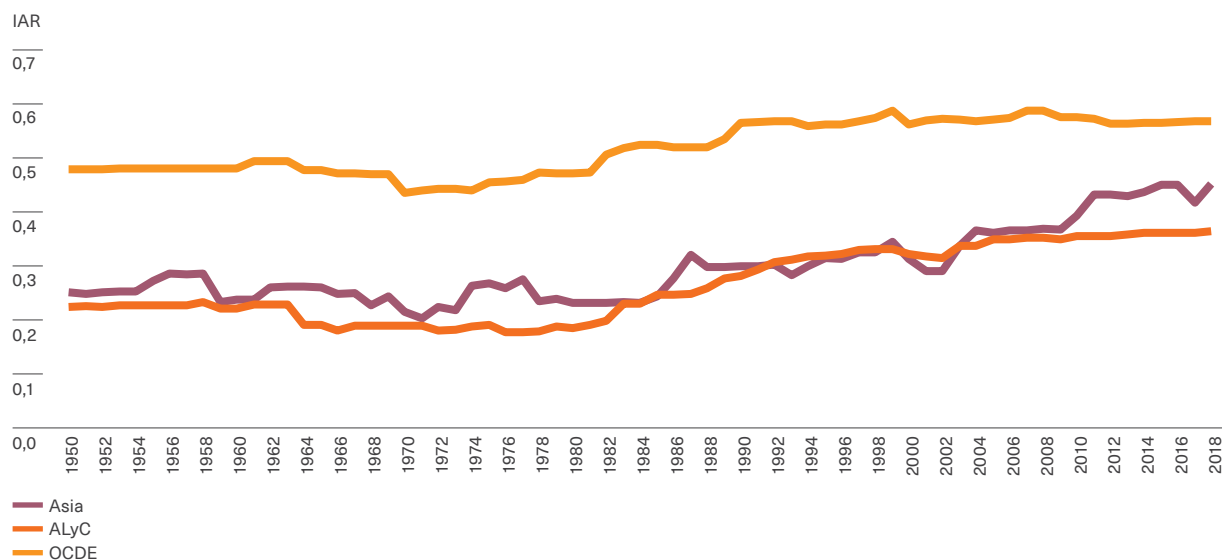
### La autonomía de los gobiernos regionales en América Latina y el Caribe se incrementó fuertemente durante las décadas de 1980 y 1990

El IAR muestra que existe una menor incidencia de la descentralización asimétrica en América Latina y el Caribe que en los países desarrollados. Las diferencias de autonomía regional en estos últimos se vinculan con dos motivos. En Bélgica, España e Italia, la descentralización asimétrica se corresponde con fuertes identidades regionales, que incluyen hasta diferencias idiomáticas. En otros países, varios casos de autonomías regionales corresponden a territorios insulares lejanos, como Groenlandia en Dinamarca o Puerto Rico en Estados Unidos. El caso más notorio de descentralización asimétrica a nivel regional en ALyC según el RAI lo constituye Bogotá, en Colombia, y se debe a su mayor autonomía para recaudar impuestos

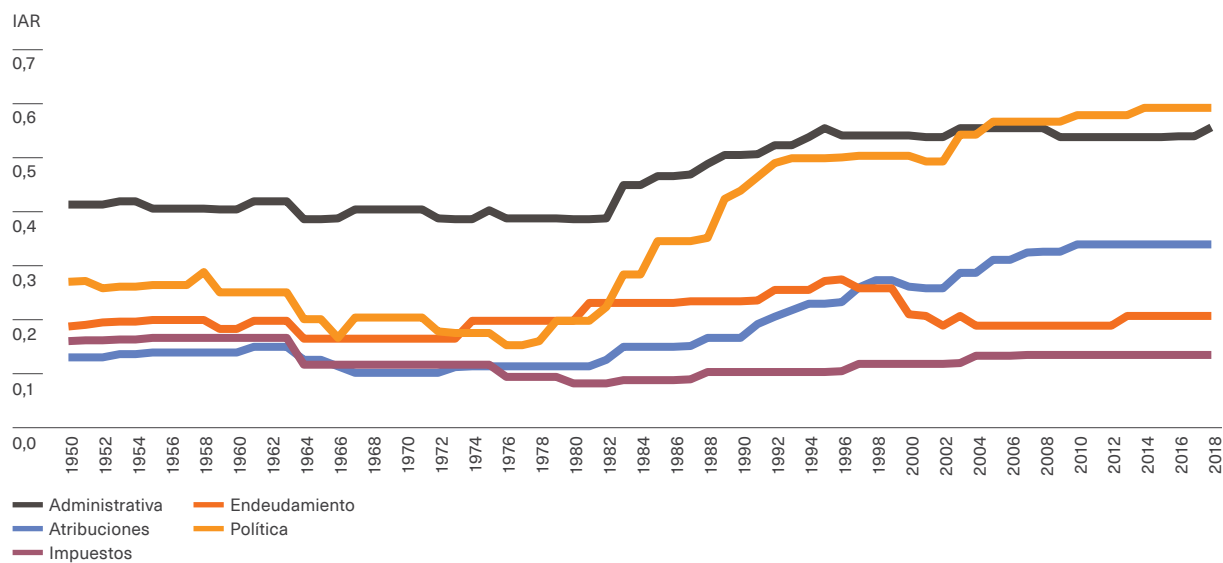
## Gráfico 2.1

Evolución del componente de autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR)

### Panel A. Por regiones



### Panel B. Por componentes, para países de ALyC



**Nota:** El gráfico muestra, en el panel A, la evolución del componente de autonomía (*self-rule*) del índice IAR para el promedio de ALyC (considerando 20 países), Asia (11 países) y OCDE (20 países) en el período 1950-2018. El panel B se concentra en las dimensiones que conforman el valor del índice para el grupo de países de ALyC. La escala de los valores fue ajustada para que se sitúen entre 0 y 1. Solo se incluyeron los países con datos completos para toda la serie. Para calcular el índice, se utilizó el primer nivel de gobierno regional (tier 1 en la base de datos original), excepto en el caso de Ecuador en 2018, para el que se empleó el segundo nivel (tier 2) a fin de mantener la comparabilidad. Esto se debió a que, ese año, las "provincias" y "Galápagos" pasaron al segundo nivel, mientras que el primero fue ocupado en exclusiva por una nueva división administrativa: la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Hooghe et al. (2016) y Hooghe y Marks (2016).



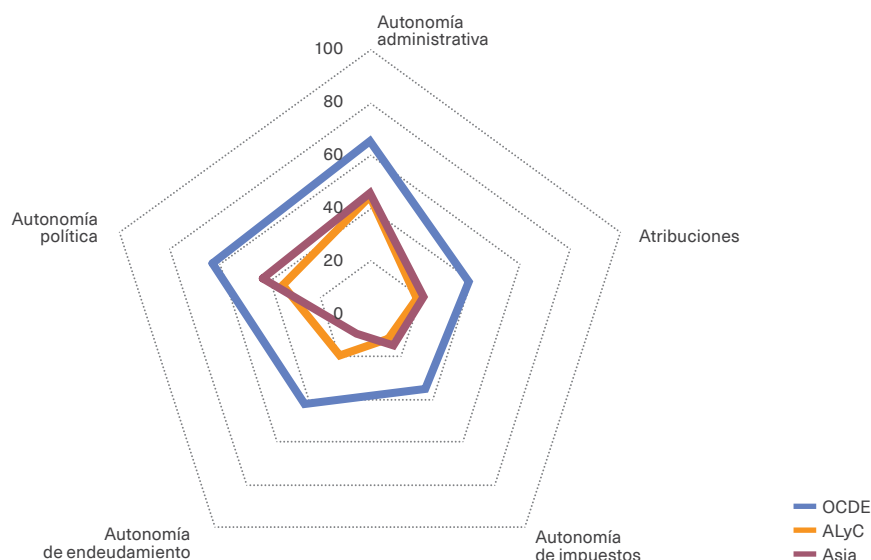
El panel B del gráfico 2.1 presenta la evolución de las cinco dimensiones del índice. Las razones detrás del aumento de la autonomía de las jurisdicciones regionales en América Latina y el Caribe fueron muy distintas al comparar las décadas de 1980 y 1990. En la primera de esas décadas, el incremento se explica fundamentalmente por una mejora en la dimensión de representación política debido a que las jurisdicciones regionales pasaron a tener autoridades elegidas democráticamente. En la década de 1990, en cambio, el incremento observado en el IAR se debe principalmente a que los gobiernos regionales asumieron nuevas atribuciones y, en menor medida, a una mayor autonomía administrativa.

El gráfico 2.2 compara las cinco dimensiones usando los promedios de 21 países de América Latina y el

Caribe, 31 de la OCDE y 17 de Asia en 2018. El nivel actual de las dimensiones en las que las autoridades regionales de ALyC ganaron autonomía durante los años ochenta y noventa —administrativa, en atribuciones y política— es similar al de Asia, pero aún está lejos del que tiene la OCDE. La mayor distancia respecto a la OCDE se observa en la capacidad de decidir sobre impuestos y endeudarse. Mientras que la autonomía sobre impuestos ha permanecido estancada en ALyC, la de endeudamiento se incrementó de forma leve, pero constante, desde la década de los setenta y hasta mediados de los noventa, cuando experimentó un fuerte retroceso en pocos años. El capítulo 4 mostrará cómo dicho retroceso ocurrió en respuesta a las crisis de la deuda subnacional que afectaron a Argentina, Brasil y México durante los noventa (Waibel y Liu, 2010).

## Gráfico 2.2

Dimensiones de la autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR) en 2018 por regiones



**Nota:** El gráfico muestra el puntaje obtenido en las dimensiones del componente de autonomía del índice IAR para el promedio de la OCDE (31 países), ALyC (21 países) y Asia (17 países) en 2018. La escala de puntaje de cada categoría fue ajustada para que los valores mínimo y máximo sean 0 y 100.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Hooghe et al (2016) y Hooghe y Marks (2016).

El gráfico 2.3 muestra que existen grandes diferencias de autonomía de las autoridades regionales en los distintos países de América Latina y el Caribe. Argentina, Brasil y México, tres de los cuatro países federales, presentan los valores más elevados. Los gobiernos

regionales de estos países no alcanzan los máximos mundiales, observados en Bélgica, Canadá y Suiza, por no tener autoridad sobre temas migratorios y de ciudadanía y estar sujetos a restricciones de los gobiernos nacionales para endeudarse. El otro país federal de

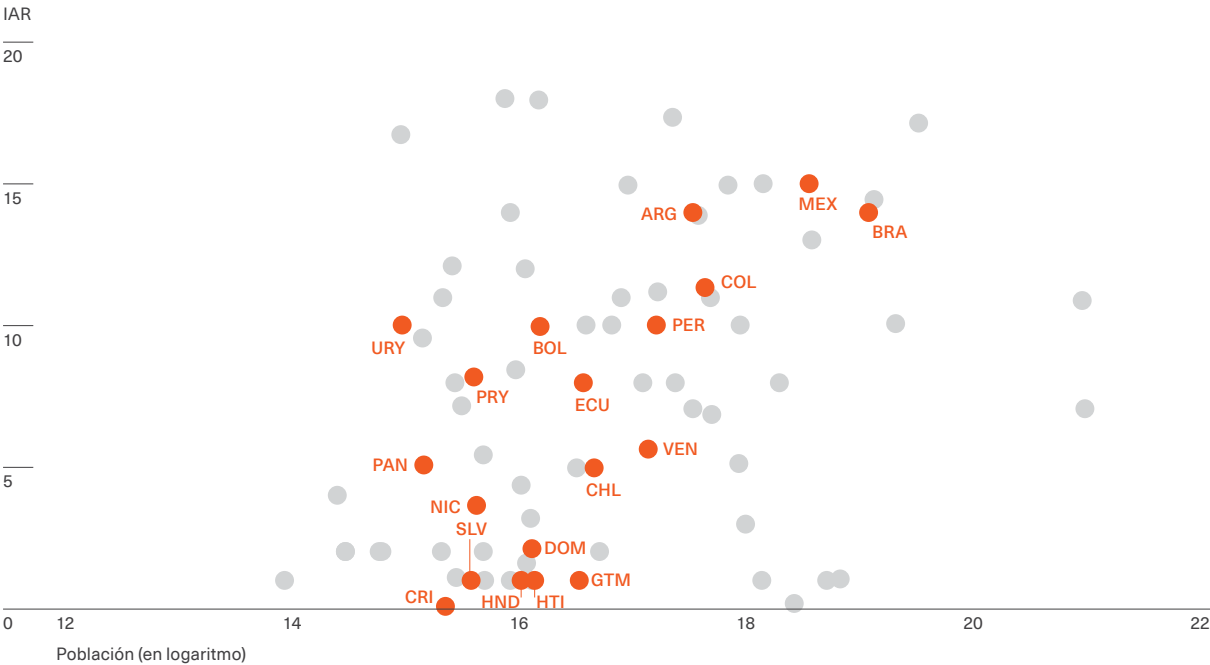
América Latina y el Caribe es Venezuela. Sus gobiernos regionales, denominados gobernaciones, presentan niveles bastante más reducidos de autonomía que sus pares de los otros países federales e incluso por debajo de varios países unitarios.

Un segundo grupo de países en términos de autonomía de sus gobiernos regionales lo conforman Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay. Le sigue un tercer grupo conformado por Chile, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con autoridades regionales que gozan de autonomía muy reducida. Nicaragua merece una mención especial, ya que sus dos gobiernos regionales, las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Sur y Norte, tienen un nivel de autonomía similar a los del segundo grupo. Sin embargo, el IAR calculado para todo Nicaragua es más bajo debido a que el índice pondera las jurisdicciones regionales según su población y esas dos regiones concentran menos del 10 %, mientras que el resto del país no tiene autoridades regionales elegidas. Por último, los restantes seis países de Centroamérica

y el Caribe para los que se computa el IAR tienen autoridades regionales con autonomía mínima o nula.

El gráfico 2.3 también muestra una relación positiva entre el IAR y la población de los países. Esta asociación reafirma el rol clave de la escala en la descentralización, analizado en profundidad en el capítulo 1. Existe también una relación fuerte y positiva entre el IAR y la extensión territorial del país (ver el cuadro A.2.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea). En el primer capítulo se vio que las mayores distancias que supone un territorio más extenso hacen que la estructura de gobierno requiera la existencia de un nivel regional. Aquí se comprueba que el mayor territorio conlleva otra necesidad: dotar a las entidades regionales de mayor autonomía. Por último, también es positiva la relación entre la autonomía regional y el PIB per cápita del país (ver el cuadro A.2.1). Históricamente, el aumento del ingreso per cápita nacional de los países ha coincidido con un mayor gasto en funciones que son más propensas a la descentralización, como educación y salud (Hooghe y Marks, 2016).

**Gráfico 2.3**  
Componente de autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR) y población de los países en 2018



**Nota:** El gráfico muestra la relación entre el componente de autonomía del índice IAR con el logaritmo natural de la población de cada país, incluyendo un total de 77 países (19 de ALyC).  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2024b), Hooghe et al. (2016) y Hooghe y Marks (2016).

Estas correlaciones del IAR con la población, extensión y riqueza de los países son mucho más fuertes en América Latina y el Caribe que en el resto del mundo. Esto también se observó en el capítulo 1 en el caso de las unidades subnacionales y reafirma la hipótesis allí planteada sobre una descentralización más funcionalista en América Latina y el Caribe que en otras regiones. Este término se refiere a que la descentralización observada responde más a principios de eficiencia de las tareas de gobierno y del ejercicio de la autoridad,

como la influencia de la escala y la distancia, y menos a factores ligados a la identidad de las comunidades (Hooghe y Marks, 2016). Como se adelantó en el primer capítulo, este patrón puede vincularse al rol que el proceso de conquista y colonización desempeñó en la configuración de la estructura territorial de gobierno en los países caribeños y latinoamericanos. Ese proceso delineó estructuras subnacionales con una lógica de eficiencia de gobierno y debilitamiento de la autonomía de las poblaciones originarias.

## La autonomía de los gobiernos locales

Para el nivel local de gobierno se considera el índice de autonomía local (IAL) elaborado por Ladner et al. (2023). Este índice es similar al IAR en su metodología y adiciona algunas dimensiones que son más relevantes para los gobiernos locales. Por ejemplo, considera en qué medida las transferencias recibidas son de uso libre por parte del gobierno local y cuál es el grado de relevancia de esos fondos en su presupuesto. Al igual que con el IAR, el análisis se enfoca en el componente de autonomía del índice (*self-rule*). El potencial informativo del IAL es menor que el de su contraparte regional debido a que solo está disponible para cuatro países de ALyC (Argentina, Chile, Colombia y México) y en un período más reducido, que va entre 1990 y 2020.

La autonomía de los gobiernos locales, según el IAL, se incrementó en promedio en el mundo durante las décadas de 1990 y 2000, y tuvo una evolución positiva, pero más moderada, en la década siguiente (Ladner et al., 2023). Si bien el IAL no aumentó significativamente en dicho período en los cuatro países de América Latina y el Caribe considerados, al menos otros cuatro países, Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sí implementaron fuertes procesos de descentralización que incrementaron la autonomía de sus gobiernos locales (Faguet, 2004; Moscovich, 2015).

El IAL es mayor en los países de más PIB per cápita, pero no en los de mayor extensión territorial o población (ver el cuadro A.2.2 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea). Al igual que lo visto en el índice sintético regional, los niveles de autonomía según el IAL son más altos en la OCDE que en ALyC, y esto se debe a que tienen mayores facultades sobre impuestos y endeudamiento. No existen, en cambio, diferencias

sustantivas en el abanico de políticas que tienen a su cargo ni en su discreción efectiva sobre esas políticas.



### Los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe tienen menos autonomía que en la OCDE debido a su capacidad para decidir impuestos y endeudarse

El análisis del IAL por país revela dos puntos que destacar. Primero, las comunas en Chile y los ayuntamientos de México presentan niveles muy bajos de autonomía. Estos gobiernos locales desempeñan pocas funciones, estas están especificadas de forma taxativa y no tienen control sobre la tasa de los impuestos que colectan (Carrera, 2021; Cravacuore, 2021). Segundo, los gobiernos locales argentinos presentan niveles muy distintos de autonomía dependiendo de su provincia. Esta asimetría en la descentralización se debe a que el carácter fuertemente federal de Argentina otorga a las provincias poder de decisión sobre la descentralización del gobierno en sus territorios.

Entre los países unitarios de la región, Colombia es un caso emblemático de descentralización asimétrica a nivel local. La posibilidad de implementar ese tipo de descentralización está prevista en la propia Constitución y, como se verá más adelante en la descripción de la descentralización en educación y salud, los municipios de ese país tienen responsabilidades muy diferentes en estas dos áreas de la política pública según su capacidad institucional.





El municipio de San Pablo la Laguna, Guatemala, está entre las diez jurisdicciones locales con mayor proporción de población indígena de la región.



# Las funciones de los gobiernos locales y regionales

Detrás de las complejidades de la atribución de las múltiples tareas entre los niveles de gobierno existen también fuertes regularidades. El cuadro 2.1 muestra una selección no exhaustiva de funciones de gobierno según el nivel al que están típicamente asignadas. La primera fila presenta las que asumen los gobiernos nacionales de forma exclusiva. A medida que se desciende en las filas, aumenta el nivel de participación de los gobiernos regionales, primero, y locales, después.



## Los gobiernos regionales tienen atribuciones importantes en las áreas de educación, infraestructura vial, salud y seguridad

Las dos filas centrales del cuadro incluyen las funciones que exhiben una mayor variación en cuanto al nivel de gobierno que las controla. En los extremos superior e inferior del cuadro, en cambio, dicha variación es escasa y constituye más una excepción que la regla. Las tareas de los gobiernos regionales están en el centro, donde ocurre la mayor variación de descentralización entre países, mientras que los locales tienen un núcleo básico de tareas típicas recogidas en las dos filas inferiores. Esto confirma un patrón de mayor heterogeneidad entre países en cuanto a las atribuciones de los gobiernos regionales que cuando se comparan las de gobiernos locales.

Las funciones que están a cargo exclusivamente de los gobiernos nacionales, como defensa o comercio internacional y migraciones, difícilmente pueden descentralizarse debido a que su escala de prestación es la nacional. En las funciones de la segunda fila el rol de los gobiernos nacionales es dominante y la participación de locales o regionales es poco común. Por ejemplo, el sistema público de educación terciaria en Brasil cuenta con una amplia red de universidades federales, pero existen algunas estatales, especialmente en los estados más ricos. Entre estas destaca la universidad del estado de São Paulo (USP) como una de las líderes en la región en términos de producción científica (Scimago, 2024).

La distribución de electricidad es otra función en la que el gobierno nacional tiene un rol dominante y la participación de los subnacionales es limitada. El rol de regulación se ejerce en general a escala nacional, y las empresas públicas con las que los gobiernos desempeñan el rol de prestación son también mayoritariamente nacionales. No obstante, hay gobiernos locales y regionales que tienen participación en la gestión de algunas empresas públicas o cooperativas de distribución de electricidad. Por ejemplo, en Colombia la empresa distribuidora del Departamento del Meta cuenta con participación accionaria del gobierno regional y de algunos gobiernos locales de dicha jurisdicción (EMSA, s.f.).

Los gobiernos regionales tienen roles muy importantes en la prestación de los servicios de educación, salud y seguridad pública en varios países. La relevancia de estas funciones para el bienestar y la gran variación en su grado de descentralización entre países justifican que se analicen en secciones específicas de este capítulo. Esos gobiernos también tienen roles importantes, especialmente en los países federales y los unitarios de mayor tamaño, en la gestión de infraestructura vial, como las carreteras. Por ejemplo, el 58 % de la red carretera de México está bajo jurisdicción de los estados (Instituto Mexicano del Transporte, 2023).

Educación, salud, seguridad, agua y saneamiento son las funciones que presentan mayor variación en cuanto al nivel de asignación en los distintos países, ya que pueden estar a cargo de cualquiera de los tres niveles de gobierno. Al igual que educación, salud y seguridad, la provisión de agua y saneamiento tiene una enorme relevancia para el bienestar y un elevado involucramiento de los gobiernos locales, motivo por el que será analizada en detalle en el capítulo 6.

Las dos últimas filas del cuadro presentan las funciones que típicamente están a cargo de los gobiernos locales. Como se expone en el capítulo 6, los gobiernos regionales o nacionales participan solo ocasionalmente en la gestión del transporte urbano. Además, pueden colaborar en la etapa de disposición de la gestión de los residuos sólidos, en la medida que su escala puede trascender lo local.



## Cuadro 2.1

Distribución de las funciones por niveles de gobierno según su responsabilidad típica

|                                       |                                                                                                                                            |                                                                                                                            |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Siempre nacional</b>               | Defensa y relaciones exteriores                                                                                                            | Comercio internacional<br>Migraciones                                                                                      |
| <b>Mayormente nacional</b>            | Educación técnica y terciaria                                                                                                              | Asistencia y protección social<br>Transmisión de la electricidad                                                           |
| <b>Mayormente regional o nacional</b> | Educación secundaria<br>Infraestructura vial regional                                                                                      | Salud más allá de la atención primaria                                                                                     |
| <b>Local, regional o nacional</b>     | Educación preescolar y primaria<br>Agua y saneamiento                                                                                      | Seguridad<br>Atención primaria de salud                                                                                    |
| <b>Mayormente local</b>               | Transporte urbano                                                                                                                          | Disposición de residuos sólidos                                                                                            |
| <b>Siempre local</b>                  | Planificación urbana y ordenamiento territorial<br>Licencias o permisos para actividades económicas<br>Cultura, deportes y eventos locales | Limpieza de espacios públicos<br>Recolección de residuos sólidos<br>Infraestructura urbana: vialidad, iluminación, parques |

**Nota:** Educación y salud se refiere a la provisión pública de esos servicios.

Las funciones de participación exclusiva de los gobiernos locales incluyen la planificación territorial local, el mantenimiento de los espacios públicos, la provisión y mantenimiento de las vías locales y la infraestructura urbana, y la recolección de residuos sólidos. Estas funciones constituyen la esencia de los gobiernos locales urbanos, que, como se vio en el primer capítulo, concentran la mayor parte de la población de la región. Dada su relevancia, se discuten con más detenimiento en un apartado específico de este capítulo.

Otra función exclusiva de los gobiernos locales es la de otorgar permisos, licencias y habilitaciones para las actividades económicas en sus jurisdicciones. Estas licencias afectan a los costos de abrir y operar negocios, que es un determinante del nivel de productividad de los territorios (Álvarez et al., 2018; Alves y López, 2021a). Ejemplos típicos son las habilitaciones que requieren el cumplimiento de normas de seguridad e higiene, como las bromatológicas, para las empresas que preparan comida. También son importantes los permisos de construcción y de funcionamiento de mercados o ferias instalados en la vía pública.



### Las atribuciones de los gobiernos subnacionales se incrementan con el tamaño del país y son menores en las funciones de mayor complejidad

Las filas centrales del cuadro 2.1 dejan muchas funciones sin asignar a un nivel de gobierno en particular. El análisis detallado de la descentralización en educación, salud y seguridad, presentado más adelante, muestra que existen dos regularidades fundamentales que rigen esa asignación: el nivel de descentralización de las funciones se incrementa con el tamaño del país y se reduce con la escala o complejidad de la función.

# La planificación urbana como integradora de las funciones de los gobiernos locales urbanos

La planificación urbana es el proceso de diseño y regulación del uso del suelo y las construcciones en una ciudad. El suelo y las construcciones incluyen los edificios que tienen como destino la habitación, pero también los de uso comercial e industrial, así como la infraestructura de transporte, recreación y servicios públicos básicos, como agua, energía y saneamiento. De esta forma, la planificación urbana cumple un rol integrador de las distintas funciones que constituyen el núcleo básico de atribuciones de los gobiernos locales urbanos, detalladas en las dos filas inferiores del cuadro 2.1.

Un instrumento clave de la planificación urbana son los planes directores o de ordenamiento territorial. Estos definen el tipo de uso que pueden tener las distintas parcelas de suelo urbano (residencial, comercial o industrial) y el tamaño de las edificaciones, incluyendo su altura. Asimismo, determinan el propio tamaño del área urbana, definiendo su perímetro, con especial atención a la preservación de áreas con valor ecológico o patrimonial, así como a la delimitación de zonas de riesgo por fenómenos naturales, como inundaciones o sismos.

Se puede concebir una buena política urbana, incluyendo la planificación, en función del objetivo de maximizar los beneficios y minimizar los costos de la concentración de un gran número de personas en las ciudades (Daude et al., 2017). Entre los beneficios se cuentan la mayor productividad que generan las economías de la aglomeración, así como el acceso a oportunidades de empleo, educación, salud, cultura y recreación (Alves y López, 2021b). Los dos costos principales son los mayores tiempos de traslado y la carestía de la vivienda.

La planificación urbana tiene tres roles fundamentales para minimizar esos efectos negativos de la densidad demográfica sobre los tiempos de transporte y la asequibilidad de la vivienda y maximizar el acceso a las oportunidades de bienestar y productividad que ofrece la ciudad.

El primer rol esencial de la planificación urbana consiste en promover la producción abundante de vivienda. Como se vio en el capítulo 1, las ciudades de la región enfrentarán una demanda creciente de vivienda nueva debido al crecimiento poblacional y la tasa de urbanización. También contribuirán a esa mayor demanda la reducción en el tamaño de los hogares y la depreciación natural del *stock*.

Para que se produzca vivienda asequible en abundancia es clave que las regulaciones de uso del suelo que definen el tamaño y la altura de las edificaciones, entre otros aspectos de la morfología edilicia, lo permitan (Baum-Snow y Han, 2024; Saiz, 2010). También son fundamentales los planes de revitalización de áreas centrales, en la medida que incrementan la oferta de vivienda aprovechando infraestructura existente, sin expandir la mancha urbana. Adicionalmente, como se verá en mayor detalle en el capítulo 8, los gobiernos locales imponen una serie de trámites y permisos que afectan los tiempos y costos de producción. Esa es otra vía por la cual influyen en la asequibilidad de la vivienda y en los costos de producción de las actividades económicas urbanas.

El segundo rol consiste en lograr que las ubicaciones de los edificios residenciales establecidas en el plan director tengan servicios públicos (agua, saneamiento, etc.) y estén cerca de centros educativos y sanitarios y de espacios de recreación, como parques y plazas. Si pocas localizaciones de la ciudad cuentan con esos atributos, se verán afectados negativamente tanto los tiempos de traslado como la asequibilidad de la vivienda. Los primeros porque las personas deberán trasladarse más tiempo para acceder a las oportunidades y la segunda porque la vivienda con servicios será un bien escaso, y por eso, caro. Además de la relevancia del plan director, para este segundo rol de la planificación urbana es fundamental la coordinación entre ese plan y las inversiones en infraestructura tanto en agua y saneamiento como en escuelas, hospitales, parques y plazas.

El tercer rol fundamental de la planificación urbana radica en integrar los planes directores con la infraestructura de transporte. En las ciudades grandes no todas las oportunidades económicas y sociales están a poca distancia de las residencias. Esto es especialmente relevante para el acceso a los empleos, así como a la infraestructura social de mayor complejidad, como las universidades y hospitales. Por tanto, el acceso a esas oportunidades requiere de un sistema de transporte urbano que permita alcanzarlas en tiempos reducidos (Vanoli y Anapolsky, 2023). El capítulo 6 desarrolla los desafíos específicos del sector de transporte urbano y aquí se enfatiza su coordinación con la planificación territorial.



### **La planificación urbana exitosa es la que genera abundante vivienda asequible y con servicios públicos, incluyendo el transporte**

Una forma particularmente relevante de ilustrar esa necesaria integración entre transporte y planificación territorial es mediante el desarrollo edilicio orientado al transporte (*transit-oriented development*). Este concepto se refiere a que la regulación de uso del suelo debe promover una mayor densidad en aquellas localizaciones con acceso a transporte público masivo. Esa densidad incluye los edificios residenciales, pero también los comerciales y los de sectores económicos intensivos en empleos.

Existen cálculos sobre las ganancias de bienestar que habría supuesto implementar ese enfoque en uno de los proyectos de transporte más emblemáticos de la región: el sistema de buses rápidos TransMilenio en Bogotá. Como se verá con mayor detalle en el capítulo 6, dicho proyecto resultó un éxito en términos de mejora del bienestar y la actividad económica. Sin embargo, se estima que esas ganancias de bienestar habrían sido el 44 % mayores si el Gobierno hubiera vendido derechos de densificación en las cercanías de las paradas de los buses (Tsivanidis, 2023). Esta estrategia de densificación y captura de valor habría además permitido recuperar hasta un quinto de la inversión inicial.

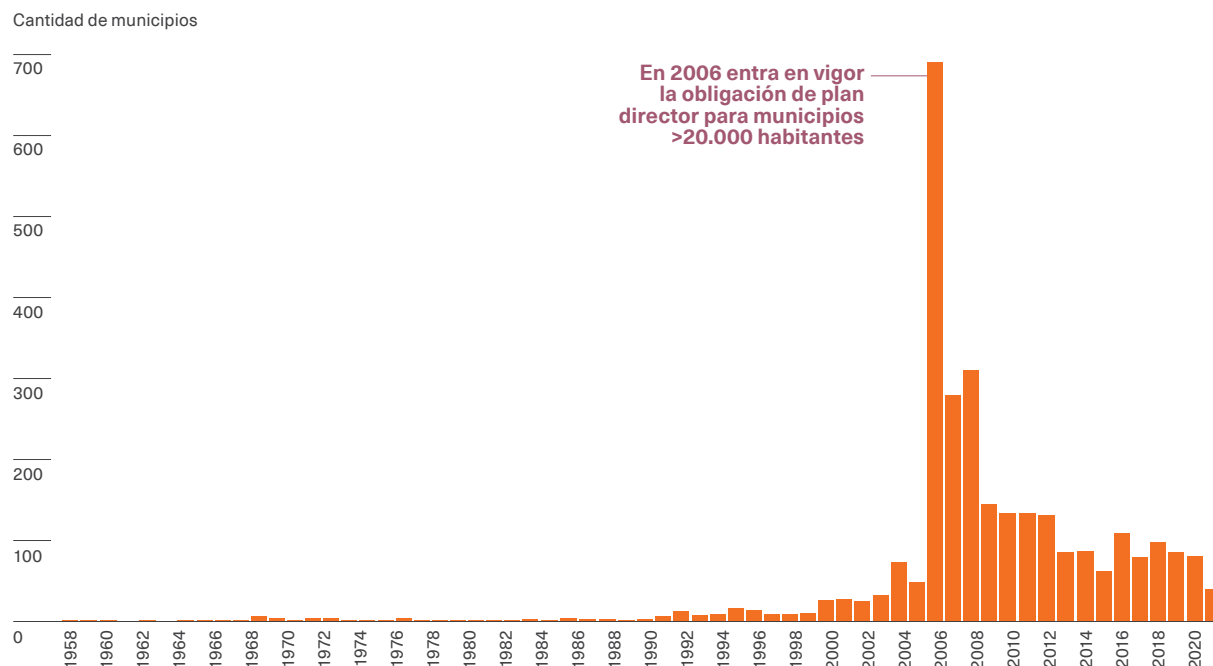
Junto con esos tres roles centrales de la planificación, como se puntualiza en el capítulo 5, las regulaciones incluidas en los planes urbanos tienen implicancias en términos de recaudación (OCDE y Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022). Como ilustró el ejemplo del TransMilenio, las infraestructuras urbanas conllevan un potencial de recaudación que requiere de normativas de uso del suelo adecuadas para su concreción. Otra oportunidad típica de recaudación asociada a la planificación de uso del suelo ocurre cuando un promotor inmobiliario busca construir con un límite de altura mayor al previsto en la regulación o edificar viviendas en un terreno rural. En estos casos el gobierno local puede otorgar esa excepción a cambio de un pago. El Certificado de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en Brasil es uno de los ejemplos más notorios en el mundo de uso de ese tipo de instrumento.

Dada la relevancia que tiene entonces la planificación urbana como orientadora de políticas clave de los gobiernos locales de las ciudades, cabe preguntarse sobre la calidad de su aplicación en la región. Los escasos datos disponibles indican que dicha calidad es limitada y que muchos gobiernos locales de la región ni siquiera cuentan con la existencia de un plan director o de ordenamiento territorial.

En el caso de Brasil, en 2006 entró en vigor la obligación para los municipios de más de 20.000 habitantes de tener un plan director. Como resultado, la proporción de municipios con plan pasó de solo el 14 % en 2005 al 53 % en 2021, alcanzando en este último año casi el 90 % entre los que tienen más de 20.000 habitantes. El gráfico 2.4 muestra el año de aprobación de los planes directores de los municipios y permite apreciar cómo, en 2006, casi 700 municipios crearon su plan director. Este caso constituye un ejemplo más general de cómo el gobierno nacional cumple un rol en la creación de capacidades en los gobiernos locales. Además de imponer la obligación mediante una ley, el gobierno federal desplegó, a través de su Ministerio das Cidades, una serie de herramientas de apoyo a los gobiernos locales para la formulación de los planes directores, incluyendo una guía para su elaboración y revisión (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

## Gráfico 2.4

Cantidad de municipios brasileños según año de creación de su plan director



**Nota:** El gráfico muestra la evolución anual de la cantidad de municipios brasileños que elaboraron su plan director en el periodo 1958-2021. El dato surge de procesar el módulo referido a legislación e instrumentos de planeamiento de la encuesta MUNIC 2021.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de IBGE (2021).

En México también se dispone de información sistemática sobre el número de municipios con planes urbanos a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales, realizado en 2023 (INEGI, 2023a). Algo menos de la mitad de los 2.469 municipios existentes en el momento del censo tenían algún tipo de plan de desarrollo urbano<sup>2</sup>. Esa proporción es mucho más elevada entre los municipios de mayor población,

que tienen un carácter más urbano que justifica la elaboración de un plan. Entre los municipios mexicanos de más de 50.000 habitantes, un 17 % no tiene plan de desarrollo urbano, una proporción reducida pero mejorable en la medida que se trata de un requisito mínimo para implementar una planificación urbana que cumpla con los roles establecidos más arriba.



**Acción CAF.**  
Escanea el QR para ver proyectos de CAF en planificación urbana.

<sup>2</sup> Para calcular estos valores se consideraron aquellas entidades locales que poseían planes o programas de desarrollo urbano u ordenamiento ecológico, ya sea para aplicación en el municipio, la demarcación territorial o la ciudad. Se consideraron también planes parciales, especiales y proyectos.

# Tres funciones clave de los gobiernos locales y regionales: educación, salud y seguridad

El foco en educación, salud y seguridad permite describir a qué nivel de gobierno están asignadas esas funciones en cada uno de los países de América Latina y el Caribe<sup>3</sup>. La elección de estas funciones entre las múltiples que tienen los gobiernos se justifica por dos razones. Primero, como mostró el cuadro 2.1, son funciones en las que los gobiernos locales y regionales tienen participación, pero esta varía sustancialmente entre países. Eso hace que describir sus patrones de descentralización en detalle sea más informativo para entender las

atribuciones de los gobiernos locales y regionales en ALyC. Segundo, las tres funciones son algunas de las más fundamentales para el bienestar, cada una con un ODS específico asignado, y en las que existen mayores desafíos en la región (Álvarez et al., 2020; Berniell et al., 2016; De la Mata et al., 2022; Naciones Unidas, s.f.; Nussbaum, 2013). Adicionalmente, en parte como corolario de esas dos razones, como se verá en el capítulo 3, educación, salud y seguridad ocupan una parte importante del presupuesto de los gobiernos subnacionales.

## El rol de los gobiernos locales y regionales en la provisión de educación pública

La primera columna del cuadro 2.2 presenta a qué nivel de gobierno corresponde la responsabilidad principal *de jure* de la gestión de la educación primaria pública en 15 países de la región. Como se adelantó, el tamaño del país es un determinante fundamental de la descentralización en esta área. En los países pequeños, la provisión de educación primaria es responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. Este es el caso de todos los de Centroamérica y el Caribe, más Ecuador, Paraguay y Uruguay. En el resto de los países, que son los de mayor tamaño, existen variados niveles de descentralización. Es importante establecer que, incluso en los países más grandes y descentralizados, el estado nacional retiene un rol regulador e influye especialmente en los contenidos.



**El solapamiento de funciones entre niveles de gobierno y las diferencias entre responsabilidades legales y reales pueden afectar la calidad de la educación**

En los países donde los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades en la provisión de educación primaria pública, la manera en que se reparten esas responsabilidades es muy compleja y heterogénea. Es común la descentralización diferencial o parcial, con algunas tareas que se descentralizan y otras no. En Bolivia, la Ley de Participación Popular, aprobada en 1994, transfirió la infraestructura física de los establecimientos educativos a los gobiernos municipales, pero mantuvo en manos del gobierno nacional la gestión del personal docente, administrativo y técnico, así como la definición de contenidos (Gorostiaga, s.f.; Rivas y Scasso, 2020). En otros países, la asignación de funciones no es clara y existe solapamiento. Esto ocurre en Perú, donde el proceso de descentralización asignó funciones a los gobiernos locales y regionales en la gestión de la educación primaria con un importante grado de superposición y diferencias entre la gestión *de jure* y *de facto* (Apostolou et al., 2010). La falta de claridad respecto a la autoridad responsable puede ir en detrimento de la calidad.

3 Las referencias consultadas para la elaboración de esta sección pueden verse en el apéndice disponible en la edición del RED en línea.





El municipio de Santiago, en Chile, es uno de los gobiernos locales de mayor densidad poblacional en la región.



La descentralización también puede ser asimétrica, como ilustra el caso de la educación pública en Colombia, donde la responsabilidad recae en algunos gobiernos locales, pero no en todos. En ese país la provisión de educación primaria pública está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), que son todos los departamentos, los municipios con más de 100.000 habitantes y aquellos municipios que han demostrado poseer la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para asumir esa responsabilidad.

Ese diseño asimétrico de la descentralización educativa colombiana ha permitido evaluar sus efectos comparando la evolución de los municipios de menos y más de 100.000 habitantes. Elacqua et al. (2021) encuentran que los municipios que reciben más autonomía lograron mejores resultados contratando docentes más calificados. Sin embargo, Brutti (2020) muestra que, dentro de ese grupo, el efecto no fue homogéneo y que se abrió una brecha de calidad educativa entre los de mayor y menor nivel de desarrollo de base. Las conclusiones de ambos estudios son consistentes con la hipótesis de que las capacidades de los gobiernos locales determinan si la descentralización tiene efectos negativos o positivos

sobre los resultados de las políticas públicas. Asimismo, esta evidencia refuerza el desafío, discutido en el capítulo primero, sobre el potencial efecto de la descentralización en la ampliación de las brechas de bienestar en la región.

En otros cuatro países las responsabilidades están claramente asignadas, ya sea a nivel local (en Brasil y Chile) o regional (en Argentina y México). El caso de Chile requiere dos aclaraciones. Por un lado, los municipios están a cargo del subsector de prestadores públicos, pero en el sistema es muy importante la provisión de educación con financiamiento público por parte de prestadores privados. Por otro lado, el país se encuentra en un proceso de reforma que retrocede en el grado de descentralización de la provisión de educación primaria pública. En virtud de este proceso se sustituye a los municipios por entidades desconcentradas, denominadas Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), que operan en una escala geográfica mayor. Los SLEP constituyen un ejemplo de entidad gubernamental desconcentrada y no descentralizada, ya que tienen cierta autonomía, pero dependen administrativamente del Ministerio de Educación nacional (Rivas y Scasso, 2020).

**Cuadro 2.2**  
Responsabilidad principal en la prestación de educación, salud y seguridad

| Responsabilidad                  | Educación primaria                                                                     | Educación secundaria       | Atención primaria de salud | Hospitales                         | Policía                                        |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| Nacional                         | El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, R. Dominicana y Uruguay |                            |                            |                                    |                                                |
| Nacional con participación local | Bolivia                                                                                |                            |                            |                                    | Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela |
| Regional                         | Argentina y México                                                                     | Argentina, Brasil y México | México y Perú              | Argentina, Colombia, México y Perú |                                                |
| Regional con participación local | Colombia y Perú                                                                        | Colombia y Perú            | Argentina y Colombia       |                                    | Argentina, Brasil y México                     |
| Local                            | Brasil y Chile*                                                                        | Chile*                     | Bolivia, Brasil y Chile    | Brasil                             |                                                |

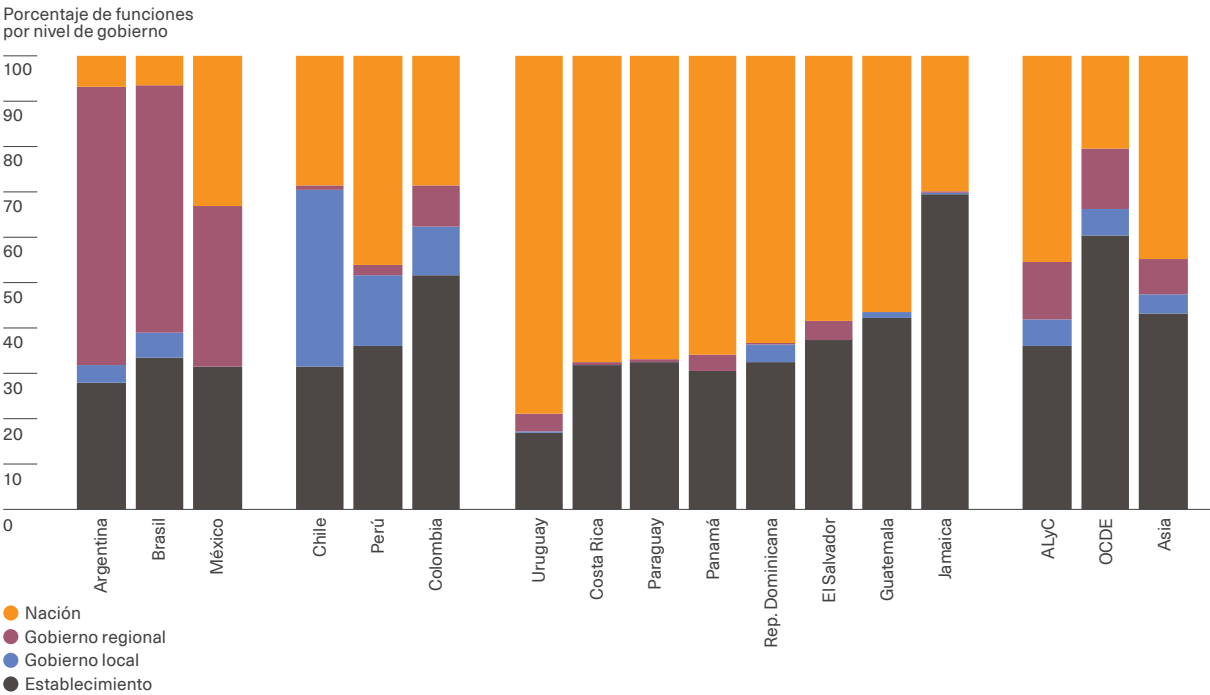
**Nota:** \*Chile se encuentra en proceso de reforma.  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de las referencias presentadas en el apéndice del capítulo, disponible en la edición del RED en línea.

Para analizar la descentralización en educación secundaria se empleó la encuesta a directores de los centros educativos incluida en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de 2022. Se trata de una evaluación estandarizada que indagó quién asume la responsabilidad de las decisiones de gestión educativa en cada una de las doce dimensiones clave (OCDE, 2022). Estas incluyen, por ejemplo, contratar profesores, evaluar a los alumnos y decidir qué cursos se ofrecen. Los directores reportaron, para cada una de las doce dimensiones, si la responsabilidad es de una autoridad local, regional o nacional, de los docentes del centro, del propio director o de una entidad de gobierno del establecimiento educativo. Si bien PISA realiza la encuesta tanto en centros públicos como privados, el análisis aquí se enfoca en los primeros. Una ventaja de esta encuesta

es que permite aproximarse a la dimensión *de facto* de la autonomía, en contraste con la perspectiva *de jure*, sintetizada en el cuadro 2.2.

El gráfico 2.5 presenta, para cada país, el porcentaje de respuestas que asignan la responsabilidad al establecimiento, al gobierno local, al regional o al nacional, considerando las doce dimensiones recabadas en PISA. En ese gráfico la categoría establecimiento suma las respuestas que ubican esa responsabilidad en docentes, el director y la entidad de gobierno del centro educativo. La distribución de tareas en el promedio de países de América Latina y el Caribe entre esos cuatro niveles es muy similar a la que existe en 19 países de Asia que no integran la OCDE. La gran diferencia entre esas dos regiones y la OCDE es que en esta última existe un rol mucho mayor de los establecimientos educativos.

**Gráfico 2.5**  
Responsabilidades de gestión de la educación secundaria según datos de PISA 2022



**Nota:** El gráfico muestra, para 14 países de ALyC y el promedio de los grupos OCDE (28 países) y Asia (19 países) en el año 2022, el porcentaje de alumnos de 15 años que asisten a escuelas públicas donde las responsabilidades de la gestión recaen sobre autoridades del gobierno a nivel local, regional o nacional o en los propios establecimientos. Los valores surgen de promediar 12 categorías de funciones. Para Guatemala las respuestas correspondientes a la categoría de gobierno regional son asignadas a gobierno nacional, debido a que la entidad regional en dicho país es de carácter desconcentrado.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de PISA 2022 (OCDE, 2022).

El promedio de América Latina y el Caribe esconde enormes diferencias entre países, pudiéndose distinguir tres grupos. En el primero, conformado por Argentina, Brasil y México, la proporción de tareas asignadas a los gobiernos regionales supera a la de los otros tres actores. El rol de los gobiernos regionales es muy fuerte en Argentina y Brasil, donde solo el 6 % de las tareas son gestionadas a nivel nacional, y menos dominante en México, donde el gobierno federal asume casi un tercio de las tareas.

El fuerte rol de las provincias argentinas en la gestión de la educación pública se debe a la transferencia de los centros que estaban bajo control del gobierno nacional, que ocurrió entre 1992 y 1994. Los centros transferidos en este episodio descentralizador atendían al 55 % del estudiantado del país. Galiani et al. (2008) analizaron los efectos de este proceso comparando la evolución en el tiempo de los resultados educativos de los centros transferidos y los que ya estaban en poder de las provincias. Los autores encontraron que la descentralización mejoró los resultados promedio en exámenes estandarizados de matemática y lengua en el país. Sin embargo, al igual que lo visto para la reforma de Colombia a nivel local, este episodio de descentralización a nivel regional

tuvo efectos negativos sobre aquellos municipios más pobres y con menos capacidades.

En Chile, Colombia y Perú, la proporción de tareas asignadas a los gobiernos locales es mayor que en el resto de los países. Sin embargo, el rol de esos gobiernos en este segundo grupo es más moderado que el que tienen los regionales en el primero, y solo en Chile superan a los otros tres actores. En Colombia predominan los establecimientos, y en Perú, el gobierno nacional. En este último país, los datos de PISA indican que las atribuciones *de facto* estarían contrariando, al menos para educación secundaria, el rol dominante que tienen *de jure* los gobiernos regionales, según se presenta en el cuadro 2.2.

En un tercer grupo, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, la suma de la proporción de tareas que es responsabilidad de los gobiernos locales y regionales nunca supera el 5 %. Por tanto, en estos países el gobierno nacional domina la gestión de la educación secundaria pública, superando ampliamente el 50 % de las tareas en todos los países. La única excepción es Jamaica, donde los establecimientos tienen la mayor proporción de tareas a cargo considerando todos los países de la región.

## El rol de los gobiernos locales y regionales en la provisión de servicios de salud

En línea con el patrón ya verificado entre descentralización y tamaño del país, los gobiernos locales y regionales de Paraguay y la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe tienen una participación muy reducida o nula en la prestación de servicios de salud pública<sup>4</sup>. En estos países existen niveles variados de desconcentración de esos servicios y esta ocurre en espacios geográficos más amplios que el de los de los gobiernos subnacionales (como en Belice, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Trinidad y Tobago), en el mismo espacio, pero con estructuras paralelas (caso de Honduras y Paraguay) o en ocasiones al nivel del establecimiento de salud, como en Surinam.

Algunos cantones de Ecuador y departamentos de Uruguay gestionan establecimientos de atención primaria en superposición con los nacionales. A diferencia del solapamiento con responsabilidades que no están bien definidas, que se ilustró con la educación primaria en Perú, esta superposición se da porque dos niveles de gobierno distintos prestan el mismo servicio en un mismo territorio. Los desafíos de la descentralización con superposición son también distintos a los que suponen la insuficiente definición de responsabilidades. Aquí surgen como desafíos la coordinación y las potenciales deseconomías de escala que supone contar con múltiples unidades.

4 El sector público tiene también un rol clave en el financiamiento y la regulación de servicios de salud, incluyendo los sistemas de seguridad social (Álvarez et al., 2020). Los gobiernos locales y regionales tienen una participación menor o nula en esas tareas.



## **En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, los gobiernos subnacionales tienen roles importantes de gestión de la salud pública**

En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Perú, los gobiernos locales y regionales tienen roles importantes de gestión de la salud pública, aunque con una fuerte variación entre países y niveles de prestación. En los cuatro primeros países, los gobiernos locales están a cargo de la atención primaria y otros niveles de gobierno asumen la prestación de los servicios secundarios y terciarios. En Colombia, a nivel local, existe un esquema de descentralización asimétrica similar al de educación y solo los municipios certificados están al mando de la atención primaria en sus territorios. Los servicios de mayor complejidad

están a cargo de los gobiernos regionales en Argentina y Colombia, y de los nacionales en Bolivia y Chile. En México y Perú los gobiernos regionales son los responsables de la atención en todos los niveles de salud.

Al igual que lo visto para educación, Brasil muestra los mayores niveles de descentralización en salud pública. Los municipios brasileños no solo están a cargo de la atención primaria, sino que también gestionan hospitales con apoyo del nivel regional. En 2015, el 4 % de los hospitales públicos brasileños eran federales, 25 % estatales y 70 % municipales (Tikkanen et al., 2020). Cuando una enmienda constitucional obligó a los municipios a gastar al menos el 15 % de su presupuesto en salud, estos aumentaron las inversiones en infraestructura de salud y contrataciones de personal, reduciendo significativamente la mortalidad infantil. Los autores también encuentran evidencia de que las capacidades de los municipios son relevantes para los resultados de esta reforma (Clarke et al., 2024).

## **El rol de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las fuerzas policiales**

El grado de descentralización de las fuerzas policiales es menor que el de educación y salud. De los 32 países de América Latina y el Caribe analizados, solo en Argentina, Brasil y México la policía no es responsabilidad del gobierno nacional. En línea con su carácter federal, en estos tres países los gobiernos regionales controlan los cuerpos policiales principales. En Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, la responsabilidad principal es nacional, aunque existen cuerpos policiales de menor poder bajo el control de los gobiernos locales. Además, en algunos territorios de Argentina, Brasil y México también hay cuerpos policiales de menor poder a cargo de los gobiernos locales.

La existencia de policías locales constituye otro caso de descentralización asimétrica, ya que no todos los municipios tienen una institución de este tipo a su cargo. De los cuatro países para los que se cuenta con datos, México y Perú presentan la mayor proporción de gobiernos locales con cuerpo policial bajo su control. En México, 1.805 de los 2.455 municipios

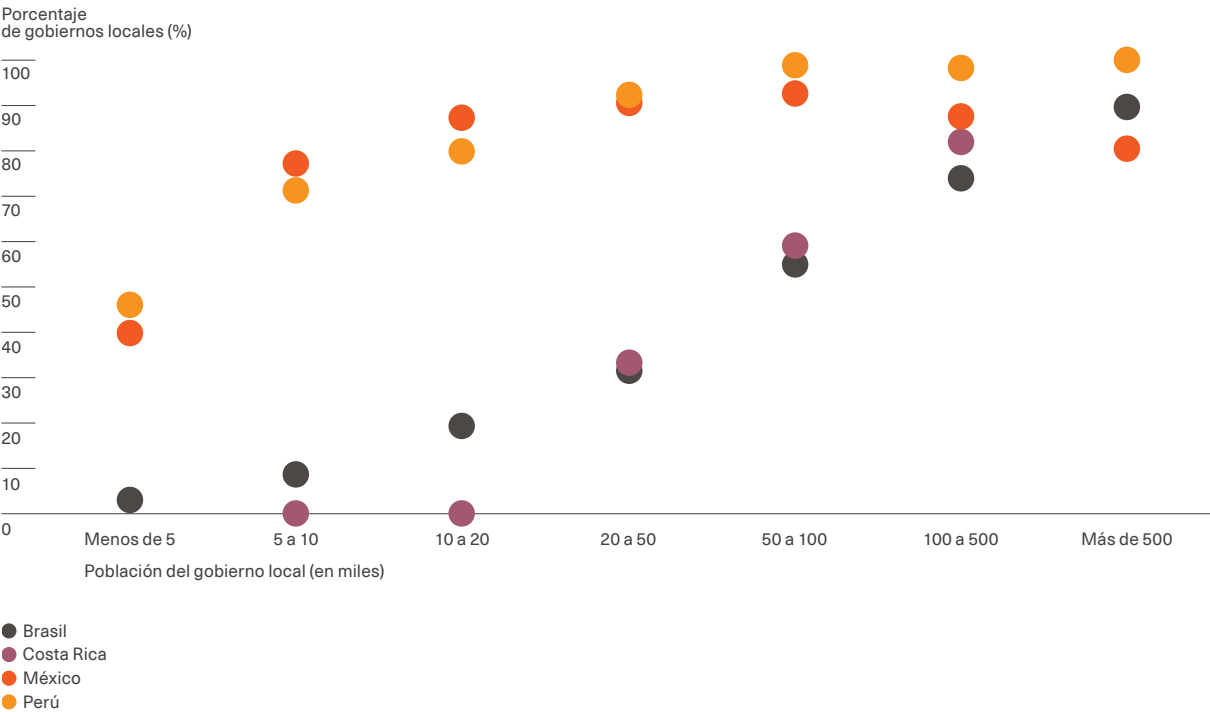
tenían en 2019 policía propia, denominada Policía Preventiva Municipal (INEGI, 2023a). En Perú, 1.153 de 1.891 municipios contaban con el servicio de serenazgo<sup>5</sup> en 2023 (INEI, 2023b). La proporción de gobiernos locales con cuerpos policiales es algo menor en Costa Rica, alcanzando a 34 de sus 82 cantones (UNGL, s.f.), y en Brasil, donde poco más de 1.000 municipios, es decir, alrededor de un quinto del total, cuentan con guardias municipales (IBGE, 2021).

El gráfico 2.6 muestra cómo la existencia de cuerpos municipales de seguridad en esos cuatro países es más común en los municipios más poblados. En Brasil, las policías locales existían en más de la mitad de los municipios con más de 50.000 habitantes y en el 90 % de los que tienen más de 500.000. En Costa Rica no hay cuerpos municipales en ninguno de los 13 cantones con población inferior a 20.000 personas, y en cambio sí existen en 13 de los 22 donde viven entre 50.000 y 100.000 habitantes y en 9 de los 11 que superan esa población.

<sup>5</sup> Bajo esa denominación se conocen los servicios de vigilancia y seguridad pública.



**Gráfico 2.6**  
 Proporción de gobiernos locales de Brasil, Costa Rica, México y Perú con cuerpos policiales según su población



**Nota:** El gráfico muestra el porcentaje de gobiernos locales que cuentan con cuerpos policiales (también denominados guardias civiles o urbanas), según las categorías de tamaño poblacional.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CAF (2025), IBGE (2021), INEGI (2023a), INEI (2023b) y UNGL (s.f.).

Los cuerpos policiales locales tienen un rango de actuación restringido en comparación con sus pares de nivel superior. Su acción suele tener un mayor foco en las tareas de prevención y vigilancia y un menor rol represivo, lo que se corresponde con los límites para portar armas. Por ejemplo, los integrantes de las patrullas o guardias urbanas de los municipios que cuentan con estos cuerpos en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe no pueden llevar armas de fuego. Lo mismo sucede en Ecuador, donde los cuerpos policiales municipales, denominados

Cuerpos de Control, pueden utilizar solo bastones, irritantes químicos y dispositivos de energía conducida (*táser*). El porte de armas de fuego por parte de los cuerpos municipales sí está habilitado en Costa Rica y es común en los municipios de mayor tamaño de Brasil. En este país, los datos de la encuesta de informaciones básicas municipales (MUNIC) indican que en 2019 el uso de armas de fuego estaba habilitado en el 45 % de los municipios con población entre 100.000 y 500.000 habitantes, así como en el 70 % de los que superan esa última cifra.



El municipio de São Paulo, en Brasil, es el gobierno local con mayor población de América Latina y el Caribe.

# Las capacidades de los gobiernos locales y regionales y los Objetivos del Desarrollo Sostenible

El capítulo ha demostrado que los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe tienen atribuciones en sectores clave para el bienestar de la población. La descripción realizada sobre las atribuciones de esos niveles de gobierno en cada país muestra una fuerte correspondencia con varios Objetivos del Desarrollo Sostenible sectoriales y con otros más transversales.

En un continente altamente urbanizado, mejorar la calidad de vida en las ciudades constituye uno de los desafíos fundamentales del desarrollo. Este desafío está recogido en el ODS 11: “lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. En todos los países, los gobiernos locales están a cargo de un núcleo de tareas urbanas, que incluye la gestión del transporte urbano y tiene en la planificación territorial un eje integrador. Por tanto, estos gobiernos asumen el rol principal en relación con ese ODS. Como se explica con mayor detalle en el capítulo 6, en algunos países, estos gobiernos asumen además la prestación de servicios de agua y saneamiento, un servicio que se corresponde igualmente con un ODS específico (el 6).

Existen también ODS concretos para los sectores de educación, salud y seguridad (4, 3 y 16 respectivamente). Como ya se mostró en apartados anteriores, estas son áreas en las que los gobiernos locales y regionales de algunos países asumen un rol importante.

Esas son las correspondencias más directas entre los ODS y las atribuciones sectoriales de los gobiernos locales y regionales repasadas en el capítulo. Sin embargo, la discusión tanto en este capítulo como en el resto del reporte muestra que las tareas de estos gobiernos se vinculan además con otros ODS. Por ejemplo, el cuadro 2.1 presenta funciones importantes de los subnacionales en inversiones en infraestructura (ODS 9) y en las regulaciones y permisos que afectan el crecimiento económico (ODS 8). Asimismo, la planificación territorial y las inversiones en infraestructura son clave para la adaptación al cambio climático (ODS 13) y la protección de los ecosistemas terrestres (ODS 15). Por último, los gobiernos locales y regionales pueden emprender acciones para buscar un mayor balance de género (ODS 5) entre sus funcionarios y autoridades elegidas, como se expone en el capítulo 7.

El avance de la región en varios de los ODS depende entonces de forma crítica de los resultados de las políticas que están a cargo de los gobiernos locales y regionales. Una serie de estudios mencionados en el capítulo demuestran, a su vez, que esos resultados dependen de las capacidades institucionales de esos gobiernos (Brutti, 2020; Clarke et al., 2024; Elacqua et al., 2021; Galiani et al., 2008). También apuntan una implicancia adicional: las diferencias de capacidades dentro de los países pueden hacer que la descentralización de responsabilidades amplíe aún más las brechas de bienestar existentes, en algunos casos disminuyendo la calidad de los servicios públicos en los territorios más desfavorecidos. La posibilidad de que esto ocurra refuerza también el llamado al fortalecimiento de las capacidades de las entidades subnacionales.





Palacio Municipal de Quito, sede del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

# En qué y cómo gastan los gobiernos subnacionales



El nivel y la composición del gasto de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe.



Las rigideces presupuestarias que enfrentan los gobiernos subnacionales.



Los mecanismos para mejorar la calidad del gasto de los gobiernos subnacionales.

# 3



# Mensajes clave

1

La descentralización en América Latina ha aumentado el gasto público gestionado por gobiernos subnacionales, aunque sigue siendo menor que el promedio de la OCDE. Países descentralizados, como Brasil y Argentina, tienen una alta proporción de gasto subnacional, a diferencia de Estados centralizados, como Chile y Ecuador, donde el rol de estos gobiernos es más limitado.

2

El nivel del gasto por habitante de los gobiernos subnacionales es muy heterogéneo en la región. Sin perjuicio de lo anterior, en general, el gasto per cápita disminuye con el aumento de la población, reflejando economías de escala.

3

Algunos países permiten a los gobiernos subnacionales endeudarse sin autorización ni garantía explícita del gobierno central, complementando esta opción con reglas de sostenibilidad financiera. Estas incluyen límites al endeudamiento y a la composición del gasto, proyecciones financieras validadas externamente para tomar acciones correctivas tempranas y mecanismos de intervención del gobierno central —como el control de los gastos— en caso de insolvencia.

4

Los pisos de gasto en áreas clave, como salud y educación, pueden mejorar la cobertura de estos servicios básicos. Sin embargo, su efectividad depende de la calidad de la gobernanza y de combinar las normativas con la autonomía local en el uso de los recursos.

5

Las compras públicas representan una parte clave del gasto subnacional y son vulnerables a ineficiencias y corrupción. Modalidades de compras competitivas, como convenios marco y subastas, pueden mejorar la eficiencia al reducir sobrecostos y discrecionalidad, pero también generar rigidez administrativa. Es crucial equilibrar control y flexibilidad según las capacidades locales.

6

Las auditorías del gobierno central, especialmente cuando se realizan de manera aleatoria e independiente, son herramientas efectivas para reducir la corrupción en los gobiernos subnacionales. Los controles internos tienen un potencial preventivo más directo y efectivo si se asegura su independencia y profesionalización.

7

La financiación basada en resultados alinea recursos con metas específicas, incentivando a los gobiernos subnacionales a maximizar la eficiencia y el impacto de su gasto público. Su eficacia depende de factores como la autonomía para gestionar fondos, el apoyo técnico para implementar políticas y la definición clara de métricas de desempeño.



# En qué y cómo gastan los gobiernos subnacionales<sup>1</sup>

## Introducción

El proceso de descentralización en América Latina y el Caribe ha redefinido el rol de los gobiernos subnacionales, incrementando su responsabilidad en la prestación de servicios públicos y en la gestión de recursos. Este cambio ha conllevado un aumento en su participación en el gasto público total, con importantes variaciones entre países y niveles de gobierno. Analizar cómo y en qué gastan estos gobiernos es clave para comprender los avances y desafíos de la descentralización, así como sus implicancias para el bienestar de la población y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Este capítulo explora la composición del gasto subnacional, destacando las diferencias entre países y niveles de gobierno. Los resultados obtenidos deben interpretarse en el contexto de las complejidades de los datos sobre las finanzas públicas subnacionales, que se describen en el recuadro 3.1. El capítulo examina las prioridades de los gobiernos regionales en sectores como educación, salud y protección

social, y las de los gobiernos locales en áreas como gastos administrativos, infraestructura comunitaria y vivienda. Estas diferencias permiten identificar las atribuciones y prioridades asociadas a cada nivel de gobierno en el marco de la descentralización.

La autonomía para manejar el presupuesto de los gobiernos subnacionales es un aspecto clave de la descentralización, puesto que les permite asignar y gestionar sus recursos de acuerdo con las prioridades locales. Sin embargo, también plantea problemas de incentivos, ya que las autoridades subnacionales podrían tomar decisiones focalizadas en el corto plazo, privilegiando su popularidad y la posibilidad de ser reelegidos, con la creencia de que, de ser necesario, sus carencias serán cubiertas después por el gobierno central. Esto podría traducirse, por ejemplo, en subinversión en infraestructura, exceso de personal o sobreendeudamiento.

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Pablo Brassiolo y Rodrigo Cifuentes, con la asistencia de Pedro Di Plácido y Rodrigo Fernández.

## Recuadro 3.1

### Complejidades en los datos sobre finanzas públicas subnacionales

Las principales fuentes de información para analizar las finanzas públicas subnacionales en América Latina y el Caribe son las ejecuciones presupuestarias publicadas por los gobiernos en los sitios web de los ministerios de Finanzas u organismos especializados. Por ejemplo, en México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a través del Sistema de Cuentas Nacionales, proporciona datos fiscales de los estados y municipios. En Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas publica información detallada sobre la ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales y locales. En Brasil, la Secretaría del Tesoro Nacional recopila datos fiscales de los estados y municipios y, en algunos casos, se complementan con información sobre deuda pública, lo que permite un análisis más integral de las finanzas subnacionales. Estas fuentes brindan acceso amplio a la información fiscal, aunque enfrentan limitaciones, como la falta de armonización en las clasificaciones presupuestarias entre países, cambios metodológicos dentro de un mismo país y diferencias en la cobertura temporal.

Estas limitaciones no solo dificultan la interpretación de los datos disponibles, sino que también plantean desafíos significativos en términos de su acceso y procesamiento. Existen heterogeneidades significativas en las clasificaciones utilizadas, dado que cada país sigue sus propios criterios para registrar la información presupuestaria. Por ejemplo, en algunos casos, los datos se organizan por objeto del gasto, lo que requiere su conversión a un sistema de catalogación económica uniforme entre países, mediante los respectivos manuales de clasificación presupuestaria. Además, se enfrentan desafíos relacionados con la configuración de los datos, ya que algunos se presentan en formatos menos favorables para su manipulación y análisis y, en ocasiones, es necesario combinar información de distintas bases.

Esta diversidad representa un obstáculo que complica el análisis transversal de las finanzas públicas subnacionales en la región. Para abordar estos desafíos, en este informe se implementaron procesos de reclasificación y armonización de datos. Esto permitió comparar la magnitud y composición de las variables fiscales de los gobiernos subnacionales, identificar patrones en la región y explorar áreas clave como el gasto, la inversión pública y los ingresos fiscales. Comprender las limitaciones de cobertura, heterogeneidad y acceso a la información es esencial para interpretar de manera adecuada los hallazgos y recomendaciones que se derivan de este trabajo.

Lo anterior implica que, en general, la autonomía se encuentra restringida de diversas maneras en la mayoría de los países de la región. Una limitación está dada por las regulaciones que condicionan el uso de ciertos fondos, como los que se transfieren desde el gobierno central con asignación específica a ciertos usos. Adicionalmente, obligaciones constitucionales o legales establecen pisos de gasto en sectores específicos en algunos países. Por otra parte, la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales requiere de autorización del gobierno central en la mayoría de los países y, en los que no es obligatoria, está sujeta a limitaciones cuantitativas y de composición del gasto. Por último, en casos de crisis financiera, el apoyo del gobierno central suele estar condicionado a un programa de ajuste fiscal.

Entre las herramientas para promover el uso eficiente de los recursos públicos en los gobiernos subnacionales destacan las normas para las compras públicas, los mecanismos de control y los incentivos para gastar mejor. Las compras públicas representan una proporción significativa del gasto subnacional, abarcando desde adquisiciones rutinarias hasta proyectos de infraestructura de gran escala. Su importancia radica no solo en la magnitud de los recursos movilizados, sino también en los desafíos que enfrentan en términos de eficiencia y transparencia. Este capítulo examina herramientas como las modalidades de compra competitivas y los convenios marco, analizando su potencial para reducir el mal uso de los recursos, especialmente en contextos donde las capacidades institucionales son limitadas.



En cuanto a los mecanismos de control, el capítulo revisa tanto los controles externos, en concreto las auditorías realizadas por entidades de gobierno de nivel superior, y los controles internos, implementados por las propias entidades subnacionales. Estos mecanismos buscan prevenir el uso indebido de los recursos públicos, fortalecer la rendición de cuentas y garantizar la transparencia en la gestión. Sin embargo, su diseño y aplicación presentan retos importantes, como la necesidad de asegurar la independencia política, minimizar efectos no deseados y encontrar un equilibrio adecuado entre control y flexibilidad administrativa, particularmente en los procesos de contratación pública.

Por último, el capítulo analiza los incentivos para mejorar la eficiencia del gasto subnacional, como la financiación basada en resultados. Este enfoque vincula la asignación de recursos al cumplimiento de metas específicas, generando estímulos para una gestión pública más eficiente y orientada a los logros. Se abordan tanto las oportunidades que ofrece esta estrategia como los retos que implica, incluyendo la necesidad de sistemas robustos de monitoreo y evaluación que permitan medir el desempeño y vincularlo efectivamente con la asignación presupuestaria.

## El nivel y la composición del gasto

### La magnitud del gasto subnacional

La participación del gasto subnacional en el gasto público total en América Latina y el Caribe casi se ha duplicado en los últimos 40 años (Radics et al., 2022), al tiempo que ha avanzado la descentralización. Pese a ese incremento, el gasto subnacional sigue siendo bajo en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con una notable variabilidad entre los países de la región.



**El gasto subnacional sigue siendo bajo en comparación con los países de la OCDE y presenta una notable variabilidad entre los países de la región**

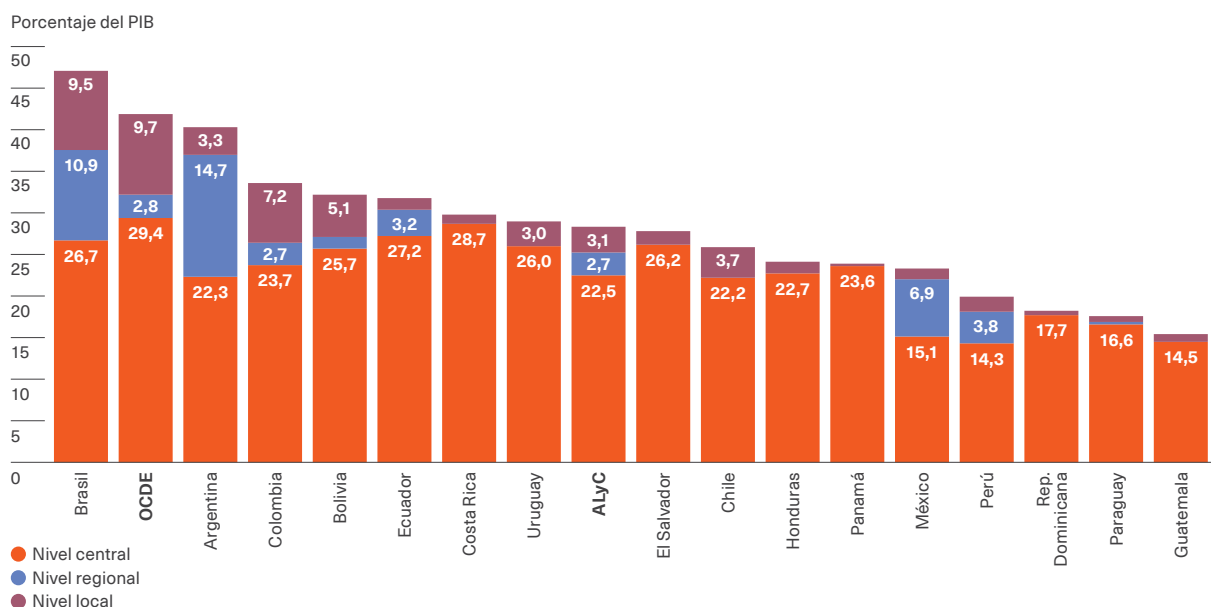
El gráfico 3.1 muestra el gasto público por nivel de gobierno como porcentaje del PIB en países de América Latina y el Caribe. En promedio, los gobiernos subnacionales de la región incluidos en la muestra gastan un 5,8 % del PIB, significativamente menos que el 12,5 % registrado en los países de la OCDE.

La magnitud del gasto subnacional varía considerablemente entre países, reflejando diferentes grados de descentralización. Esto se aprecia en la proporción del gasto público total ejecutado por los gobiernos regionales y locales en cada país. En los países federales, como Argentina, Brasil y México, los gobiernos subnacionales ejecutan una proporción mayor del gasto público total que otros países de la región. En contraste, los países unitarios, como Chile, Ecuador y Uruguay, exhiben menores niveles de descentralización y también una proporción del gasto inferior. Bolivia, Colombia y Perú ocupan posiciones intermedias, con una participación subnacional mayor que la de otros países de la región. Por su parte, en los países de Centroamérica y el Caribe, el gasto público está predominantemente concentrado en el gobierno regional.

Un aspecto adicional, no reflejado en el gráfico, es que la proporción del gasto total ejecutado por los niveles subnacionales se ha mantenido estable durante la última década. Esto sugiere una falta de avances significativos en el proceso de descentralización en los últimos años.

### Gráfico 3.1

#### Gasto público según el nivel de gobierno en 2022



**Nota:** En Perú y Panamá se considera el año 2021, mientras que en Honduras se considera 2020. Para la elaboración de este gráfico, se han utilizado datos del FMI para el nivel central de Ecuador y República Dominicana, mientras que para sus gobiernos subnacionales se han empleado fuentes nacionales. Por su parte, en Panamá, los datos del nivel central provienen de una fuente nacional, mientras que los del nivel local se basan en información del FMI. En el caso de Argentina, Bolivia y Uruguay, se han utilizado únicamente fuentes nacionales en todos los niveles de gobierno.

**Fuente:** Elaboración propia en base con fuentes nacionales para Argentina (MECON, 2023b), Bolivia (UDAPE, 2023a), Ecuador (BCE, 2023), Panamá (INEC, 2023a), República Dominicana (DIGEPRES, 2023), Uruguay (MEF de Uruguay, 2023; OTU, 2023a) y FMI (2024a) para los demás países.

## La composición del gasto

El análisis del gasto subnacional por función económica revela diferencias significativas entre países y niveles de gobierno. En los gobiernos regionales, la educación es el principal sector de gasto en la mayoría de los países, con una participación que va desde el 15 % en Brasil hasta el 53 % en Paraguay (panel A del gráfico 3.2). La salud también tiene un peso relevante, oscilando entre el 7 % en Paraguay y el 27 % en Perú. La protección social representa hasta el 39 % del gasto en Paraguay y alrededor del 20 % en Argentina y Brasil, e incluye transferencias a los hogares, como jubilaciones de empleados públicos, pensiones por invalidez, subsidios para familias con hijos dependientes y otros apoyos destinados a mitigar riesgos económicos y sociales. En Brasil y México, cerca de una cuarta parte del presupuesto regional se destina a la categoría servicios públicos

generales, que comprende gastos administrativos y de funcionamiento del Estado, entre ellos, los salarios del personal de las oficinas ejecutivas y legislativas y el mantenimiento de edificios públicos.

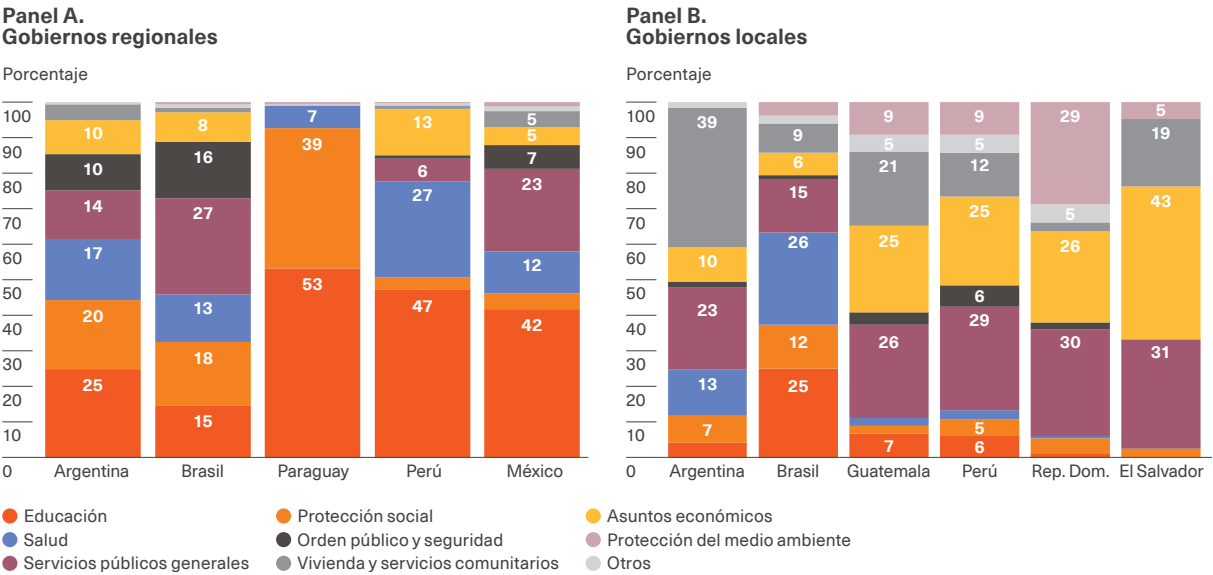
En cuanto a los gobiernos locales, se observan patrones de gasto diferentes (panel B del gráfico 3.2). La mayoría destina una fracción considerable a la categoría de servicios públicos generales, principalmente para cubrir salarios administrativos y otros gastos de funcionamiento gubernamental, con una participación entre el 15 % y el 31 % del total. Los gastos en vivienda y servicios comunitarios también son importantes, aunque varían notablemente entre países: su peso en el gasto va desde solo el 2 % en República Dominicana hasta el 39 % en Argentina. Esta categoría incluye desarrollo urbano y comunitario, así como la provisión

de servicios esenciales, como agua potable y alumbrado público. La categoría de asuntos económicos, que abarca sectores productivos, como el transporte, las comunicaciones y la energía, supera el 25 % del gasto en cuatro de seis países, alcanzando el 43 % en El Salvador. La protección del medio ambiente también representa un parte relevante del gasto, especialmente en República Dominicana (29 %), e incluye funciones como la gestión de aguas residuales, los servicios de drenaje urbano y la protección de la biodiversidad.

La comparación entre niveles de gobierno muestra patrones claros que reflejan distintas atribuciones y son consistentes con la descripción del capítulo anterior.

En Argentina y Brasil, tanto gobiernos regionales como locales asignan presupuesto a educación y salud; sin embargo, en el primer país las provincias asumen una mayor proporción de estos gastos, mientras que en el segundo las municipalidades participan más. En Perú, casi todo el gasto en educación y salud recae en los gobiernos regionales, con una baja participación local. Algunas funciones parecen exclusivas de un nivel de gobierno: la protección del medio ambiente, la vivienda y los servicios comunitarios son típicamente responsabilidad de los gobiernos locales. El gasto subnacional en orden público y seguridad es generalmente bajo, salvo en los países federales, donde representa entre el 7 % en México y el 16 % en Brasil.

**Gráfico 3.2**  
Composición funcional del gasto de los gobiernos subnacionales



**Nota:** Las funciones de gasto corresponden a las categorías a un dígito de la Clasificación de Funciones de Gobierno de las Naciones Unidas (COFOG, por sus siglas en inglés), excepto "otros", que agrupa a las categorías de "actividades recreativas, cultura y religión" y "defensa". Los datos corresponden al año más reciente con información disponible. Los datos de Argentina no contienen la categoría "protección del medio ambiente".

**Fuente:** Elaboración propia con base en FMI (2022) para El Salvador y para los demás países fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Una manera alternativa de desglosar el gasto subnacional es distinguir entre erogaciones corrientes, de capital y servicios de la deuda. Esta desagregación se presenta en el cuadro 3.1 para los gobiernos regionales (panel A) y locales (panel B) de ocho países con

información disponible. En los primeros, el gasto se concentra en actividades operativas y administrativas, con más del 80 % destinado a gasto corriente en los casos de Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay. En estos países, el gasto en personal es

importante, junto con las partidas de seguridad social y transferencias corrientes<sup>2</sup>. En contraste, los gastos de capital representan una proporción más baja, lo que indica una menor inversión directa en infraestructura. Bolivia es una excepción, con un 53 % del gasto regional dedicado a capital. En cuanto al servicio de la deuda, este es moderado en la mayoría de los países, salvo en Brasil, donde alcanza el 6,9 % del total.

Los gobiernos locales presentan un patrón similar en la distribución del gasto, con predominio de los gastos

corrientes, aunque varía entre países. Por ejemplo, en Perú, el 55 % del gasto de los gobiernos locales se destina a inversión en infraestructura, lo que contrasta con la tendencia general. También destacan Bolivia, Guatemala y Honduras, donde el gasto de capital ronda o supera la tercera parte del gasto total. Dentro de las erogaciones corrientes, la mayoría se dirige a remuneraciones y la compra de bienes y servicios. Por lo general, los pagos por servicios de la deuda a nivel local son bajos, con excepciones como El Salvador, donde representan cerca del 16 % del gasto total.

**Cuadro 3.1**  
Clasificación económica del gasto subnacional

| Panel A. Gobiernos regionales |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                               | ARG  | BOL  | BRA  | COL  | MEX  | PRY  | PER  | URY  |      |      |      |      |      |
| Gasto corriente               | 84,3 | 45,3 | 84,8 | 87,3 | 90,6 | 68,7 | 73,8 | 83,0 |      |      |      |      |      |
| Personal                      | 40,4 | 16,7 | 31,5 | 31,8 | 20,5 | 12,5 | 45,3 | 51,5 |      |      |      |      |      |
| Seguridad social              | 11,7 |      | 17,3 |      |      |      | 7,2  |      |      |      |      |      |      |
| Transferencias corrientes     | 21,6 | 6,2  | 17,6 | 33,2 | 65,0 | 47,2 | 0,04 |      |      |      |      |      |      |
| Otros gastos corrientes       | 10,6 | 22,4 | 18,3 | 22,3 | 5,0  | 9,1  | 21,2 | 31,6 |      |      |      |      |      |
| Gastos de capital             | 11,4 | 53,1 | 8,4  | 8,9  | 4,6  | 31,3 | 25,0 | 14,5 |      |      |      |      |      |
| Servicio de deuda             | 4,3  | 1,6  | 6,9  | 3,8  | 4,8  | 0,0  | 1,2  | 2,5  |      |      |      |      |      |
| Gasto total                   | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |      |      |      |      |      |
| Panel B. Gobiernos locales    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                               | ARG  | BOL  | BRA  | CHL  | COL  | CRI  | SLV  | GTM  | HND  | MEX  | PRY  | PER  | DOM  |
| Gasto corriente               | 82,1 | 64,3 | 89,5 | 93,0 | 85,9 | 70,6 | 59,8 | 62,7 | 54,6 | 71,2 | 74,1 | 43,8 | 67,7 |
| Personal                      | 44,7 | 20,8 | 43,2 | 48,5 | 18,9 | 37,2 | 34,9 | 29,4 | 29,5 | 35,9 | 20,6 | 8,7  | 35,0 |
| Seguridad social              |      |      | 7,8  | 0,9  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Transferencias corrientes     | 6,2  | 5,6  | 0,4  | 21,2 | 9,0  | 10,6 | 0,7  | 2,1  | 2,2  | 8,2  | 14,8 | 0,9  | 4,0  |
| Otros gastos corrientes       | 31,1 | 37,9 | 38,1 | 22,4 | 58,0 | 22,8 | 24,2 | 31,2 | 22,9 | 27,1 | 38,6 | 34,2 | 28,7 |
| Gastos de capital             | 18,1 | 34,3 | 9,6  | 5,1  | 11,2 | 25,9 | 23,7 | 33,4 | 42,1 | 26,1 | 23,8 | 55,1 | 25,7 |
| Servicio de deuda             |      | 1,4  | 0,9  | 1,9  | 2,9  | 3,5  | 16,5 | 3,9  | 3,3  | 2,8  | 2,1  | 1,1  | 6,6  |
| Gasto total                   | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

**Nota:** Los valores corresponden al año 2022. En el caso de los gobiernos regionales de Uruguay no es posible distinguir las transferencias corrientes y de capital, que representan el 5 % del gasto total, por lo que se han ajustado los porcentajes omitiendo estas partidas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

2 El gasto en personal generalmente incluye las retribuciones del personal del sector público, las contribuciones del Estado a la seguridad social como empleador y otros conceptos de compensación. El gasto en seguridad social abarca los pagos a jubilados del sector público, junto con prestaciones sociales como gratificaciones y subsidios por incapacidad, maternidad y apoyo a la población en riesgo social.



Con 10.149 habitantes, el municipio Huasco, en Chile, tiene una población cercana a la mediana entre los gobiernos locales de la región.



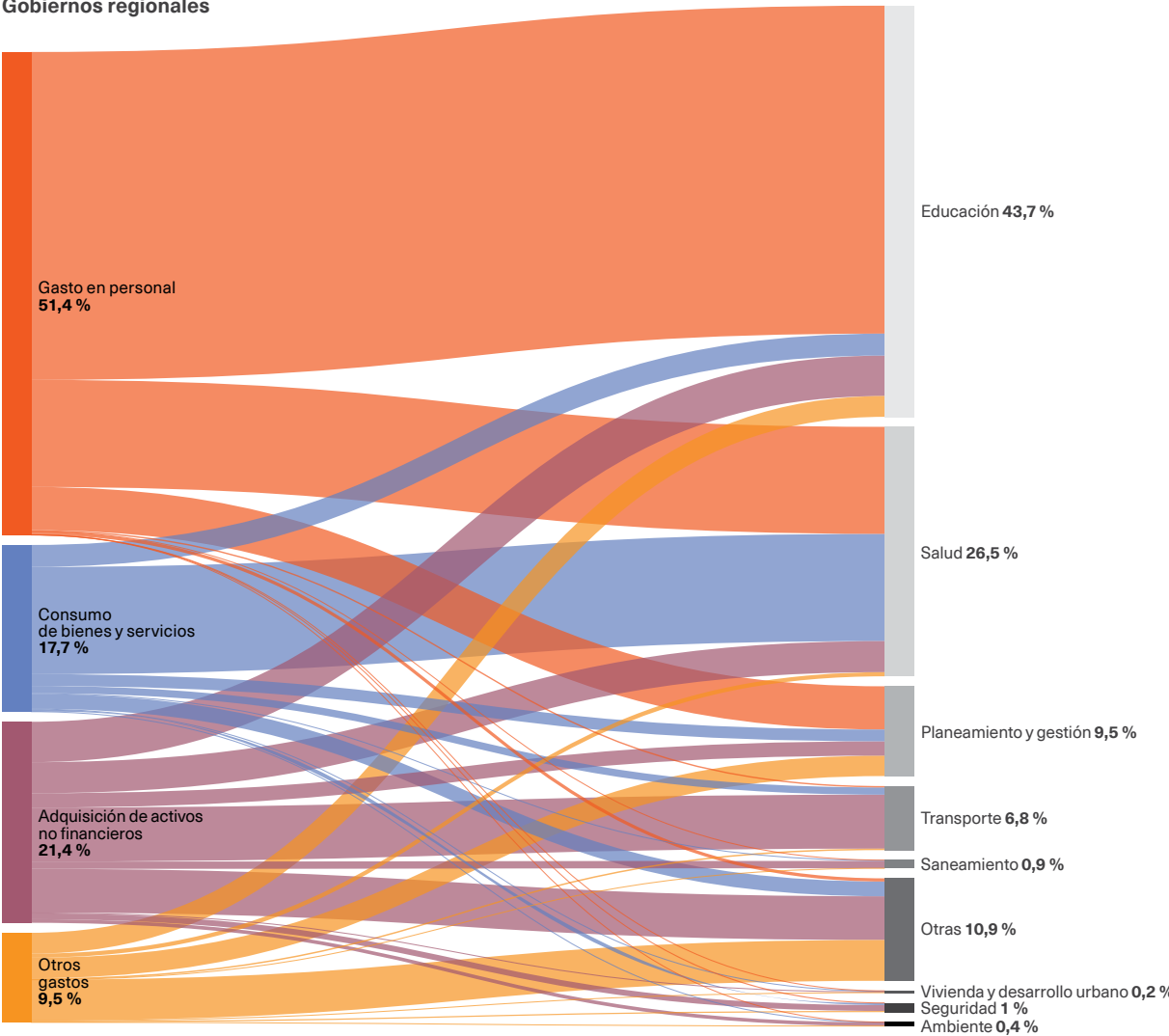
La combinación de las clasificaciones económica y funcional del gasto subnacional proporciona una perspectiva interesante sobre la asignación de recursos en estos niveles de gobierno; por ejemplo, permite ver cómo se distribuye el gasto en personal entre sectores o qué funciones se priorizan en la inversión de capital (ver el gráfico 3.3).

Los gobiernos regionales de Perú destinan más de la mitad de su presupuesto (51 %) al gasto en personal,

mayoritariamente al pago de remuneraciones en los sectores de educación, salud, y planeamiento y gestión, que incluye a los funcionarios de la administración pública. La inversión pública, o adquisición de activos no financieros, representa el 21 % y se reparte entre educación, salud, transporte y otros sectores. El consumo de bienes y servicios ocupa un 18 % del presupuesto, orientado principalmente al sector de la salud, e incluye insumos para hospitales, como equipamiento y productos médicos, además de medicamentos.

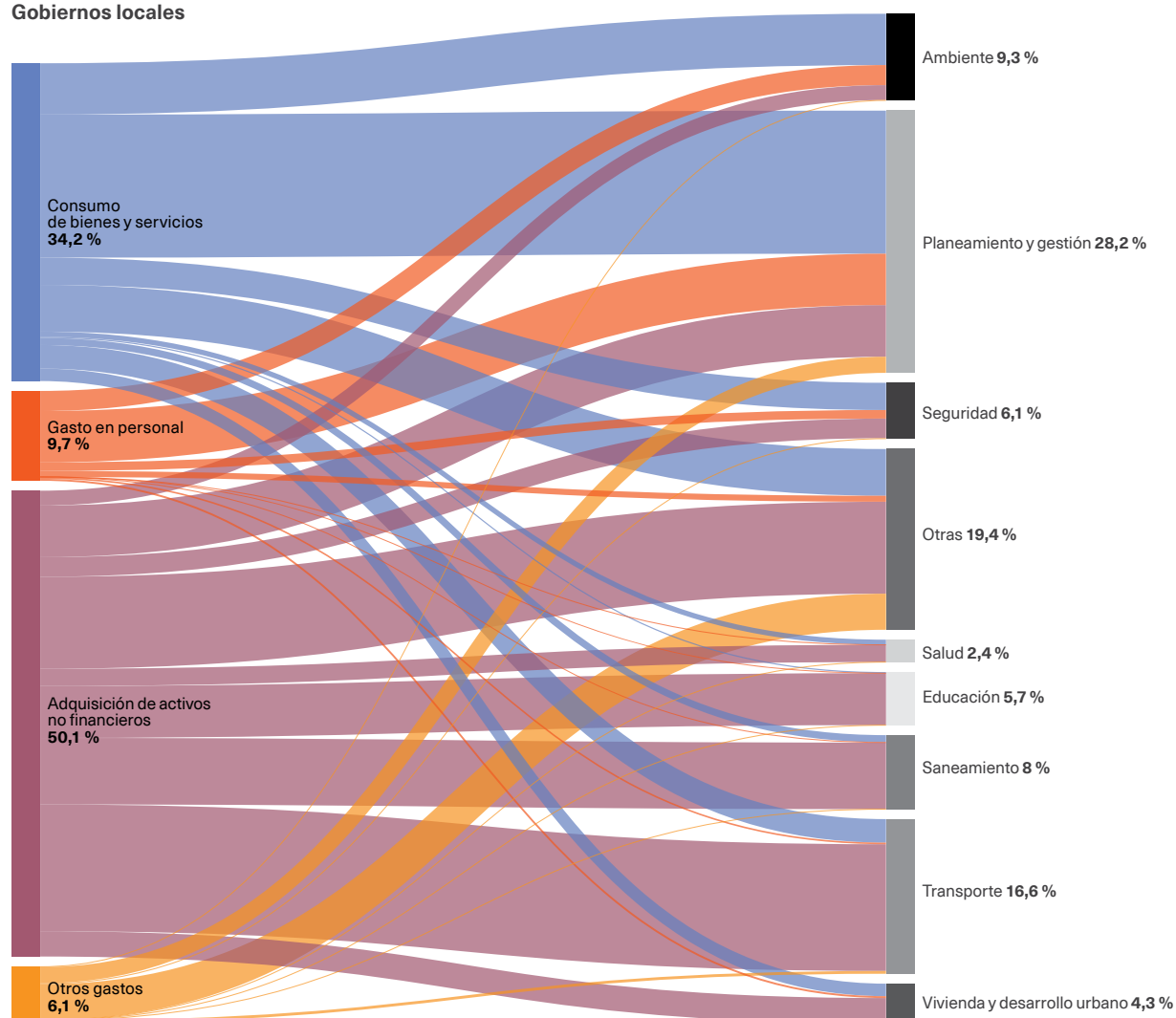
**Gráfico 3.3**  
Composición del gasto en Perú por función y clasificación económica en 2023

**Panel A.**  
Gobiernos regionales



Continúa en la página siguiente →

**Panel B.**  
**Gobiernos locales**



**Nota:** Se combina la clasificación económica con la clasificación por finalidad y función para el año 2023.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de MEF de Perú (2024a).

En cambio, en el nivel local de Perú, el gasto en personal es menor, no superando el 10 % del presupuesto, y se destina principalmente a la planeación y gestión (por ejemplo, el pago de los salarios de funcionarios municipales). La inversión pública es el principal componente del gasto local (aproximadamente el 50 % del total) y está distribuida

en sectores como los de transporte, saneamiento, educación y salud (ver el capítulo 4 de este informe). El consumo de bienes y servicios ocupa el 34 % del total y se dirige sobre todo a planeación y gestión, incluyendo insumos esenciales para el funcionamiento del Estado.

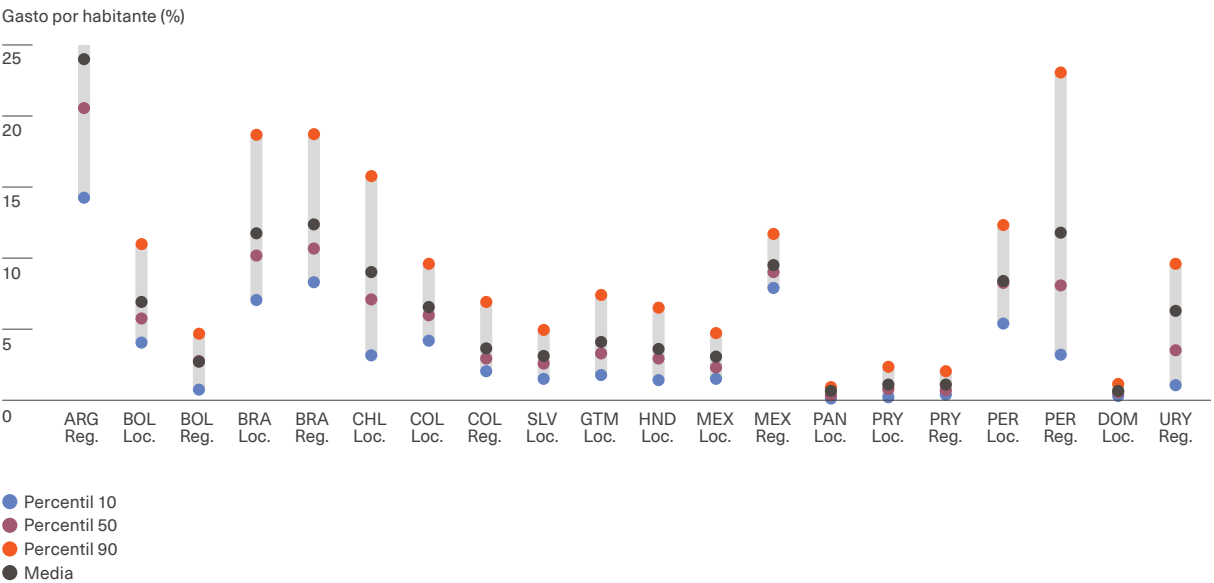
## Heterogeneidad del gasto

El gasto por habitante de los gobiernos subnacionales muestra una importante heterogeneidad tanto entre países como al interior de cada uno (gráfico 3.4). Con respecto a lo primero, el promedio del gasto per cápita de los gobiernos regionales de Paraguay representa el 1,1 % del PIB por habitante de dicho país, mientras que la misma medida en Argentina llega al 24 %. En los gobiernos locales este rango de variación es menor, yendo del 0,7 % en Panamá y República Dominicana al 11,8 % en Brasil. En relación con lo segundo, el gasto por habitante varía también entre los gobiernos subnacionales de un mismo país. Esa

variación puede ser baja, como ocurre entre los gobiernos locales de Panamá y República Dominicana, o alta, caso de los gobiernos regionales de Argentina y de Uruguay, o los locales de Perú y de Chile .

● ●  
**El gasto por habitante de los gobiernos subnacionales muestra una importante heterogeneidad tanto entre países como al interior de cada uno**

**Gráfico 3.4**  
Distribución del gasto por habitante a nivel regional y local



**Nota:** El gráfico muestra la media y los percentiles 10, 50 y 90 de la distribución del gasto público por habitante, expresado en porcentaje del PIB per cápita nacional y ajustado por paridad de poder adquisitivo, de los gobiernos regionales y locales de un grupo de países para los que se cuenta con información. Los datos corresponden a 2022, último año disponible para todos, exceptuando Bolivia, para el que se usa información de 2021. El eje vertical se encuentra truncado por razones de visualización.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de FMI (2024b, 2024d) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Este apartado evalúa el grado en que la variación en el gasto a nivel subnacional puede asociarse a dos factores. El primero es el tamaño de cada jurisdicción en términos de población. Esta asociación puede ocurrir, entre otras razones, por la presencia de economías de escala en los servicios que proveen los gobiernos subnacionales<sup>3</sup>. El segundo factor es el nivel de PIB de cada jurisdicción. La relación con esta variable indicará el grado en que el gasto de cada nivel de gobierno subnacional es redistributivo dentro de cada país. La información de PIB por jurisdicción subnacional está disponible solo para un subconjunto de países.

**Cuadro 3.2**  
Elasticidad del gasto por habitante con respecto a la población y al PIB per cápita de cada jurisdicción

| País                 | Nivel de gobierno | Observaciones | Población | PIB por habitante |
|----------------------|-------------------|---------------|-----------|-------------------|
| Argentina            | Regional          | 24            | -0,37***  | 0,50***           |
| Bolivia              | Regional          | 9             | -0,63***  | -0,48             |
| Brasil               | Regional          | 27            | -0,23***  | 0,31**            |
| Colombia             | Regional          | 32            | -0,83***  | -1,56***          |
| México               | Regional          | 32            | -0,09**   | 0,18***           |
| Paraguay             | Regional          | 17            | -0,78***  | n.d.              |
| Perú                 | Regional          | 25            | -0,31***  | -0,21             |
| Uruguay              | Regional          | 19            | -0,25**   | 0,10              |
| Bolivia              | Local             | 336           | 0,12***   | n.d.              |
| Brasil               | Local             | 5545          | -0,20***  | 0,21***           |
| Chile                | Local             | 345           | -0,36***  | n.d.              |
| Colombia             | Local             | 1102          | -0,16***  | 0,09***           |
| El Salvador          | Local             | 237           | -0,21***  | n.d.              |
| Guatemala            | Local             | 340           | -0,52***  | n.d.              |
| Honduras             | Local             | 272           | -0,50***  | n.d.              |
| México               | Local             | 2385          | -0,15***  | n.d.              |
| Panamá               | Local             | 83            | -0,28***  | n.d.              |
| Paraguay             | Local             | 240           | -0,71***  | n.d.              |
| Perú                 | Local             | 1890          | -0,24***  | n.d.              |
| República Dominicana | Local             | 393           | -0,34***  | n.d.              |

**Nota:** La variable dependiente es el gasto por habitante en dólares, medido en paridad de poder adquisitivo (PPA), dividido por el PIB per cápita nacional. Las variables involucradas en la regresión se toman en logaritmo. Se presenta el número de observaciones de la muestra entera. Para las regresiones del nivel local se eliminaron *outliers* excluyendo las observaciones que caen por debajo del percentil 2 y por encima del percentil 98 de ambas variables. Para el nivel regional, se eliminaron las jurisdicciones más pobladas de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay en la regresión con población como variable independiente, mientras que en la regresión con PIB per cápita se excluyeron las jurisdicciones con el menor PIB per cápita de México y Uruguay. La abreviatura "n.d." refiere a dato no disponible.\*\*\* indica que la variable es estadísticamente significativa al 1 %. \*\* indica que la variable es estadísticamente significativa al 5 %. \*indica que la variable es estadísticamente significativa al 10 %.

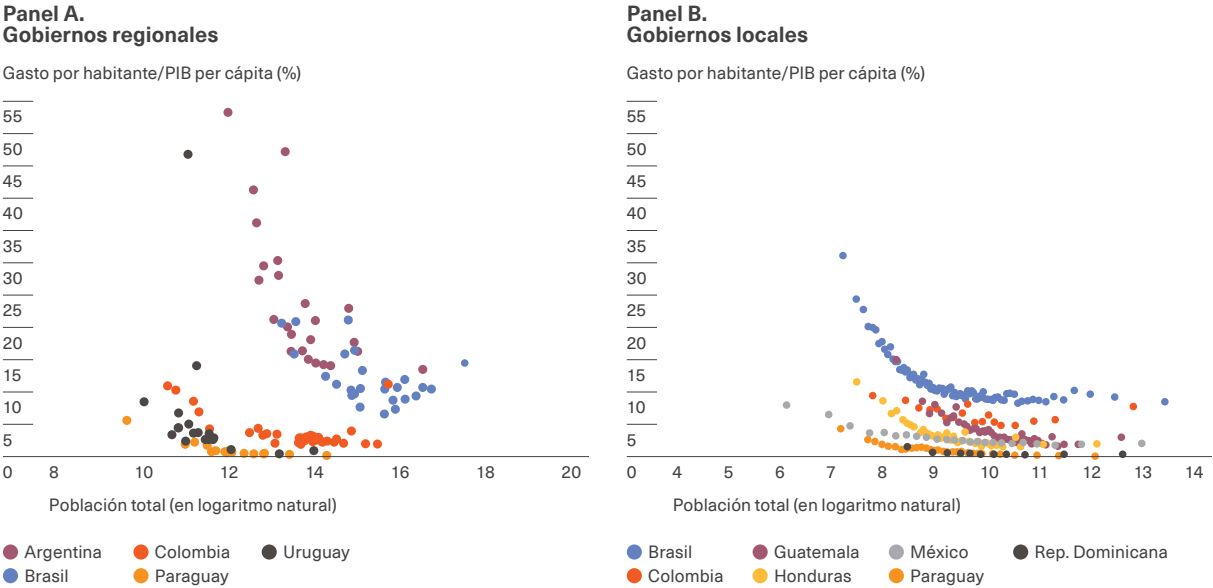
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de FMI (2024b, 2024d) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

3 Otra posibilidad de que el gasto esté asociado al tamaño de la población es la vinculación de dicho tamaño a una tercera variable que sea un objetivo de política. Por ejemplo, si localidades menos pobladas tienen mayores niveles de pobreza, el gasto público per cápita podría ser más alto para atender esta situación. Otra posibilidad es que exista un objetivo de aumentar la población de ciertas localidades, por ejemplo, con fines de soberanía. Un gasto público per cápita alto puede buscar atraer a esa población adicional.

La elasticidad del gasto por habitante con respecto a la población es negativa y significativa para los gobiernos regionales de los ocho países considerados. Un valor negativo es indicativo de economías de escala. El mismo resultado se obtiene para los gobiernos locales de once de los doce países con información disponible (cuadro 3.2), excepto uno, donde el valor es positivo y significativo. El valor de dicha elasticidad, sin embargo, es amplio, cubriendo todo el rango entre -0,83 y 0,12, lo que indica que la intensidad de las economías de escala varía entre países. Una regularidad observada en los datos es que el gasto por habitante de los gobiernos regionales cae con mayor intensidad ante aumentos de población que el de los gobiernos locales. En efecto, para los primeros la elasticidad promedio es de -0,34, mientras que para los segundos es de -0,30.

Sin embargo, la estimación lineal esconde una relación interesante, ilustrada en el gráfico 3.5, del que se excluyen algunos países para facilitar su visualización: en algunos casos, las economías de escala se agotan con claridad al alcanzar cierto nivel de población, a partir del cual el gasto por habitante es constante. Una forma de interpretar estos resultados es que los gobiernos requieren de cierta estructura mínima para funcionar (Martínez et al., 2024). Esta relación se observa en 5 de los 8 gobiernos regionales y en 8 de los 12 gobiernos locales analizados. En cuanto al resto, en 4 casos la relación es siempre decreciente al aumentar la población (gobiernos regionales de Perú y Bolivia y locales de Chile y Perú), y en otros 3 la relación es constante (gobiernos regionales de México y locales de El Salvador y Panamá).

**Gráfico 3.5**  
Gasto por habitante y población



**Nota:** El gasto por habitante está medido en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPA), dividido por el PIB per cápita nacional. El panel B muestra el promedio para agrupaciones de municipios generadas con el algoritmo *binscatter* de Cattaneo et al. (2024).

**Fuente:** Elaboración propia con base en FMI (2024b, 2024d) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).



El segundo factor que se analiza es la elasticidad del gasto por habitante con respecto al PIB per cápita de cada jurisdicción. Esto permite identificar el grado en que el gasto subnacional, sea regional o local, en los distintos países es redistributivo o no. La información de PIB por jurisdicción está disponible para 7 de los 8 países que cuentan con datos del gasto de los gobiernos regionales y solo 2 de los 12 países con datos para gobiernos locales.

En el caso de los gobiernos regionales se observa un amplio espectro de resultados. En Colombia la elasticidad es negativa y significativa, indicando que, en localidades con PIB per cápita más alto, el gasto por habitante es más bajo. Eso apunta a que el gasto de los subnacionales es progresivo en relación con la distribución del PIB per cápita. En Bolivia, Perú y Uruguay esta elasticidad no es

estadísticamente distinta de cero, lo que también es señal de un gasto progresivo, ya que todos los habitantes del país reciben un gasto de su gobierno regional igual –estadísticamente–, al margen del PIB de su jurisdicción. En los gobiernos regionales de los otros países (Argentina, Brasil y México), el gasto per cápita de los gobiernos regionales muestra elasticidades respecto del PIB per cápita que van desde 0,18 (México) hasta 0,5 (Argentina). Una elasticidad por debajo de 1 es indicativa de algún grado de redistribución del gasto, si bien es cada vez menor al acercarse a ese nivel.

En relación con los gobiernos locales la información es más escasa. En Colombia y, en menor grado, Brasil, el gasto por habitante tiene una baja correlación con el PIB de la localidad, lo que indica un grado importante de redistribución.

## Resultados fiscales

Los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales son un indicador esencial para entender su capacidad de financiar servicios públicos, gestionar responsabilidades descentralizadas y garantizar la sostenibilidad financiera. La situación fiscal de los gobiernos subnacionales varía ampliamente en la región, reflejando diferencias en sus marcos legales, que determinan las potestades que tienen para recaudar ingresos y decidir sobre los gastos, sus capacidades administrativas y el acceso a transferencias intergubernamentales.

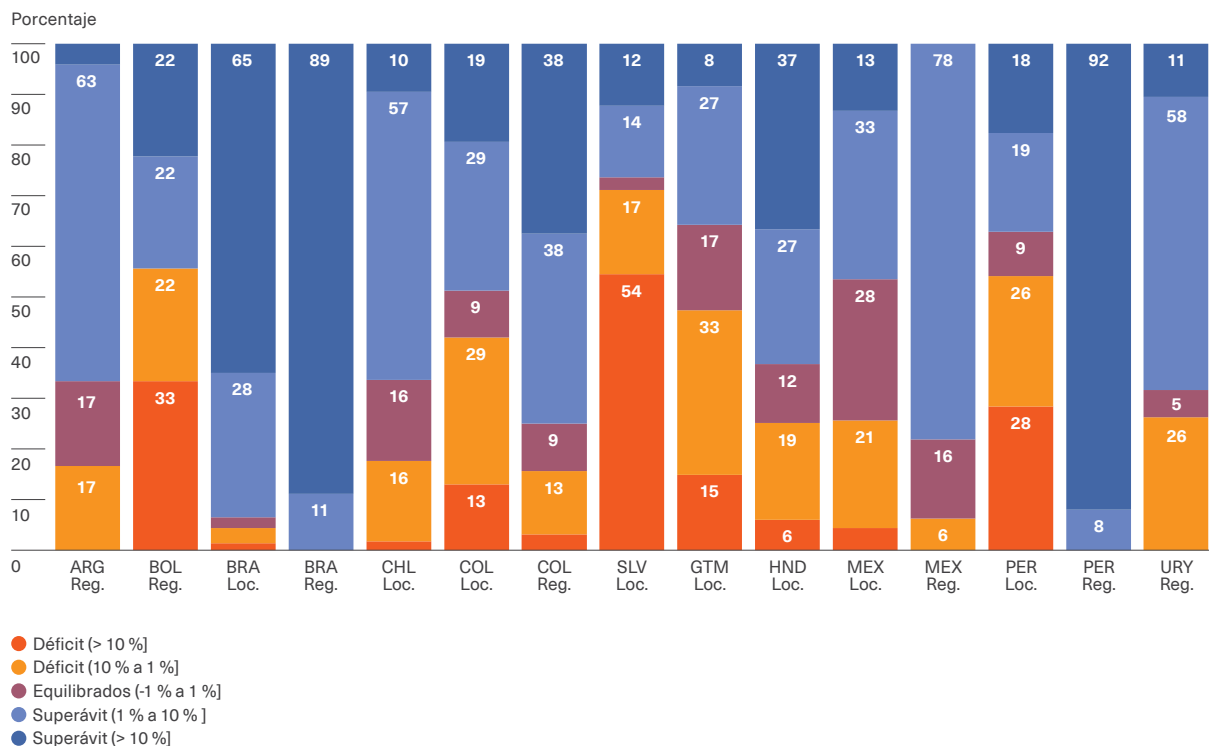
El gráfico 3.6 presenta un panorama comparativo de los resultados fiscales en 2022 para varios países de América Latina y el Caribe, evidenciando una considerable variabilidad entre países y en su interior respecto a la situación fiscal de los niveles subnacionales. En algunos países, la situación fiscal en determinadas jurisdicciones subnacionales es relativamente holgada, como la de los gobiernos regionales de Perú y los estatales y municipales de Brasil, donde más del 65 % de estos reportaron

superávits superiores al 10 % de sus ingresos. En el otro extremo, en El Salvador a nivel local, la mayoría de los gobiernos presentaron un déficit en 2022. En el resto de los países, la situación fiscal en los niveles subnacionales muestra una gran diversidad, con gobiernos distribuidos a lo largo de todo el espectro de resultados fiscales.

Es importante señalar que los resultados fiscales reflejan tanto la capacidad de los gobiernos subnacionales para gestionar sus recursos como el cumplimiento de reglas fiscales que restringen los niveles de déficit o promueven la generación de superávits. Si bien la ausencia de déficit en algunas entidades puede estar influenciada por estas normativas, también indica, en muchos casos, una situación fiscal holgada, que permite afrontar obligaciones sin recurrir al endeudamiento. En el siguiente apartado, se profundizará en el rol de estas reglas y su impacto en la sostenibilidad fiscal.

### Gráfico 3.6

Porcentaje de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe con resultado fiscal deficitario, equilibrado y superavitario en 2022



**Nota:** Los datos de Bolivia corresponden al año 2021. El resultado fiscal se presenta como porcentaje de los ingresos totales de cada jurisdicción.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestarias de los países (ver el detalle en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

## Restricciones presupuestarias y autonomía

La participación de los gobiernos subnacionales en el gasto agregado es una medida imperfecta de sus responsabilidades, ya que no refleja adecuadamente su autonomía para decidir, planificar y ejecutar el presupuesto (Ter-Minassian, 2020). Existen varios factores que limitan esa autonomía para decidir sobre la asignación de los recursos. Entre ellos destacan, por un lado, las rigideces presupuestarias, que dificultan ajustar el gasto en componentes obligatorios, como salarios, pensiones y deuda. Por otro lado, están las regulaciones que condicionan

la cantidad y el destino del gasto, como las transferencias con asignaciones específicas y los pisos presupuestarios que establecen mínimos de gasto en ciertas áreas prioritarias. Finalmente, las restricciones fiscales, como las leyes de responsabilidad fiscal, buscan evitar un endeudamiento excesivo o una composición del gasto que dificulte el ajuste al ciclo económico, garantizando la sostenibilidad fiscal, pero también pueden limitar la flexibilidad de los gobiernos subnacionales para responder a contextos específicos.

## Rigideces presupuestarias y sostenibilidad fiscal

Algunos componentes del gasto público son difíciles de modificar o ajustar debido a restricciones institucionales, legales, contractuales o de otro tipo que limitan la capacidad del gobierno para alterar el tamaño o la estructura del gasto, al menos en el corto plazo. Entre las categorías de gastos más inflexibles se encuentran los salarios, las pensiones y el servicio de la deuda pública, cuya evolución suele depender de dinámicas macroeconómicas y demográficas (Cetrángolo et al., 2009; Olaberria y Herrera, 2020).



### La rigidez del gasto limita la autonomía de los gobiernos subnacionales y plantea desafíos para la sostenibilidad fiscal

Además de limitar la autonomía de los gobiernos subnacionales para asignar recursos, la rigidez del gasto plantea desafíos en términos de sostenibilidad fiscal, especialmente durante períodos recesivos. En estos contextos, la caída de ingresos agrava las

necesidades de financiamiento debido a la inflexibilidad de ciertos gastos obligatorios, como los salarios y las pensiones. Para mitigar este riesgo, algunos países han establecido límites en sus leyes de responsabilidad fiscal. En Brasil, por ejemplo, se establece un umbral máximo del 60 % de los ingresos corrientes netos para los gastos de personal en los estados y los municipios (Bornhorst et al., 2019).

La proporción del gasto en personal, seguridad social y servicios de la deuda varía considerablemente entre países y niveles de gobierno. En la muestra de países incluida en el cuadro 3.1, el gasto en personal promedia un 31 % del gasto total, tanto a nivel regional como local. El peso del gasto en seguridad social es mayor en países federales como Argentina y Brasil, donde los gobiernos subnacionales suelen tener sistemas de seguridad social propios. El pago de los servicios de la deuda ronda en promedio el 3 % del gasto total en el nivel regional y el 4 % en el nivel local. En conjunto, estos componentes relativamente rígidos del gasto público subnacional promedian el 43 % y el 36 % del gasto total de los gobiernos regionales y locales, respectivamente.

## Condicionamientos en la cantidad y el destino del gasto

La autonomía del gasto puede estar limitada por regulaciones que condicionan el uso de ciertos fondos, como aquellos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y de transferencias realizadas por gobiernos de nivel superior con destinos específicos. El gráfico 3.7 muestra que el peso de los recursos con asignación específica dentro del gasto subnacional varía significativamente entre países, desde niveles relativamente bajos en países como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen más autonomía para asignar los recursos, hasta porcentajes mayores en países como Chile, Colombia, Guatemala y El Salvador. Destaca el caso de los gobiernos regionales de Bolivia, donde el 80 % del gasto se financia con recursos de asignación específica, destinados

principalmente al gasto de inversión. El principal destino de los fondos con asignación específica es la inversión en infraestructura, seguido por los sectores de educación y salud (ver el capítulo 5).

Otra restricción a la autonomía del gasto son los pisos presupuestarios, que establecen montos o porcentajes mínimos para ciertas áreas o actividades, como educación y salud. Estas regulaciones buscan garantizar derechos y obligaciones constitucionales o legales y se justifican por la naturaleza de bien meritario de estos sectores o como mecanismos para resolver problemas de inconsistencia temporal (Cetrángolo et al., 2009)<sup>4</sup>. Aunque estas medidas pueden limitar la capacidad de los gobiernos subnacionales para decidir sobre la

4 Los bienes públicos meritarios son aquellos cuya provisión genera beneficios sociales adicionales, que no siempre son percibidos por los individuos, lo que justifica su financiamiento o regulación por parte del Estado para promover un mayor acceso, como la educación básica, la salud pública y otros gastos sociales.

distribución del gasto según sus necesidades locales, también aseguran una asignación mínima de recursos hacia áreas prioritarias, lo que puede generar beneficios significativos si se implementan adecuadamente.



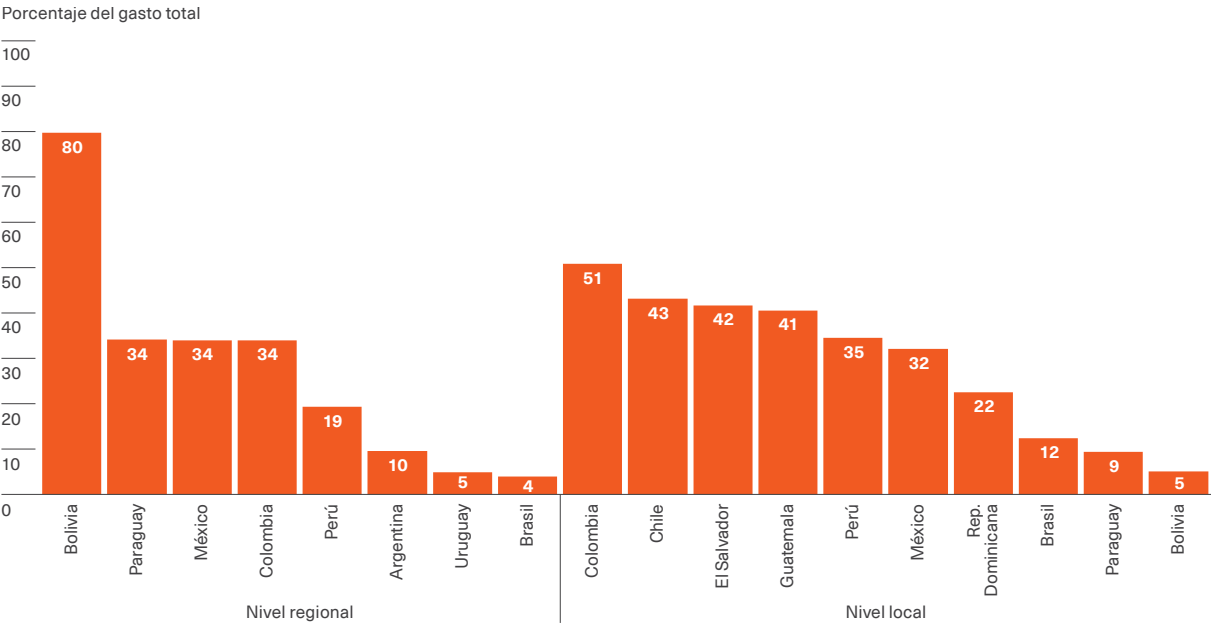
Los pisos presupuestarios garantizan una asignación mínima de recursos hacia áreas prioritarias, lo que puede generar beneficios significativos si se implementan adecuadamente

En Brasil, por ejemplo, la Constitución establece mínimos presupuestarios para el gasto de los gobiernos subnacionales en salud y educación, con el objetivo de asegurar una inversión continua en áreas esenciales para el bienestar social. En el sector de la salud, los estados deben destinar el 12 % de sus ingresos a la atención sanitaria, mientras que las asignaciones de los municipios

deben llegar al menos al 15 % de sus ingresos. En cuanto a educación, ambos niveles de gobierno están obligados a invertir el 25 % de sus ingresos en este sector.

Un estudio de Clarke et al. (2024), comisionado especialmente para este reporte, demuestra que la introducción del piso presupuestario para salud en los municipios brasileños generó efectivamente un aumento significativo en el gasto en este sector, especialmente en aquellas jurisdicciones que previamente destinaban un porcentaje inferior. Los recursos adicionales se utilizaron principalmente en infraestructura sanitaria, contratación de personal y costos administrativos, lo que llevó a una expansión de la cobertura de atención primaria y la disponibilidad de hospitales municipales. Un resultado clave de este incremento en la inversión en salud fue la disminución de la mortalidad infantil, especialmente reduciendo las muertes neonatales y aquellas causadas por condiciones perinatales, lo que demuestra el impacto positivo del gasto público dirigido hacia áreas prioritarias.

Gráfico 3.7  
Ingresos por transferencias con asignación específica como porcentaje del gasto total en países de América Latina y el Caribe circa 2023



**Nota:** Se considera el año 2019 para El Salvador, 2021 para Bolivia, 2022 para Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y México y 2023 para Argentina, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

El estudio deja dos lecciones importantes. La primera es que, aunque el cambio normativo estableció un piso presupuestario para el gasto en salud, los municipios conservaron la autonomía para decidir el destino específico de esos recursos dentro del sector, lo que fue clave para el éxito de la medida. La segunda lección es que los resultados no fueron homogéneos en todo el país. En municipios con altos niveles de corrupción, los efectos positivos del aumento del gasto sanitario fueron menos significativos. En

contraste, los municipios con mejores prácticas de gestión y mayor capacidad institucional aprovecharon más eficazmente el aumento del gasto, logrando resultados superiores en salud. En resumen, el caso de Brasil demuestra que los pisos presupuestarios, cuando se combinan con cierta flexibilidad para decidir el uso específico de los recursos y con un entorno de gobernanza sólido, pueden mejorar el acceso a servicios críticos y generar impactos positivos en el bienestar social.

## Reglas para la sostenibilidad de las finanzas subnacionales

La tendencia a dotar a los gobiernos subnacionales de mayor autonomía financiera ha ido acompañada de restricciones que buscan resolver el desafío de la disciplina fiscal a ese nivel gubernamental. Este desafío puede resumirse como una tendencia al sobreendeudamiento, en el entendido de que la situación será resuelta con un rescate financiero por un tercero o se podrá traspasar a otra autoridad en el futuro. Este problema ha sido largamente estudiado a nivel de los gobiernos centrales. Sin embargo, también existe a nivel subnacional y puede ser, como se explica más adelante, más acuciante que en el nacional.



### **La tendencia a dotar a los gobiernos subnacionales de mayor autonomía financiera ha ido acompañada de restricciones que buscan resolver el desafío de la disciplina fiscal a ese nivel gubernamental**

Una posibilidad explorada para abordar esta cuestión es impedir mediante una legislación de alto nivel (en la constitución, por ejemplo) que el gobierno central proporcione ayuda financiera a los subnacionales, de manera que estos eviten endeudarse en exceso. Sin embargo, en algunas situaciones, esta declaración no resulta creíble por, al menos, dos razones. La primera es que el impago de un gobierno subnacional puede

afectar la calidad crediticia del gobierno central. Rodden (2002) argumenta que esto puede ocurrir si el subnacional se financia de manera importante de transferencias desde el gobierno central. En este caso, este último es visto como responsable de cubrir las contingencias financieras de las entidades subnacionales que dependen financieramente de él, por lo que no hacerlo puede ser interpretado como una debilidad financiera del nivel superior de gobierno<sup>5</sup>.

Una segunda razón es que la población de la jurisdicción subnacional es parte del universo de electores del gobierno central, por lo que estos premiarán a los candidatos al gobierno de la nación que les ofrezcan aliviar sus dificultades financieras.

Por último, cabe señalar que la expectativa de un rescate aumenta el nivel de sobreendeudamiento de quien contrae la deuda. Dado este problema, algunos países, independientemente de sus avances en descentralización, han mantenido el control del endeudamiento subnacional, requiriendo que cualquier deuda sea autorizada por el gobierno central (ver el capítulo 4). Otros países, en particular los de estructura federal, pero no solo ellos, han permitido el financiamiento subnacional sujeto a ciertas reglas.

Algunos de esos países han pasado por situaciones de crisis financieras originadas en el endeudamiento de las jurisdicciones subnacionales. A continuación, se revisan tres de estos casos —Brasil, Colombia y

5 La evidencia empírica es coherente con la existencia de reglas que limitan el endeudamiento de gobiernos subnacionales en países donde el financiamiento de estos depende más de transferencias (von Hagen y Eichengreen, 1996; Rodden, 2002).



México— y las características de las reglas que han adoptado. Antes de analizar en detalle cada caso, es importante resaltar las principales lecciones extraídas de estas experiencias. En primer lugar, los esquemas de reglas que han tenido éxito en contener el crecimiento de la deuda de las jurisdicciones subnacionales (los de Colombia y México) pueden resumirse en tres componentes: 1) límites al endeudamiento y a la composición del gasto; 2) un sistema de información prospectiva que permita tomar acciones correctivas tempranas; y 3) un sistema de resolución (con aval del Estado), que incluye un programa de ajuste fiscal, en caso de que el gobierno subnacional caiga en situación de fragilidad financiera. En la evaluación de tales esquemas no puede dejarse de lado el costo de los sistemas de información y monitoreo que implican.

### ● ● **Algunos países han pasado por situaciones de crisis financieras originadas en el endeudamiento de las jurisdicciones subnacionales**

En segundo lugar, la experiencia de Brasil pone de manifiesto la importancia de la credibilidad de las reglas y la necesidad de evaluar los efectos que tienen en distintos momentos del ciclo.

### **Reglas para gobiernos subnacionales en Brasil**

En Brasil, el impulso descentralizador originado por la Constitución de 1988 desencadenó una crisis de deuda subnacional diez años más tarde. La deuda de los gobiernos subnacionales pasó de 7 % del PIB en 1991 al 20 % en 2002 y se volvió insostenible para los emisores. El gobierno central debió efectuar rescates públicos entre 1998 y 2001. Al mismo tiempo, en el año 2000 se estableció la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que fijó límites al gasto y al endeudamiento tanto para el gobierno federal como para los subnacionales (estados y municipios).

### ● ● **En Brasil la deuda de los gobiernos subnacionales pasó de 7 % del PIB en 1991 al 20 % en 2002, volviéndose insostenible para los emisores**

La LRF se enfocó, en su origen, en dos límites: 1) el gasto en personal como porcentaje de los ingresos corrientes, y 2) el nivel máximo de deuda que pueden adquirir los gobiernos subnacionales en relación con el ingreso corriente neto (Arreaza et al., 2022).

Si bien el esquema logró reducir la deuda de los gobiernos subnacionales en la primera década del presente siglo, que fue un periodo de crecimiento, no lo logró en la siguiente, cuando la economía pasó por una recesión en los años 2014 y 2016. La situación derivó en una nueva crisis financiera de los gobiernos subnacionales ese último año y una nueva intervención de alto costo por parte del gobierno federal.

Según Medas et al. (2019) esto se debió principalmente a dos razones. La primera es que los controles del cumplimiento de los límites establecidos en la regla no fueron aplicados con rigor por quienes estaban encargados de hacerlo. Los autores mencionados y otros señalan que nunca se logró convencer de que el gobierno federal no acudiría al rescate de los subnacionales que cayeran en insolvencia.

La segunda razón es que el diseño de la regla genera una prociclicidad en el gasto en personal que es difícil de administrar. En efecto, el crecimiento de los ingresos de los gobiernos subnacionales en la fase expansiva del ciclo —por mayor recaudación tributaria en todos los niveles de gobierno— permite un mayor gasto en personal. Cuando el ciclo se revierte y los ingresos caen, el gasto en personal debería contraerse; sin embargo, aplicar esa medida es difícil, ya que otras leyes restringen las causales de término de los contratos laborales<sup>6</sup>.

6 Una solución a este problema es que los mínimos de gasto se definan en relación con el ingreso de tendencia y no al corriente, y que se construya un fondo de estabilización para absorber las fluctuaciones de dichos gastos en el ciclo económico. Sin perjuicio de esto, existe consenso de que hay otros elementos en la regla fiscal brasileña que deben ser atendidos, cuya discusión excede el propósito de este apartado.

## Recuadro 3.2

### Leyes de Reestructuración de pasivos para subnacionales

La existencia de un proceso de quiebra conocido, transparente e implementable hace creíble la promesa de que no habrá rescates y que los involucrados en una situación de insostenibilidad financiera sufrirán costos, lo que provee incentivos *ex ante* adecuados tanto a prestamistas como a deudores.

Una ley de quiebra para gobiernos subnacionales no puede ser una extensión de una ley de quiebra de sociedades comunes ya que los primeros tienen características particulares. En particular, la mayoría de sus activos no son embargables, y la entidad debe seguir operando, puesto que no se puede detener la provisión de servicios públicos esenciales durante el período de recuperación financiera. Esto último impone un desafío en términos de la determinación de los recursos necesarios para esa operación. Cuantos más recursos queden disponibles para esto en desmedro del pago de pasivos, más largo será el período de ajuste.

Muchas de las leyes de reestructuración de pasivos para administraciones subnacionales se crearon como respuesta a situaciones de estrés financiero (Canuto y Liu, 2013). La premura por organizar la salida de las crisis, hace que estas leyes se diseñen de manera *ad hoc* considerando las fortalezas relativas de las instituciones de cada país en determinados momentos. La ley 550 de 1999 de Colombia, por ejemplo, establece que el proceso de quiebra de los gobiernos subnacionales sea organizado por la Superintendencia de Sociedades, cuya jurisdicción fue ampliada para incorporar a estos gobiernos y cumplir con este propósito. Un ejemplo distinto es el de Hungría, cuya ley de quiebras de municipios de 1996 entregó la administración de esos procesos al poder judicial (Canuto y Liu, 2013). Ambos países han sido exitosos tanto en resolver la crisis inicial como en generar una situación financiera sostenible en los subnacionales. Esto refuerza el hecho de que los diseños institucionales apropiados dependen de las características particulares de cada país.

#### Reglas para gobiernos subnacionales en Colombia

La Constitución de 1991 impulsó una descentralización fiscal, por la cual las jurisdicciones subnacionales (departamentos y municipios) recibieron más recursos y mayor autonomía para gastarlos. La ausencia de incentivos para la disciplina fiscal y el acceso al endeudamiento hizo que la deuda subnacional creciera el 320 % entre 1992 y 1997, obligando al gobierno central a un costoso rescate (Fedelino, 2010). La situación condujo a la adopción de medidas de disciplina fiscal, que fueron exitosas en restablecer la salud económica en los primeros años del presente siglo (Pérez-Valbuena, Melo-Becerra et al., 2024).

El esquema de reglas fiscales en Colombia consta de varios elementos. La llamada Ley de Semáforos (1997)

determina límites al endeudamiento basados en dos indicadores, uno de solvencia (cociente entre el pago de intereses y el superávit operacional) y otro de sostenibilidad (cociente entre el saldo total de la deuda y los ingresos corrientes). Si el indicador de solvencia está por debajo del 40 % y el de sostenibilidad es inferior al 80 %, la entidad puede contratar nuevos créditos sin la autorización del Ministerio de Hacienda. En otros escenarios se debe pedir su autorización<sup>7</sup>.

Otro elemento importante para salir de una situación de alto endeudamiento son los acuerdos de reestructuración de pasivos, bajo la Ley 550 de 1999. Cuando los departamentos y municipios se encuentran en situaciones de incumplimiento de pagos, se pueden acoger voluntariamente a estos acuerdos, sometiéndose a las restricciones de gasto que imponen. Las leyes que regulan esos procesos de reestructuración son un elemento indispensable en un esquema de incentivos para el buen funcionamiento

7 El límite del indicador de solvencia para estos propósitos se elevó al 60 % en 2003.





El estado de Amazonas, en Brasil, es el gobierno regional con mayor superficie en América Latina y el Caribe.

financiero de los gobiernos subnacionales (ver recuadro 3.2). Por otra parte, en el año 2000 se establecieron límites en la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre disposición.

Por último, desde 2003, se obliga a los gobiernos subnacionales a presentar un “Marco fiscal de mediano plazo”, consistente en una planificación financiera. Esta debe mostrar la capacidad de pago de la deuda, la cual debe ser acreditada por una agencia calificadora de riesgo. En virtud de la normativa, las jurisdicciones solo pueden contar con financiamiento del gobierno central para liquidez de corto plazo y no tienen la posibilidad de asumir nueva deuda si tienen créditos del Estado (o con su garantía) en mora.

La evidencia indica que las reglas descritas han logrado el objetivo de mantener las finanzas subnacionales sostenibles (Chamorro y Urrea, 2016; Sánchez y Zenteno, 2011). También han conseguido que las reglas que limitan los gastos operacionales reduzcan la probabilidad de déficit sin recortar la provisión de bienes públicos (Carreri y Martínez, 2024). No obstante, hay espacio para evolucionar a lo que se ha llamado reglas fiscales de “segunda generación”. En particular, la incorporación en las reglas de “cláusulas de escape”, que permitan hacer frente a colapsos. Esto se hizo evidente en todo el mundo y en distintos niveles de gobierno en el caso de la epidemia de COVID-19, cuando hubo que levantar algunas restricciones impuestas por la regulación. La idea de estas cláusulas es hacer esto de manera ordenada y predecible.

● ●

**En Colombia, la evidencia indica que las reglas fiscales han logrado el objetivo de mantener las finanzas subnacionales sostenibles, reduciendo la probabilidad de déficit sin recortar la provisión de bienes públicos**

### **Reglas para gobiernos subnacionales en México**

Este país pasó por un proceso de descentralización fiscal en las décadas de 1990 y 2000. En un principio, el marco regulatorio descansó en mecanismos de

mercado. Sin embargo, hacia 1996 la deuda de las entidades subnacionales alcanzó el 2,2 % del PIB y dichos gobiernos no tenían capacidad de pagarla, por lo que el gobierno federal tuvo que hacer un rescate. Posteriormente, con ocasión de la crisis financiera global, el nivel de endeudamiento de los subnacionales volvió a subir, desde el 1,6 % del PIB en 2007 hasta el 2,9 % en 2017.

En 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), que estableció un control sobre el endeudamiento de las entidades subnacionales. Esto requirió una reforma constitucional en 2013.

● ●

**En México, en 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), que estableció un control sobre el endeudamiento de las entidades subnacionales**

El sistema comprende un esquema de límite al endeudamiento, basado en indicadores de sostenibilidad de la deuda, que determinan si el gobierno subnacional puede asumir ese tipo de obligaciones financieras o no. Además, se estableció un registro de deuda y un mecanismo de contratación para asegurar que se contrae al menor costo.

El marco considera, además, una serie de reglas para el gasto: en caso de poder acceder a deuda, esta sólo puede usarse para inversión (“regla de oro”), el gasto en personal está sujeto a una tasa de crecimiento máxima, los superávits corrientes deben ahorrarse, y, en caso de déficits, se deben ajustar los gastos no productivos.

De manera similar a la de Colombia, se establecen estándares de información que consideran proyecciones del marco fiscal a cinco años para los estados y de tres para los municipios. Finalmente, en caso de insolvencia, se instaura un esquema de restructuración de deuda con garantía del gobierno federal condicionada a un ajuste fiscal.

De este modo, se ve que la regla fiscal mexicana contiene elementos similares a los de la regla de Colombia. La evidencia empírica muestra que la regla ha sido efectiva en contener el endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Del Castillo y Cabral, 2024).



# Compras públicas

Las organizaciones del sector público utilizan las compras públicas para adquirir los bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios públicos. Estas compras abarcan desde la adquisición regular de los suministros necesarios para el normal funcionamiento de las organizaciones hasta la contratación de obras de infraestructura de gran tamaño<sup>8</sup>.

Las compras representan una parte importante del gasto de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, como muestra el gráfico 3.8. En promedio, cerca de la mitad del gasto de los gobiernos locales y alrededor de la tercera parte del que realizan los gobiernos regionales se destina a esas operaciones. En el nivel local, Perú registra el mayor porcentaje de gasto en compras públicas, alcanzando un 86 % del gasto total, seguido de Bolivia con más del 70 %. A nivel regional, Bolivia también sobresale, destinando más del 60 % de su presupuesto a compras públicas<sup>9</sup>. La elevada proporción de las compras en el gasto total en estos países se debe principalmente al alto peso de la inversión pública, la cual se incluye en el gasto para adquisiciones.

La gestión de las compras públicas es una de las áreas de la administración pública más susceptibles al malgasto. Este puede producirse incluso en acciones bienintencionadas por parte de los funcionarios públicos debido a diversas razones, como la falta de habilidades técnicas para negociar mejores condiciones, la ausencia de incentivos para minimizar los costos o la existencia de cargas regulatorias excesivas que dificultan procesos ágiles y eficientes. Estas condiciones pueden llevar a la adquisición de insumos más caros o de menor calidad de lo que realmente se podría obtener en el mercado. Bandiera et al. (2009) muestran que alrededor del 80 % del exceso de gasto en las adquisiciones de bienes genéricos en Italia se debe a este tipo de ineficiencias en los procesos de compra. En estos casos, también se puede ver

afectada la calidad de los servicios públicos que se proporcionan con esos insumos.

El malgasto también puede originarse en la corrupción, cuando los funcionarios públicos utilizan intencionalmente la discreción en la toma de decisiones para obtener beneficios directos, como rentas ilícitas. En particular, la contratación de obras públicas es uno de los rubros más vulnerables a la corrupción. Esto se debe, entre otras razones, al alto valor de los contratos, la dificultad de verificar cada detalle de la calidad de las obras y la especificidad de estas, lo que limita el número de proveedores que pueden ejecutarlas (Fajardo et al., 2019). Estas condiciones generan incentivos y oportunidades para la colusión entre funcionarios públicos y empresas y pueden resultar en aumentos de gastos para el Estado. Un ejemplo conocido en la región es lo que ocurrió en el caso Odebrecht. La empresa ofrecía sobornos para obtener contratos en licitaciones o para renegociar términos a su favor una vez adjudicados, lo que derivó en un aumento de los costos hasta un 40 % del valor inicial de los proyectos (Campos et al., 2021).



## La contratación de obras públicas es uno de los rubros más vulnerables a la corrupción

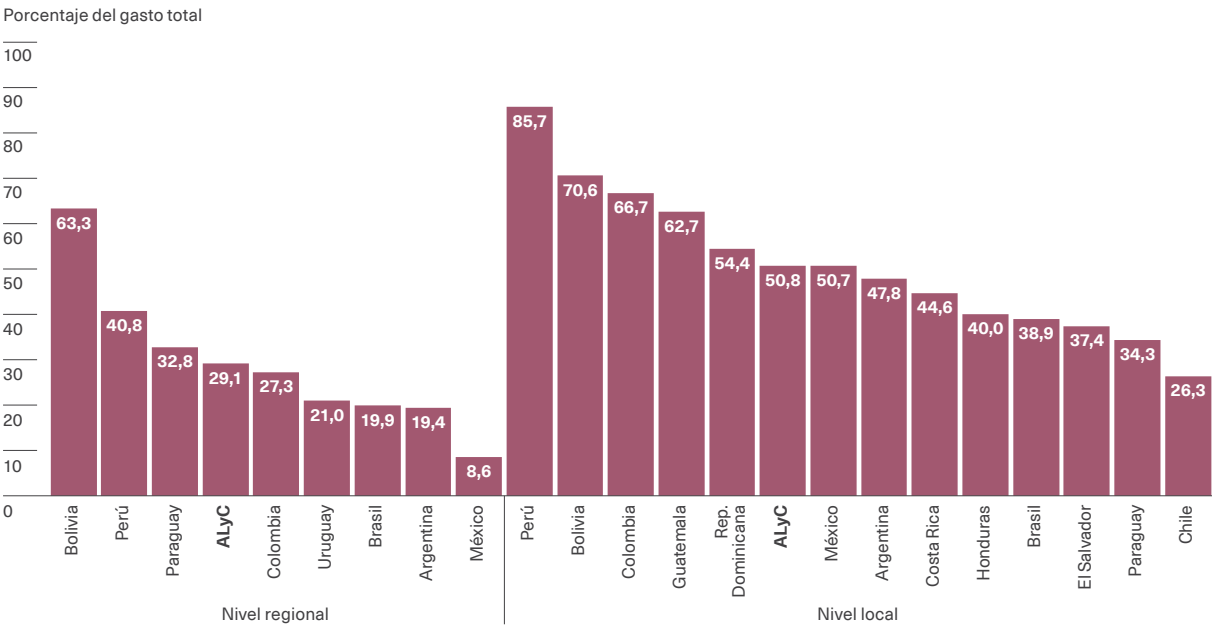
Este tipo de situaciones subraya la importancia de contar con normas claras y eficaces para las contrataciones públicas, orientadas tanto a mejorar la eficiencia de los procesos como a reducir las oportunidades de corrupción mediante mecanismos de control y transparencia. Estas normas y mecanismos son especialmente relevantes para los gobiernos subnacionales, donde las capacidades técnicas y los recursos disponibles para gestionar compras pueden ser limitados.

8 En este capítulo se emplean de manera indistinta los términos compras y contrataciones para referirse a las compras públicas, que abarcan tanto la adquisición de bienes y servicios como la contratación de obras públicas.

9 Estas cifras se obtienen a partir de los rubros "consumo de bienes y servicios" y "adquisición de activos no financieros (o formación bruta de capital)" de las ejecuciones presupuestarias de los gobiernos y no son directamente comparables con los datos de la OCDE basados en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Para más detalles sobre la metodología de estimación del gasto en compras públicas y las diferencias con el SCN, véase la nota metodológica en el gráfico 3.8.



**Gráfico 3.8**  
 Compras públicas como porcentaje del gasto total de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



**Nota:** Las compras públicas se estiman como la suma del consumo de bienes y servicios y las adquisiciones de activos no financieros (formación bruta de capital), según las ejecuciones presupuestarias de los gobiernos. Este enfoque, alineado con el criterio de la OCDE (2024) y las Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (EFP-FMI), permite abarcar un mayor número de países que los disponibles en la base de datos del FMI. La metodología se basa en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP), que ofrece un marco contable para evaluar la política fiscal, aunque difiere de otros sistemas, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). A diferencia del MEFP, el SCN también incluye costos de bienes y servicios financiados por el gobierno, como subvenciones o transferencias para bienes y servicios consumidos por otros sectores.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestarias de los países (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Dado que las compras públicas representan una proporción significativa del gasto subnacional, cualquier mejora en su gestión puede tener impactos sustanciales en la calidad del gasto y en la provisión de servicios públicos. Esto es particularmente cierto en contextos donde los sistemas centralizados de regulación y apoyo para adquisiciones pueden ofrecer herramientas, como modalidades de compra o plataformas digitales, que son de gran utilidad para las entidades subnacionales. Implementar estas prácticas en los niveles subnacionales puede no solo optimizar costos, sino también reducir los riesgos de corrupción y mejorar la transparencia en las transacciones.

Un elemento clave de los sistemas de compras públicas para aumentar la eficiencia del gasto es la

definición de diferentes modalidades de compra. De ellas, se distinguen dos, el convenio marco y la subasta.

**El convenio marco.** Es una de las modalidades más utilizadas y consiste en la realización de acuerdos con proveedores para que ofrezcan productos genéricos en condiciones preestablecidas a cualquier entidad compradora del sistema. Su finalidad es simplificar y agilizar las compras repetitivas de bienes o servicios muy estandarizados. El convenio marco supone decisiones más automáticas, que dejan menos espacio a la discreción de las entidades compradoras, reduciendo tanto el despilfarro de los recursos como las oportunidades para la corrupción.

La utilización de convenios marco puede generar importantes reducciones en los costos de adquisición. El estudio de Bandiera et al. (2009) muestra que la utilización de este instrumento por la agencia central de compras del gobierno italiano para la adquisición de bienes genéricos permitió reducir significativamente las diferencias de precios para un mismo producto y generó grandes ahorros de costos. Además, al centralizar la negociación de los precios, esta modalidad ayuda a disminuir el impacto de las ineficiencias derivadas de la falta de habilidades técnicas o de incentivos para minimizar costos a nivel local, lo que resulta especialmente relevante para los gobiernos subnacionales con capacidades limitadas. Estos resultados sugieren que extender la cobertura de los sistemas de compras públicas a las entidades subnacionales y, en particular, proporcionar convenios marco que cubran la mayor parte posible de las adquisiciones de bienes genéricos, puede ser eficaz para mejorar la eficiencia del gasto subnacional.

Los convenios marco están disponibles en los sistemas de compra pública de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, pero no siempre son de uso obligatorio. Según un relevamiento de 2018, las agencias nacionales de contratación pública de 10 de los 15 países de la región incluidos en el estudio ofrecen convenios marco celebrados a nivel centralizado (ver el gráfico 3.9)<sup>10</sup>. De estos, en 2 países los convenios son de uso obligatorio en todos los niveles de gobierno (Ecuador y Guatemala), en 6 son de uso obligatorio solamente a nivel central (Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay) y en los 2 restantes son de uso voluntario (Brasil y Uruguay) (OCDE, 2024c)<sup>11</sup>.

A pesar de su disponibilidad, un desafío clave en muchos países es fomentar un uso más extendido de la herramienta, especialmente en los niveles subnacionales. En Perú, por ejemplo, las compras públicas realizadas mediante acuerdo marco representaron solo el 1 % del gasto en este rubro de los gobiernos locales y el 5 % en el caso de los gobiernos regionales. Este bajo uso puede atribuirse a factores como la preferencia por modalidades más flexibles (por

ejemplo, la contratación directa si los montos son bajos) y las limitaciones institucionales que dificultan una planificación adecuada para aprovechar los beneficios de esos acuerdos (CGR de Perú, 2023).

**Las subastas.** Son mecanismos efectivos para promover la competencia y lograr mejores condiciones para obtener bienes y servicios que se adquieren con menos regularidad. Un tipo particular es la subasta inversa, en la que la entidad compradora detalla el bien o servicio requerido y adjudica el contrato a la oferta con el menor precio. Esta modalidad es especialmente efectiva para reducir costos en contextos con muchos proveedores. No obstante, un requisito clave para maximizar sus beneficios es definir especificaciones precisas sobre las características de los bienes y servicios, ya que, al centrarse exclusivamente en el precio, podrían obtenerse resultados subóptimos si aspectos como la calidad no se consideran adecuadamente (Lalive y Schmutzler, 2015).



## Los convenios marco y las subastas mejoran la eficiencia de las compras públicas y se potencian con herramientas digitales

Los convenios marco y las subastas mejoran la eficiencia de las compras públicas y se potencian con herramientas digitales. Los convenios marco sirven como base para catálogos electrónicos que permiten acceder a bienes y servicios estandarizados con precios preestablecidos, simplificando las adquisiciones y aumentando la transparencia. Las subastas inversas electrónicas, por su parte, facilitan procesos competitivos en línea, optimizando la participación de los proveedores y reduciendo los costos. Ambas herramientas suelen integrarse en portales electrónicos de compras públicas, que gestionan todas las etapas de contratación, desde las convocatorias hasta las adjudicaciones y el seguimiento de los contratos<sup>12</sup>.

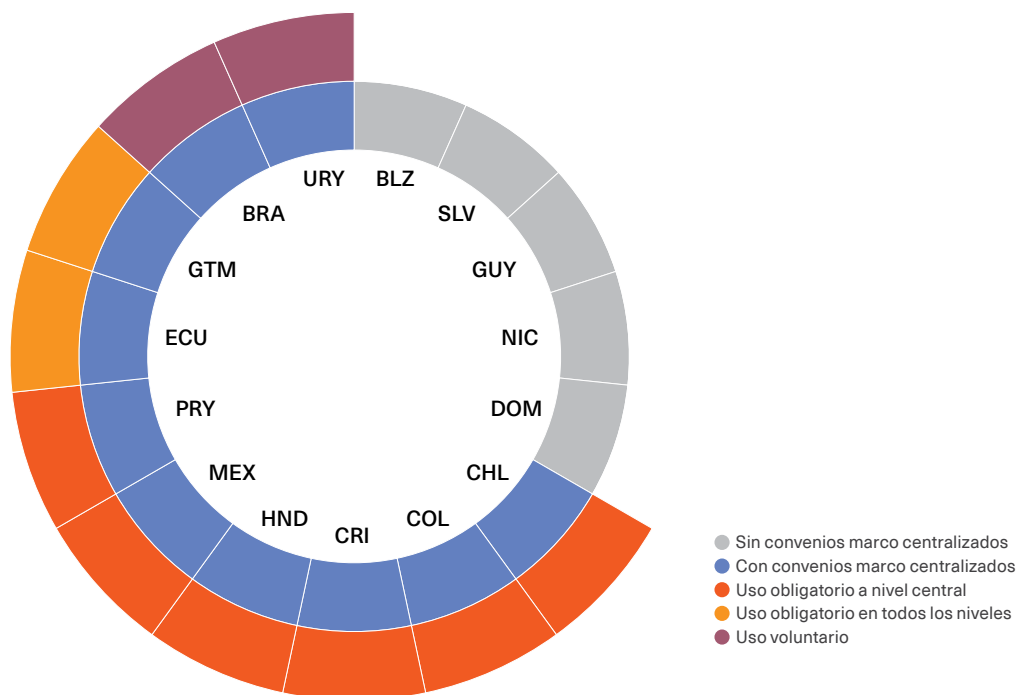
10 Los cinco países en los que las agencias centrales de compras públicas no otorgaban convenios marco en el momento del relevamiento son Belice, El Salvador, Guyana, Nicaragua y República Dominicana.

11 Si bien es deseable que los convenios marco sean de uso obligatorio para las compras de las entidades subnacionales, la existencia misma de los convenios, aun cuando su uso es voluntario, podría generar ahorros de costos para las organizaciones del sector público que realizan esas transacciones de manera autónoma, debido a externalidades de información (Lotti et al., 2024).

12 Para un análisis del impacto de estas herramientas digitales en las compras subnacionales, ver el capítulo 8.

### Gráfico 3.9

Existencia y cobertura de convenios marco centralizados en América Latina y el Caribe por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2020a).

Un aspecto muy importante en el diseño de los sistemas de compra pública es el balance entre control y flexibilidad. Utilizar reglas para las adquisiciones tiene el beneficio de limitar la discrecionalidad de las entidades compradoras, pero puede resultar en costos en términos de agilidad administrativa si esas reglas implican un exceso de rigidez en los procesos. Esta inflexibilidad puede generar costos adicionales en la provisión de servicios públicos o incentivar el uso de mecanismos de excepción para evitar las reglas. De hecho, uno de los desafíos pendientes para mejorar la contratación pública en la región está en reducir el uso excesivo de excepciones, manteniendo un equilibrio adecuado entre control y flexibilidad (Izquierdo et al., 2018).

Un reto frecuente en los sistemas de compras es la aplicación uniforme de normas centralizadas a todas las entidades subnacionales, sin considerar

sus diferencias en capacidades técnicas y administrativas. Este enfoque, aunque busca estandarizar procedimientos y garantizar el cumplimiento, puede dificultar que los gobiernos subnacionales más pequeños o con recursos limitados cumplan con requisitos diseñados para entidades con mayor capacidad institucional.

En Brasil, por ejemplo, se ha documentado que los gobiernos con menos recursos enfrentan más dificultades para pagar a los proveedores dentro del plazo establecido en la normativa. Este problema está relacionado con las reglas centralizadas, que, al aplicarse de manera uniforme, generan una carga administrativa desproporcionada en los municipios más pequeños, que suelen carecer de la capacidad técnica y operativa para gestionar procesos complejos de contratación pública (Dahis et al., 2023). La falta de flexibilidad en la normativa dificulta que

estos municipios adapten sus procedimientos a sus capacidades reales, lo que puede derivar en demoras en la ejecución presupuestaria y, en consecuencia, en los pagos a los proveedores. Estos retrasos, además, desalientan la participación de proveedores pequeños, especialmente locales, para quienes las dilaciones significan mayores costos financieros.

En Perú, la falta de flexibilidad de las regulaciones también tiene consecuencias significativas, como el uso frecuente de excepciones. Según el estudio de la Contraloría General de la República (CGR de Perú, 2023), las contrataciones sin proceso, definidas como adquisiciones directas realizadas por montos inferiores a ciertos límites, representaron una tercera parte de las compras de los gobiernos subnacionales en 2022. Este mecanismo, diseñado para atender situaciones excepcionales o necesidades de bajo importe, ha sido ampliamente utilizado, en parte debido a su flexibilidad administrativa. Sin embargo, el estudio revela que esta modalidad se ha desnaturalizado en muchos casos a través del fraccionamiento de contratos, utilizado para evitar los procesos regulares establecidos por la normativa.

Estos casos ilustran cómo un exceso de control, combinado con la falta de flexibilidad en las regulaciones,

puede tener consecuencias negativas, especialmente para los gobiernos subnacionales más pequeños o con capacidades limitadas. Entre las alternativas posibles para balancear mejor el control y la flexibilidad se encuentran la simplificación de los procedimientos para compras de poco valor, la reevaluación de los umbrales para las modalidades de contratación más simples y la introducción de procesos más ágiles para compras recurrentes. Estas medidas podrían contribuir a reducir las ineficiencias sin comprometer la transparencia en las adquisiciones públicas.

Por último, uno de los resultados más relevantes del estudio de Bandiera et al. (2009), mencionado anteriormente, es que la mayor parte de los sobrecostos en la contratación pública de bienes genéricos en Italia se debe más a la ineficiencia en los procesos de compra que a la corrupción, y que la utilización generalizada de acuerdos centralizados es eficaz para atenuar el primer problema, pero no el segundo. Esto significa que inducir a los gobiernos subnacionales a utilizar los sistemas de compras públicas centralizados permitiría eliminar una parte sustancial de los sobrecostos en las compras, pero este tipo de reglas debe ser complementados con controles *ex post*, como las auditorías externas que se discuten en el siguiente apartado.

## Otros controles e incentivos: auditorías y financiación basada en resultados

### Mecanismos de control

Las reglas que limitan las atribuciones de los funcionarios en el uso de los recursos públicos pueden resultar insuficientes si no se complementan con controles efectivos, tanto correctivos como preventivos. Aun cuando existen normas, los funcionarios pueden encontrar formas de eludirlas, como fraccionar los contratos para mantenerlos por debajo del umbral que exige procesos de contratación más rigurosos o invocar condiciones de excepcionalidad que permitan decisiones más discrecionales. Los controles pueden ser realizados por entidades internas del propio gobierno o por una jurisdicción de nivel superior.

#### Auditorías externas

Una herramienta para reforzar los controles sobre el uso de los fondos en los niveles subnacionales son las auditorías del gobierno central, cuya efectividad como mecanismo anticorrupción ha sido ampliamente documentada.

Uno de los casos más conocidos es el programa de auditorías en Brasil, lanzado en 2003 y operado por la Contraloría General de la Unión (CGU) con el objetivo

de detectar y reducir la corrupción en los gobiernos municipales mediante procesos de verificación aleatorios. La CGU selecciona los municipios a través de un sorteo público para revisar la gestión de los fondos federales destinados a proyectos locales. Los resultados de las auditorías son publicados en los medios de comunicación y compartidos con las autoridades judiciales y policiales.

Este programa ha demostrado ser un instrumento efectivo para reducir la corrupción en los municipios auditados. Avis et al. (2018) muestran que la reducción de la corrupción ocurre principalmente debido al aumento en los costos legales percibidos por los funcionarios, más que por la sola presión electoral. En los municipios auditados, la incidencia de actos corruptos disminuyó en casi un 8 % en comparación con aquellos no auditados, con reducciones aún mayores en municipios auditados en múltiples ocasiones. Los mecanismos clave incluyen la rendición de cuentas judicial, que expone a los funcionarios a posibles investigaciones y sanciones legales, y la difusión de los resultados en medios locales, lo cual refuerza la presión social y política contra la corrupción.



### **Las auditorías del gobierno central son una herramienta efectiva para reducir la corrupción en los niveles subnacionales**

Entre los factores de éxito del programa, los autores destacan la autonomía de la CGU y la aleatoriedad en la selección de municipios auditados, que limitan la posibilidad de interferencia política y aumentan la credibilidad del proceso. Además, la amplia cobertura mediática de los resultados de las auditorías, especialmente en áreas con acceso a radio y televisión locales, ha sido crucial para maximizar el impacto, ya que amplifica la presión sobre los funcionarios corruptos. Adicionalmente, la presencia de distritos judiciales en los municipios auditados ha sido determinante para traducir los casos de corrupción detectados en acciones legales. Según Avis et al. (2018), en municipios con distritos judiciales, la probabilidad de que los resultados de las auditorías generen procesos legales aumenta en un 35 %, reforzando el efecto disuasorio del programa al exponer a los funcionarios corruptos a posibles sanciones judiciales.

La capacidad de las auditorías externas para fortalecer otras áreas de la gestión pública, como la programación de recursos, la contabilidad y la transparencia, es más limitada. Esto se debe a que, aunque detectan incumplimientos, las sanciones que se derivan de ellos suelen ser leves en comparación con las asociadas a los casos de corrupción, lo que reduce su impacto disuasorio. Esto se desprende del estudio de De La O et al. (2023), que evalúa el impacto de auditorías nacionales y estatales en municipios de México en el cumplimiento de normas relacionadas con el uso de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). A pesar de tener discreción en el uso de ese dinero, los municipios deben cumplir normas programáticas (que definen los sectores a priorizar), contables (por ejemplo, documentar y justificar todos los gastos) y de transparencia (como compartir el plan anual de proyectos con el Ministerio de Desarrollo Social e informar de sus gastos al Ministerio de Finanzas). Los autores no encuentran ningún efecto de las auditorías en el cumplimiento de estas directrices.

Las auditorías externas también pueden tener efectos no deseados en la gestión pública. Gerardino et al. (2024) muestran que, en Chile, las auditorías enfocadas en las compras públicas desincentivan el uso de subastas competitivas, favoreciendo contratos directos menos regulados. Esto ocurre porque las subastas enfrentan mayores probabilidades de ser auditadas y de que se detecten eventuales infracciones, lo que reduce la disposición de los funcionarios a utilizarlas. Este hallazgo subraya la necesidad de diseñar mecanismos de control que promuevan la transparencia y la eficiencia sin desalentar prácticas competitivas, especialmente en los niveles subnacionales con capacidades limitadas.

### **Control interno**

A diferencia del control externo, la supervisión interna tiene el potencial de ser una estrategia más directa y, por lo tanto, más efectiva para evitar el mal uso de los recursos públicos. En un estudio comisionado para este reporte, Toral (2024) documenta una considerable variación en la formalización y profesionalización de los sistemas de control interno en gobiernos locales de Brasil. Aunque la mayoría de los municipios cuentan con unidades de control interno, muchas carecen de independencia



política y de funciones específicas de auditoría y anticorrupción, lo que limita su capacidad para imponer sanciones.

El estudio revela que las reformas legislativas orientadas a fortalecer el control interno han conducido a un aumento en el número de auditores, lo cual es significativo dado que la falta de personal ha sido identificada como una de las principales debilidades de las unidades de control interno en los municipios brasileños<sup>13</sup>. Además, el estudio encuentra que estas reformas se asocian con una reducción en el número de trabajadores municipales y un aumento en la proporción de aquellos con contratos en el servicio civil (en lugar de contratos temporales, que son más vulnerables a la influencia política), lo que sugiere que el control interno puede desempeñar un papel en la reducción del uso clientelar del empleo público. En conjunto, estos hallazgos subrayan la importancia de fortalecer los sistemas de control interno en la región para mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración pública.

La independencia política de las unidades de control interno es crucial para evitar conflictos de interés que pueden surgir si los auditores dependen de las autoridades locales que están encargadas de supervisar. Cuando los alcaldes tienen la autoridad para designar a sus auditores, estos pueden sentir presión para suavizar sus evaluaciones con el fin de mantener buenas relaciones o asegurar su continuidad en el cargo, lo cual compromete la objetividad y transparencia del

monitoreo. Para mitigar este problema, Italia implementó en 2011 una reforma que centralizó el proceso de selección de los auditores encargados de supervisar las finanzas municipales, asignándolos de manera aleatoria a través de un sistema gestionado a nivel nacional. Si bien la reforma aumentó la intervención del gobierno central y redujo la autonomía subnacional en esta área, Vannutelli (2022) muestra que el cambio mejoró significativamente el desempeño fiscal de los municipios, incluyendo una mayor capacidad de recaudación de impuestos, la obtención de superávits presupuestarios e incrementos en los pagos de deudas, alineándose con los objetivos fiscales del gobierno nacional.

Este ejemplo ilustra cómo las relaciones entre niveles de gobierno son fundamentales para el diseño de sistemas de control. En contextos donde los niveles subnacionales enfrentan limitaciones institucionales, los estudios de Avis et al. (2018) y Vannutelli (2022) destacan que el apoyo centralizado puede ser efectivo para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, en Brasil, la CGU opera de manera centralizada para auditar a los municipios, logrando una reducción significativa de la corrupción. De manera similar, la reforma implementada en Italia, al centralizar y aleatorizar la asignación de auditores municipales, mejoró el desempeño fiscal local. Estos casos subrayan cómo el gobierno central puede desempeñar un papel crucial en los sistemas de control, aunque también plantean el desafío de equilibrar este apoyo con la autonomía subnacional.

## Incentivos para gastar mejor: financiación basada en resultados

La financiación basada en resultados es una herramienta de gestión pública que busca mejorar la eficiencia del gasto. Este enfoque asigna recursos en función de metas específicas de desempeño en la provisión de bienes y servicios, generando así incentivos para optimizar el uso de los fondos públicos. En América Latina y el Caribe, la adopción de esta estrategia ha sido significativa. Según Pimenta et al. (2023), una encuesta en 24 países de la región revela que 14 de los 17 países que respondieron

hacen algún uso de esta estrategia, destacando avances en el establecimiento de marcos de desempeño, sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad del gasto, estrategias de capacitación y mejoras en la transparencia de la información presupuestaria. Si bien estos avances reflejan el interés en fortalecer la gestión pública mediante la incorporación de indicadores de resultados que guíen la asignación de recursos, persisten importantes desafíos que limitan su efectividad.

13 Según una evaluación del nivel de estructuración de las unidades de control de los municipios brasileños, el 83 % de estas unidades cuenta con menos de 5 empleados (Banco Mundial, 2022a).

Uno de los principales obstáculos es la escasa integración entre los sistemas de monitoreo y evaluación y los procesos presupuestarios, lo que dificulta que los resultados obtenidos se utilicen para orientar la asignación de recursos. Además, las evaluaciones de desempeño suelen ser limitadas y carecen de suficiente institucionalización, reduciendo su impacto en las decisiones sobre los presupuestos.

Aunque el uso de esta estrategia está extendido, la evidencia empírica sobre su efectividad es limitada. Un caso destacado es el del estado de Ceará en Brasil, donde, desde 2007, parte de la recaudación de un impuesto estatal sobre el consumo (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços [ICMS]) se distribuye a los municipios en función de su desempeño en educación, salud y medio ambiente, con énfasis en indicadores educativos<sup>14</sup>. Según Loureiro et al. (2020), este sistema incentivó a las autoridades locales a priorizar mejoras en la calidad de la educación, logrando resultados significativos tanto en desempeño como en equidad. Desde su implementación, Ceará ha registrado el mayor aumento en el índice nacional de calidad educativa entre los estados brasileños, pasando de ocupar los últimos puestos a posicionarse entre los líderes. Además, se ha observado una reducción en las disparidades educativas entre diferentes regiones y grupos socioeconómicos dentro del estado.

El estudio de Loureiro et al. (2020) atribuye el éxito del sistema de Ceará a tres factores clave: la autonomía de los municipios para usar los fondos y gestionar las escuelas; la importancia relativa de los fondos del ICMS en los ingresos municipales, especialmente en los municipios más pobres; y el apoyo técnico del gobierno estatal, que fortaleció las capacidades de las secretarías de Educación municipales para implementar políticas educativas. Estos elementos sugieren que el modelo podría adaptarse a otros contextos, siempre que se ajusten las métricas de desempeño, se garantice la capacidad técnica para el monitoreo y se consideren las particularidades locales.

14 Ceará distribuye la cuarta parte de la recaudación del impuesto sobre el consumo entre los municipios, asignando el 72 % en función de indicadores de educación, 20 % según indicadores de salud y 8 % por indicadores de medio ambiente.



Sede de gobierno del municipio de La Plata,  
Buenos Aires, Argentina.

# Cómo invierten y financian sus inversiones los gobiernos subnacionales

---

- Nivel y composición de la inversión pública subnacional en América Latina y el Caribe.

---

- Mecanismos de financiamiento y regulación del endeudamiento subnacional.

---

- Estrategias para mejorar la coordinación intergubernamental y fortalecer capacidades institucionales.

- Desafíos en la eficiencia de la planificación y ejecución de proyectos subnacionales.



# Mensajes clave

1

La inversión pública en América Latina y el Caribe difiere entre países y dentro de cada uno. Los federales, como Argentina y Brasil, tienden a descentralizar su inversión pública más que los unitarios. Además, existen amplios contrastes territoriales en los niveles de inversión per cápita.

2

La inversión pública subnacional muestra disparidades significativas, influenciadas por las economías de escala, la riqueza local y las brechas de infraestructura. Los municipios más grandes distribuyen costos de inversión entre más habitantes, mientras que los más pequeños presentan inversiones per cápita altas. Además, la inversión parece alinearse tanto con la capacidad económica como con la reducción de carencias básicas.

3

La coordinación intergubernamental es esencial para asegurar que la inversión subnacional esté alineada con las estrategias nacionales y evitar ineficiencias y duplicaciones. La existencia de mecanismos formales de articulación, las transferencias para fines específicos y el cofinanciamiento son estrategias utilizadas para lograr la coordinación, pero esta sigue siendo un reto.



4

La eficiencia de la inversión subnacional enfrenta limitaciones por capacidades institucionales reducidas en planificación y ejecución de proyectos. Para enfrentarlas, se usan estrategias como capacitación continua del personal, asistencia técnica y asesoramiento a los gobiernos y profesionalización de la gestión de la inversión.

5

La inversión pública subnacional se financia con transferencias, recursos propios y deuda. El endeudamiento moviliza capital y distribuye costos, pero su mal uso puede causar insolvencia fiscal. Un marco institucional robusto es clave para el endeudamiento responsable y la sostenibilidad fiscal.

6

El diseño de transferencias de capital debe equilibrar flexibilidad, predictibilidad y estabilidad para alinear prioridades, prevenir sobrecostos y distorsiones políticas, y reducir la volatilidad, facilitando una planificación efectiva que mejore la eficiencia de la inversión.

7

La regulación del endeudamiento subnacional enfrenta el dilema entre sostenibilidad fiscal y promoción de inversión pública. Reglas rígidas garantizan la disciplina, pero restringen las inversiones; mayor flexibilidad regulatoria, por su parte, permite adaptabilidad, aunque con riesgos de deuda y abuso. El equilibrio requiere normas contextuales, transparencia y controles efectivos.



# Cómo invierten y financian sus inversiones los gobiernos subnacionales<sup>1</sup>

## Introducción

La inversión pública es crucial para impulsar el crecimiento económico y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, su impacto depende no solo de cuánto se invierte, sino también de la rentabilidad y eficiencia de esa inversión. Ineficiencias en la ejecución de proyectos pueden generar sobrecostos, retrasos y obras de calidad inferior a la óptima. Por otra parte, una selección deficiente de las iniciativas puede limitar su contribución al crecimiento y la equidad. La evidencia muestra que, en países que tienen una baja eficiencia en la gestión de proyectos, el impacto de la inversión pública es significativamente reducido (Cavallo y Daude, 2011; Furceri y Li, 2017; Gupta et al., 2014; Izquierdo et al., 2018).

En este contexto, mejorar la eficiencia de la inversión pública es un desafío prioritario. Para ello, es fundamental contar con arreglos institucionales que permitan una adecuada selección, evaluación y ejecución de proyectos.

Con el avance de la descentralización en América Latina y el Caribe en las últimas décadas, una proporción cada vez mayor de la inversión pública se planifica y ejecuta en los niveles subnacionales de gobierno. La descentralización de la inversión pública puede tener beneficios, pero también acarrea riesgos. Entre los beneficios potenciales están la mejor adecuación de los recursos a las necesidades y preferencias locales, la reducción de las disparidades territoriales y una mayor rendición de cuentas.

Sin embargo, descentralizar la inversión pública también presenta varios desafíos. Primero, el tamaño reducido de muchos gobiernos subnacionales en la región puede llevar a que la escala de los proyectos sea menor a la óptima. Segundo, la menor capacidad técnica de las jurisdicciones subnacionales respecto a la del gobierno central para gestionar el ciclo de los proyectos puede limitar el impacto de estos. Tercero, la falta de coordinación entre gobiernos subnacionales, así como con el gobierno central, puede generar externalidades y duplicación de recursos. Por último, la capacidad

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Pablo Brassiolo, con la asistencia de Pedro Di Plácido.

fiscal limitada de los gobiernos subnacionales puede restringir el nivel de inversión y aumentar la dependencia de las transferencias del gobierno central. Aunque

el endeudamiento podría relajar estas restricciones fiscales, también introduce el riesgo de insolvencia, por lo que requiere una regulación cuidadosa.

## Nivel y composición de la inversión pública subnacional

Este apartado explora tanto la magnitud de la inversión que gestionan los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe como los sectores a los que destinan sus recursos. La revisión abarca desde

la variabilidad en la participación subnacional por país hasta los cambios en las prioridades sectoriales que trae consigo la descentralización.

### Cuánto y en qué invierten los gobiernos subnacionales

La participación de los gobiernos subnacionales en el gasto de inversión pública en América Latina y el Caribe varía ampliamente según el país y el sistema de gobierno, como muestra el gráfico 4.1. De los países federales, Argentina y Brasil muestran los niveles más altos de inversión pública subnacional, con un 62 % y 69 % del total, respectivamente. México, que también es federal, tiene una menor descentralización, con el 33 % del total a cargo de gobiernos subnacionales. En estos países, los niveles regionales de gobierno suelen liderar la inversión subnacional.

En los países unitarios con un alto grado de descentralización, como Bolivia, Colombia y Perú, la inversión subnacional representa el 39 %, 29 % y 53 %, respectivamente. En estos casos, los gobiernos locales llevan a cabo la mayoría de las inversiones. Mientras que Perú y Colombia han incrementado la delegación de competencias en las últimas dos décadas, en Bolivia la participación de los subnacionales ha disminuido. En Paraguay y Uruguay, países también unitarios, pero con menos descentralización, solo el 6 % y el 15 % de la inversión es ejecutada por gobiernos subnacionales, respectivamente.

En países con solo dos niveles de gobierno, como Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras, los gobiernos locales participan significativamente en la inversión pública, con porcentajes que oscilan entre el 18 % y el 40 %. Además, estos países han tenido aumentos en la participación de la inversión pública local, de entre 9 puntos porcentuales (p.p.) en Honduras y 18 p.p. en El Salvador. En contraste, otros países con dos niveles de gobierno, como Chile, Panamá y República Dominicana, mantienen la inversión pública fuertemente concentrada en el nivel nacional.

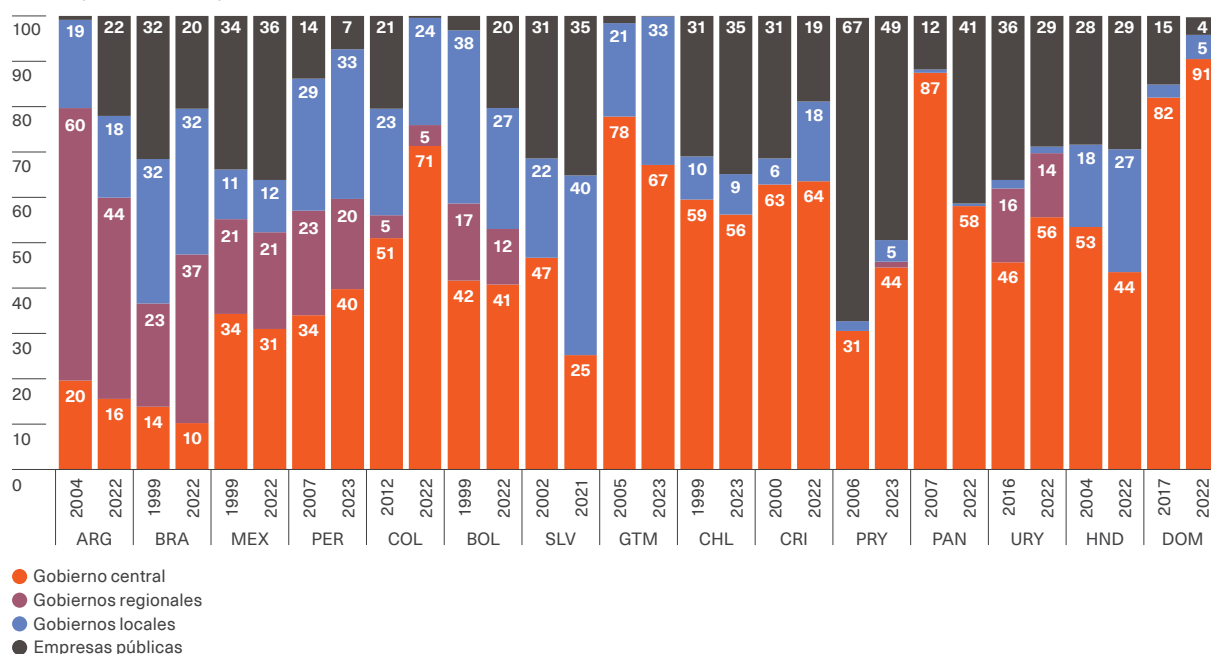
Finalmente, las empresas públicas también desempeñan un rol importante en la inversión pública, con una participación promedio del 23 %<sup>2</sup>. Su relevancia varía, y, por ejemplo, en Colombia es mínima, mientras que en Paraguay alcanza el 49 %. En Panamá y Bolivia, las empresas públicas han absorbido una proporción significativa de la inversión, mientras que, en Brasil y Paraguay, su participación ha disminuido al tiempo que se ha ampliado la responsabilidad de los gobiernos regionales brasileños y del gobierno central paraguayo.

2 En la mayoría de los países, los datos de inversión pública de las empresas estatales no especifican el nivel de gobierno al que pertenecen, por lo que estas se mantienen como una categoría separada. Asimismo, en muchos países la inversión pública se canaliza a través de entidades públicas, que son organismos descentralizados del poder ejecutivo, que cumplen funciones administrativas o de provisión de servicios públicos y que, a diferencia de las empresas públicas, no producen bienes de mercado ni son auxiliares financieros (Armendáriz et al., 2019). La inversión de las entidades públicas se incluye dentro del gobierno central.

## Gráfico 4.1

### Ejecución de la inversión pública por nivel de gobierno

Porcentaje de la inversión pública total



**Nota:** El gráfico muestra la composición porcentual de la inversión pública por nivel de gobierno para el primer y último año disponible en diferentes países de América latina y el Caribe. El eje Y refiere a la inversión pública del sector público no financiero compuesto por gobierno central, regional, local y empresas públicas. La categoría "gobierno central" incluye administración central y entidades públicas. En el caso de Costa Rica, la inversión pública de gobiernos locales es la suma de formación de capital y maquinaria y equipo. En Guatemala, el rubro de empresas públicas incluye tanto a empresas nacionales como municipales. En El salvador, Perú y República Dominicana, tienen dos niveles de gobierno local. Para los dos primeros, los datos refieren al nivel inferior, mientras que para el último se consideraron ambos niveles.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Armendáriz et al. (2019) y fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

La descentralización de la inversión pública hacia niveles subnacionales puede alterar su composición sectorial, ya que las prioridades de inversión varían entre niveles de gobierno. Faguet (2008) muestra, por ejemplo, cómo la composición de la inversión pública en Bolivia cambió sustancialmente con la descentralización de mediados de los años noventa. Antes de la reforma, el gobierno central se enfocaba principalmente en proyectos de transporte, hidrocarburos y energía. Tras la reforma, la inversión se orientó más hacia sectores como educación, agua y saneamiento, y desarrollo urbano, cuya responsabilidad recayó principalmente en los gobiernos departamentales y municipales.

El gráfico 4.2 muestra la composición funcional de la inversión pública en Honduras, Guatemala y Perú<sup>3</sup>. En estos países, la categoría "asuntos económicos", que incluye proyectos de infraestructura productiva en sectores como transporte, energía y comunicaciones, representa una parte considerable de la inversión tanto a nivel nacional como subnacional, alcanzando o superando el 40 % en algunos casos. La excepción es el gobierno central en Guatemala, que destina la mayor parte de su inversión a vivienda y servicios comunitarios, como proyectos habitacionales y obras de agua y saneamiento. Este sector también es importante para

3 Estos son los únicos países para los que se pudo obtener información sobre inversión subnacional desglosada por función. En Paraguay, solo se dispone de datos para los gobiernos regionales, que representan apenas el 1 % de la inversión total, por lo que no se incluyó.

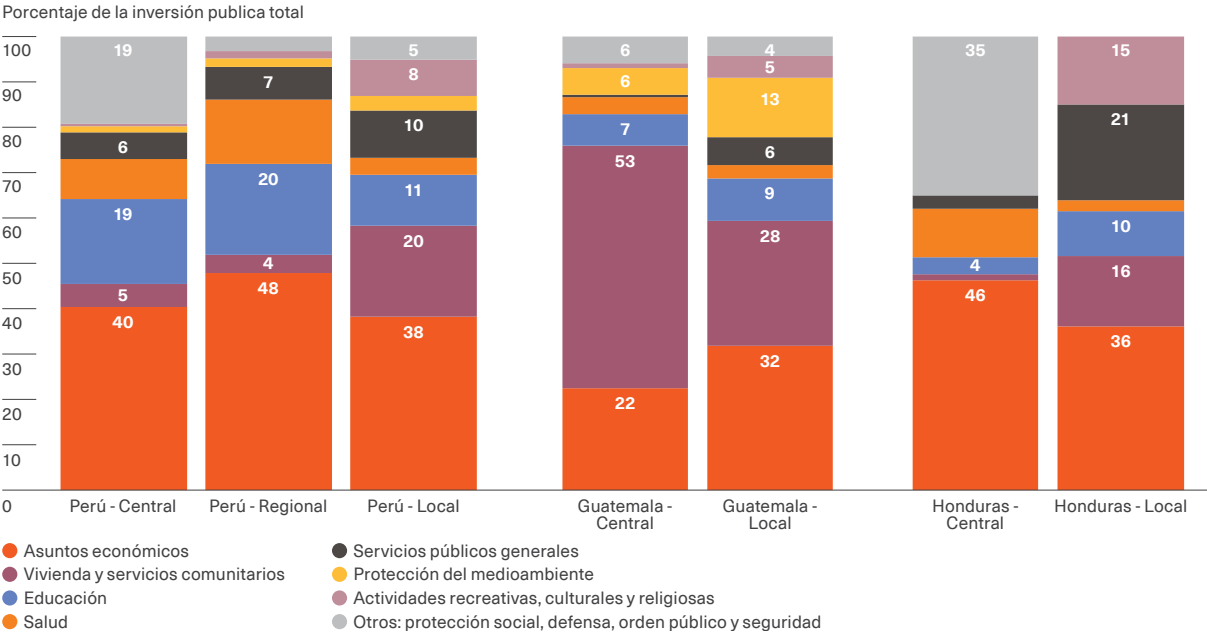


los gobiernos locales, con participaciones que van del 16 % en Honduras al 28 % en Guatemala.

La inversión en educación y salud, que incluye la construcción y equipamiento de escuelas y hospitales, se realiza en todos los niveles. En el ámbito subnacional, Perú destaca por su inversión en esas funciones, especialmente a nivel regional, con un 34 % de su inversión

total. Otros destinos de la inversión subnacional incluyen actividades recreativas, culturales y religiosas, como la construcción de plazas y parques, que son más relevantes a nivel local, y servicios públicos generales, como la construcción y mantenimiento de edificios públicos. La inversión en protección ambiental es relevante únicamente en Guatemala, donde los gobiernos locales destinan un 13 % a este rubro.

**Gráfico 4.2**  
Inversión pública por función en países seleccionados y según el nivel de gobierno



**Nota:** Las funciones consideradas en la inversión pública corresponden a las categorías a un dígito de la Clasificación de Funciones de Gobierno de las Naciones Unidas (COFOG, por sus siglas en inglés), excepto "otros", que agrupa a las categorías de "protección social", "defensa", y "orden público y seguridad". Los datos corresponden a 2023 para Perú y Guatemala, mientras que para Honduras se usaron datos de 2022.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de ejecuciones de MEF de Perú (2024e), MINFIN (2023a) y SEFIN (2023).

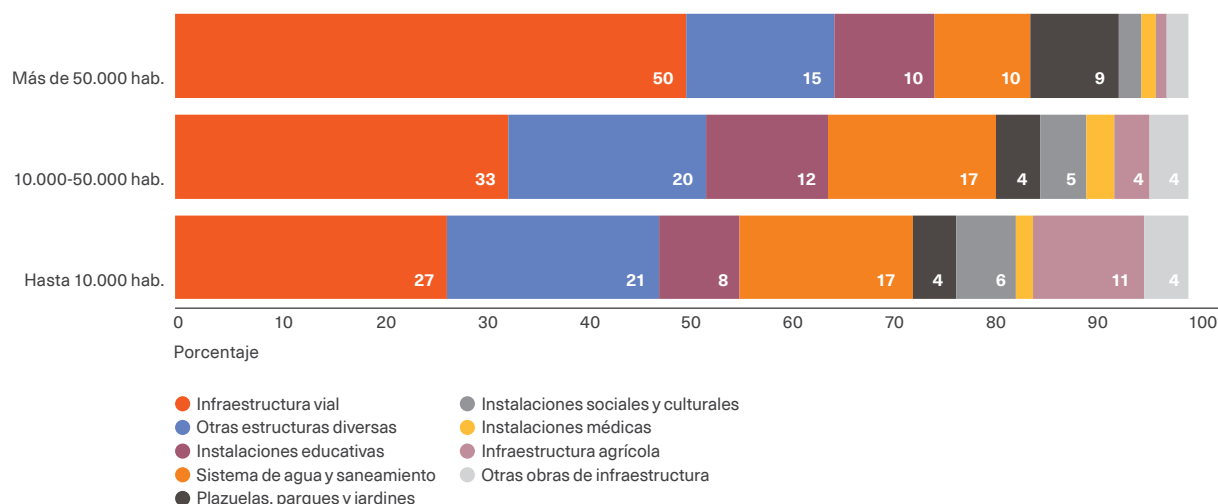
El tipo de proyectos de inversión pública que realizan los gobiernos subnacionales se concentra principalmente en obras públicas. En Perú, por ejemplo, más del 80 % de la inversión realizada por las entidades municipales se destina a la construcción y mejoramiento de infraestructura en diversos sectores

económicos<sup>4</sup>. Los municipios grandes y urbanos priorizan la infraestructura vial, mientras que, en los más pequeños y rurales, aunque esta sigue siendo importante, se dedica una proporción relativamente mayor a otras áreas, como sistemas de agua y saneamiento e infraestructura agrícola (ver el gráfico 4.3).

4 El 20 % restante corresponde a diversos tipos de adquisiciones, entre las que se incluyen edificios, vehículos, maquinarias y otros activos no financieros.

### Gráfico 4.3

Composición del gasto en obra pública en Perú según el tamaño de los municipios en 2022



**Nota:** Los porcentajes representan la participación de cada tipo de infraestructura en el total de inversión pública.

**Fuente:** Elaboración propia con base en INEI (2023b).

## La distribución de la inversión subnacional en el territorio

Una característica de la inversión pública subnacional es la gran heterogeneidad en los montos de inversión dentro de los países tanto a nivel regional como local. Este resultado se evidencia en el gráfico 4.4, que muestra el promedio y los percentiles 10, 50 y 90 de la distribución de la inversión pública por habitante de gobiernos de un mismo nivel y país. El monto de inversión de cada gobierno se obtiene a partir de su ejecución presupuestaria y se refiere al gasto devengado en adquisición de activos no financieros. Para facilitar la comparación entre países, la inversión por habitante se expresa como porcentaje del PIB per cápita de cada uno de ellos.

En algunos países, las diferencias en el esfuerzo inversor entre gobiernos son notables. Por ejemplo, al comparar la inversión pública a nivel regional en dos países con una alta descentralización, como es el caso de Argentina y Brasil, se observa una mayor dispersión en el primero. En Argentina, la inversión por habitante en un gobierno ubicado en el percentil

90 de la distribución es cinco veces mayor que en uno ubicado en el percentil 10, mientras que en Brasil esta diferencia es solo el triple.

A nivel local, destaca el caso de Perú, un país con un alto nivel de inversión ejecutado por los distritos. Aquí se observa, además, una gran disparidad entre lo que invierten unos y otros: la diferencia entre un municipio ubicado en el percentil 90 y otro en el percentil 10 es de 20 veces. En Colombia, donde los gobiernos locales también ejecutan una porción considerable de la inversión total, esta diferencia es algo menor: 12 veces.

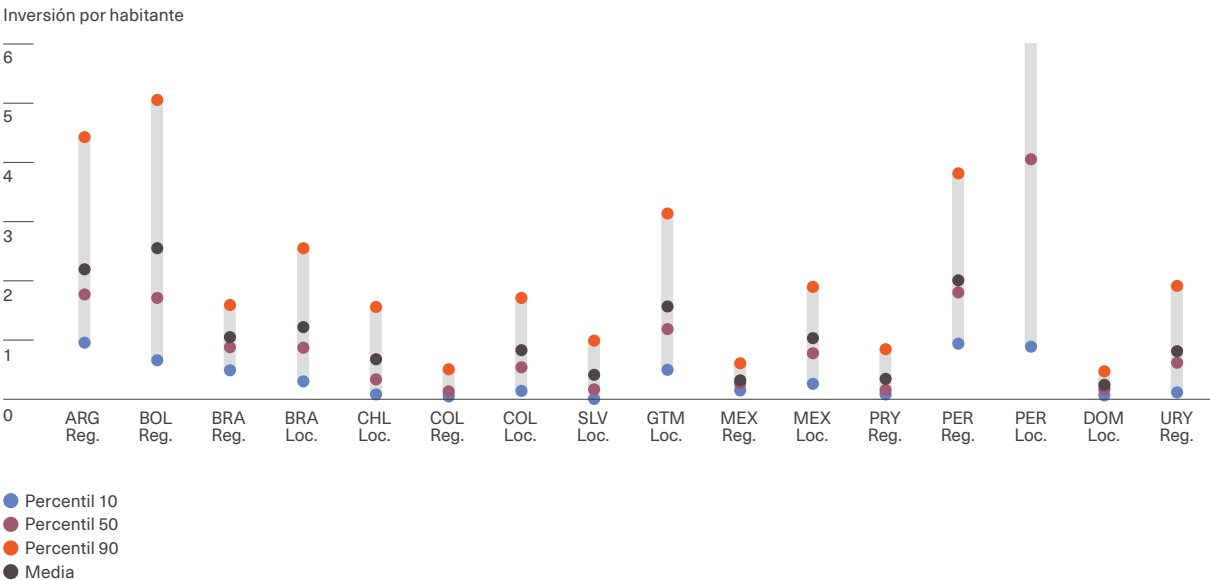
Otro aspecto de la distribución territorial de la inversión subnacional es que algunos gobiernos tienen niveles de inversión por habitante mucho más altos que la mayoría. En casi todos los países, el promedio de inversión por habitante supera a la mediana (percentil 50), lo que indica que unos pocos gobiernos con inversiones muy altas elevan

el promedio general. Esto suele ocurrir en gobiernos con poblaciones pequeñas, donde los costos fijos de ciertos proyectos resultan en una mayor inversión per cápita.

El rol de las economías de escala en la disparidad territorial de la inversión subnacional se refleja en cómo los municipios más grandes, aunque concentran una proporción significativa de la población, no ejecutan una parte equivalente de la inversión

pública. Por ejemplo, en Colombia, Medellín y Cali, cuyas poblaciones representan el 11 % del total nacional, concentran solo el 7,5 % de la inversión local. De manera similar, en México, Tijuana y León, con el 3,2 % de la población mexicana, reciben solo el 1,7 % de la inversión. Este patrón, común en la región, evidencia que los municipios grandes logran aprovechar las economías de escala al distribuir los costos de los proyectos entre un mayor número de habitantes.

**Gráfico 4.4**  
Variación de la inversión pública por habitante en gobiernos subnacionales



**Nota:** El gráfico muestra la media y los percentiles 10, 50 y 90 de la distribución de la inversión pública por habitante, expresada en porcentaje del PIB per cápita nacional y ajustada por paridad de poder adquisitivo, de los gobiernos regionales y locales de un grupo de países para los que se cuenta con información. Los datos corresponden a 2022, último año disponible para todos los países, exceptuando Bolivia, para el que se usaron datos de 2018.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de FMI (2024b, 2024d) y fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

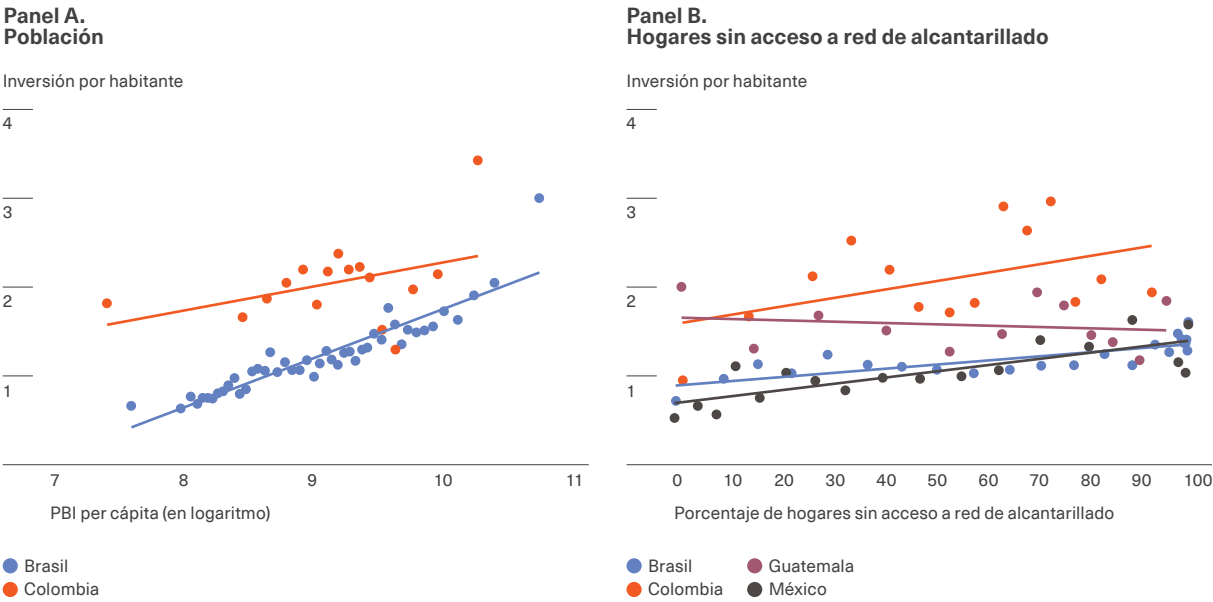
Otras variables que se asocian con la distribución de la inversión pública subnacional son la riqueza de los territorios y las brechas de infraestructura. El gráfico 4.5 muestra que la inversión por habitante se asocia positivamente con el PIB per cápita en los gobiernos locales de Brasil y Colombia (panel A)

y con el porcentaje de hogares sin acceso a la red de alcantarillado en los gobiernos locales de Brasil, Colombia y México, pero no así en los de Guatemala (panel B).

La correlación positiva con el nivel de ingreso local podría responder a diversas razones, como una mayor capacidad fiscal de los municipios más ricos, la posibilidad de ejecutar proyectos de infraestructura de mayor envergadura o una mayor eficiencia en la atracción de financiamiento. Asimismo, la asociación positiva entre la inversión pública y el porcentaje de población sin acceso a alcantarillado es compatible con la idea de que la inversión local está dirigida a cerrar brechas de infraestructura básica. Los

gobiernos locales con mayores déficits en servicios esenciales, como el acceso al alcantarillado, parecen recibir o destinar mayores recursos para resolver estas necesidades. En conjunto, esta evidencia sugiere que los niveles de inversión local por habitante podrían estar influenciados tanto por la capacidad económica como por la magnitud de las carencias, reflejando un posible enfoque hacia el desarrollo económico y la reducción de desigualdades.

**Gráfico 4.5**  
Correlación de la inversión pública con el PIB per cápita y el acceso a alcantarillado en los gobiernos locales



**Nota:** La variable de inversión por habitante está expresada en porcentaje del PIB per cápita nacional y ajustada por paridad de poder adquisitivo. La correlación de la inversión pública por habitante con el PBI per cápita en el panel A y el porcentaje de hogares sin acceso a la red de alcantarillado en el panel B están representados en escala logarítmica. Cada punto representa un conjunto de gobiernos locales agrupados de acuerdo a la metodología propuesta por Cattaneo et al. (2024).

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de FMI (2024b, 2024d) y fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).





En el distrito Miraflores, en Perú, todos los hogares acceden a fuentes de saneamiento mejoradas.



# Eficiencia de la inversión pública subnacional: determinantes institucionales y mecanismos de mejora

Uno de los aspectos más críticos para maximizar el impacto de la inversión pública es la eficiencia con la que se gestionan las diferentes etapas del ciclo de los proyectos. Sin embargo, medir esta eficiencia resulta complejo, y la mayoría de los estudios disponibles se concentran en el nivel nacional. En los apartados siguientes, primero se examina la eficiencia de la

inversión pública subnacional en países de América Latina y el Caribe, utilizando las medidas actualmente disponibles. Posteriormente, se analizan los principales aspectos de los arreglos institucionales que rigen el ciclo de los proyectos de inversión pública subnacional, destacando fortalezas y debilidades para identificar oportunidades de mejora.

## Eficiencia de la inversión subnacional en América Latina y el Caribe

La eficiencia de la inversión pública está estrechamente vinculada a la calidad de las instituciones que gestionan su ciclo, desde la planificación hasta la implementación. Diversos índices han intentado medir esta eficiencia, enfatizando distintos aspectos de los marcos institucionales. Uno de los primeros fue el índice de gestión de la inversión pública (PIMI, por sus siglas en inglés), elaborado por Dabla-Norris et al. (2012). Este índice evaluó la eficacia de los procesos de gestión en 71 economías en desarrollo, documentando importantes diferencias entre países. En América Latina y el Caribe, destacaron Brasil (segundo lugar en la clasificación general), Colombia (tercero), Perú (sexto) y Bolivia (séptimo)<sup>5</sup>.

Más recientemente, Armendáriz y Contreras (2016) aplicaron el PIMI a 16 países de la región, llegando a conclusiones similares sobre las disparidades en eficiencia. Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana se ubicaron como los países con mejores resultados. Sin embargo, al igual que en el estudio original, este análisis se limitó al ámbito nacional, dejando fuera una evaluación de la gestión subnacional.

El único estudio que aplica el PIMI a nivel subnacional es Aguilar et al. (2020), que examina gobiernos regionales en Argentina y México. Este trabajo concluye

que la gestión de la inversión subnacional es ineficiente en todas las etapas del ciclo de los proyectos, con debilidades particularmente marcadas en planificación, evaluación y auditoría. Además, muestra una alta variabilidad en la eficiencia entre unidades subnacionales de un mismo país. Entre los principales factores que explican esta ineficiencia se encuentran la falta de coordinación intergubernamental y las capacidades limitadas de los gobiernos subnacionales.

En resumen, aunque se han realizado avances importantes para medir la eficiencia de la inversión pública, sigue siendo un desafío contar con indicadores consistentes y de cobertura amplia, especialmente a nivel subnacional.

Otra manera de medir la eficiencia de la inversión pública subnacional es evaluar el desempeño efectivo de los proyectos implementados. Esto tiene la ventaja de enfocarse en el impacto de la inversión, en lugar de medir características de los procesos que llevan a estos resultados<sup>6</sup>. Una fuente útil para esto son las evaluaciones realizadas por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, que analiza los resultados de los proyectos financiados por esta institución. Cada proyecto es calificado en una escala

5 Los otros países de la región incluidos en el estudio son Barbados, Belice, El Salvador, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago, todos ubicados por debajo del promedio en la clasificación de eficiencia de la inversión pública.

6 Entre las desventajas, están la posible falta de representatividad de los proyectos para los que se cuenta con esta medida y el hecho de que enfocarse en el desempeño efectivo de las inversiones puede no ser suficientemente informativo de las causas de esos resultados.

cualitativa de seis categorías, desde “altamente insatisfactorio” hasta “altamente satisfactorio”<sup>7</sup>.

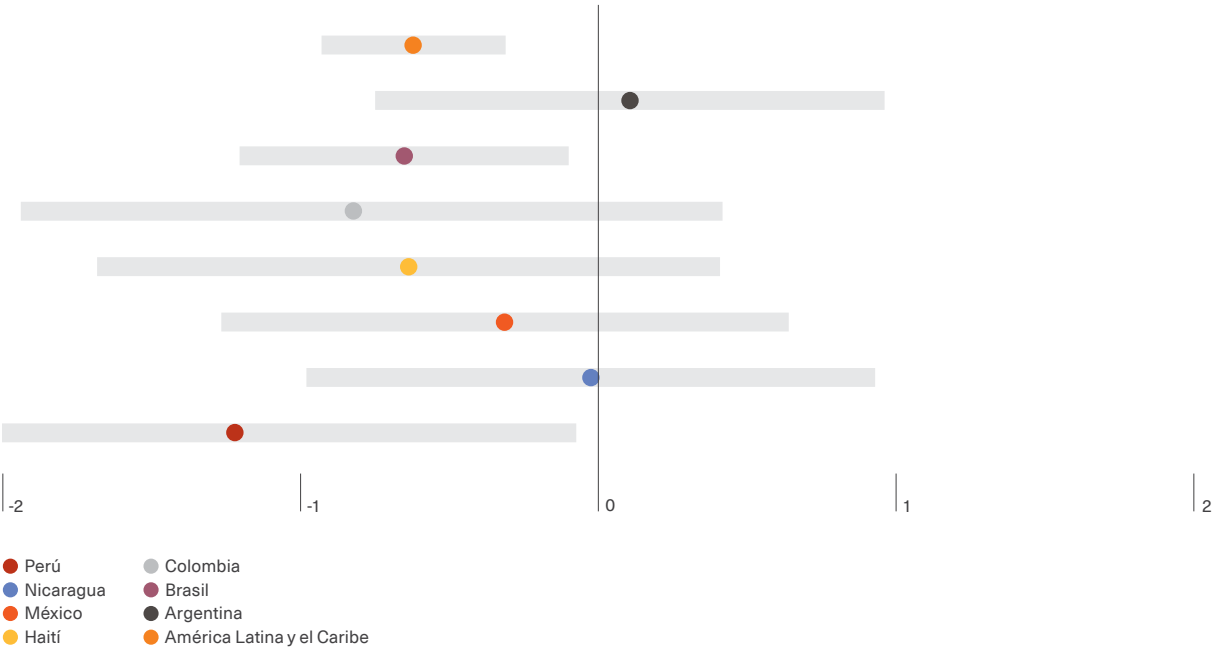
Según esta medida, la calidad de la inversión pública subnacional en América Latina y el Caribe es menor que la de proyectos ejecutados por los gobiernos centrales. El gráfico 4.6 muestra que, al controlar por las características de los proyectos, las calificaciones más bajas se dan en los subnacionales. Estos tienden a obtener peores resultados que los nacionales en los países con al menos 20 proyectos evaluados, aunque las diferencias solo son significativas

en Brasil y Perú. Dos excepciones son Argentina, donde los proyectos subnacionales muestran un desempeño ligeramente superior, y Nicaragua, donde no se observan divergencias.

● ●

**Los proyectos subnacionales están peor planificados, presentan menor alineación estratégica y estudios de viabilidad más débiles**

**Gráfico 4.6**  
Eficiencia relativa de los proyectos ejecutados por gobiernos subnacionales



**Nota:** El gráfico presenta los coeficientes (con intervalos de confianza al 90 %) de una variable binaria que indica si un proyecto fue ejecutado por un gobierno subnacional (valor 1) o por el gobierno central (valor 0). Los coeficientes se obtienen mediante regresiones de mínimos cuadrados ordinarios, tanto para la muestra completa de países de América Latina y el Caribe como para aquellos países individualmente que cuentan con al menos 20 proyectos evaluados. La cantidad de proyectos por país varía entre 24 (Nicaragua) y 84 (Brasil). El análisis se restringe a proyectos de infraestructura física y social para el desarrollo económico, con un total de 431 proyectos en la región, incluyendo 173 ejecutados por gobiernos subnacionales. Aunque la base de datos no identifica directamente el nivel de gobierno que ejecuta los proyectos, esta información se derivó de sus descripciones. La variable dependiente mide el desempeño de los proyectos en una escala de 1 a 6, donde 1 corresponde a “altamente insatisfactorio” y 6 a “altamente satisfactorio”. En todas las regresiones se controla por el volumen de los proyectos y el tipo de acuerdo jurídico asociado. En el análisis para todos los países, también se incluyen variables binarias para cada país.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2023).

7 Esta calificación surge de evaluar aspectos como la relevancia del diseño y los objetivos de los proyectos, los resultados obtenidos en relación con los objetivos planteados y la eficiencia en el uso de los recursos para el logro de estos objetivos.

Posibles explicaciones de estas brechas son que los proyectos subnacionales están peor planificados, presentan una menor alineación estratégica y sus estudios de viabilidad son más débiles. Esto se observa al incorporar la calificación del proyecto en su etapa de diseño, medida que evalúa la probabilidad de que logre los resultados de desarrollo

planificados. Al controlar por esta calificación, la brecha de eficiencia entre niveles de gobierno se reduce, aunque no desaparece, lo que sugiere que los problemas de planificación en los proyectos subnacionales son un factor clave que afecta su eficiencia desde el inicio del ciclo de inversión pública.

## Arreglos institucionales y gestión del ciclo de inversión subnacional

La eficiencia de la inversión pública descentralizada está influida por tres factores clave: 1) la autonomía de los gobiernos subnacionales para ejecutar el gasto de inversión; 2) la efectividad de la coordinación intergubernamental, y 3) las capacidades de los gobiernos subnacionales para gestionar recursos y proyectos. Este apartado analiza estos aspectos a partir de los arreglos institucionales que regulan la inversión pública subnacional en siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana. El análisis se nutre de estudios como el de Capello y Caullo (2024) comisionado especialmente para este reporte.

### Diferentes grados de autonomía subnacional

Existen grandes diferencias en el grado de autonomía con el que los gobiernos subnacionales gestionan la inversión pública (panel A del cuadro 4.1). La autonomía tiende a ser alta en países federales, donde los gobiernos subnacionales ejecutan la mayor parte de la inversión pública. En Argentina, las provincias pueden crear sus propios sistemas de inversión pública, lo que les permite planificar, evaluar y coordinar proyectos de manera independiente.

En Brasil, los estados cuentan con amplia autonomía para planificar y ejecutar sus inversiones, las cuales se articulan a través de diversas instituciones. Por ejemplo, en São Paulo, la Secretaría de Economía y Planificación define prioridades estratégicas mediante el plan plurianual, asigna recursos y supervisa la ejecución de proyectos. No obstante, esta autonomía se ve condicionada cuando las inversiones son financiadas con fondos federales, ya que los estados

deben alinear sus proyectos con prioridades nacionales, cumplir con requisitos específicos y someterse a mecanismos de supervisión del gobierno central.



### La autonomía tiende a ser alta en países federales, donde los gobiernos subnacionales ejecutan la mayor parte de la inversión pública

En México, los gobiernos estatales y municipales son responsables de la formulación, evaluación, ejecución y operación de proyectos de inversión. En los estados, la Secretaría de Finanzas coordina la cartera de proyectos y su seguimiento. Sin embargo, su autonomía está limitada por su escasa independencia financiera. La mayoría de las entidades federativas depende de recursos federales para ejecutar obras de infraestructura, con excepciones como Ciudad de México y algunos estados. Las transferencias de fondos restringen la autonomía al estar vinculadas a fines específicos, como el financiamiento exclusivo de infraestructura básica para poblaciones en pobreza extrema, o requerir acuerdos puntuales, como los convenios, cuya financiación es menos permanente y responde a objetivos federales y demandas específicas.

En los países con sistemas unitarios, la inversión pública está más centralizada, con menor participación subnacional en la toma de decisiones. En Chile y República Dominicana, esta influencia se limita principalmente a proyectos pequeños y al mantenimiento de obras del nivel central. En Chile, las iniciativas regionales y municipales son evaluadas y supervisadas por las Secretarías Regionales Ministeriales; sin embargo, la inversión pública local

es casi inexistente. En República Dominicana, los municipios suelen contar con áreas de planificación, como en Santo Domingo, donde la Oficina Municipal de Planificación y Programación gestiona planes municipales y proyectos locales. En ambos países, el rol subnacional está restringido por su escasa autonomía financiera, derivada de una baja capacidad de recaudación y restricciones en el acceso al financiamiento.

**Cuadro 4.1**  
Características de la organización de la inversión pública subnacional en países seleccionados

| Dimensión/País                                                                      | Argentina                                      | Brasil                    | Chile                                                          | Colombia                                  | México                                          | Perú                                            | República Dominicana                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Panel A. Autonomía subnacional                                                      |                                                |                           |                                                                |                                           |                                                 |                                                 |                                                       |
| Órgano rector de la inversión pública a nivel nacional                              | Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) | Varias instituciones      | Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)               | Departamento Nacional de Planeación (DNP) | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | Dirección General de Inversión Pública (DGIP)   | Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)        |
| Órgano rector de la inversión pública a nivel subnacional                           | Direcciones provinciales de inversión pública* | Varias instituciones      | Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia | Secretaría de Planeación                  | Secretarías de Finanzas*                        | No                                              | Oficinas municipales de planificación y programación* |
| Autonomía subnacional                                                               | Alta                                           | Alta                      | Baja                                                           | Media                                     | Media                                           | Media                                           | Baja                                                  |
| Panel B. Coordinación intergubernamental                                            |                                                |                           |                                                                |                                           |                                                 |                                                 |                                                       |
| Mecanismos formales para la articulación de la inversión pública                    | Sí                                             | Sí                        | Sí                                                             | Sí                                        | Sí                                              | Sí                                              | Sí                                                    |
| Transferencias con asignación específica                                            | Sí                                             | Sí                        | Sí                                                             | Sí                                        | Sí                                              | Sí                                              | Sí                                                    |
| Plan de inversión pública centralizado a largo plazo                                | No                                             | Plan Plurianual 2024-2027 | No                                                             | Visión Colombia 2050                      | Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024           | Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 | Estrategia Nacional de Desarrollo 2030                |
| Panel C. Fortalecimiento de capacidades subnacionales                               |                                                |                           |                                                                |                                           |                                                 |                                                 |                                                       |
| Capacitación a gobiernos subnacionales                                              | No                                             | Sí                        | Sí                                                             | Sí                                        | No                                              | Sí                                              | Sí                                                    |
| Programas nacionales para fortalecer la gestión de la inversión pública subnacional | No                                             | No                        | Sí                                                             | Sí                                        | No                                              | Sí                                              | Sí                                                    |

**Nota:** El asterisco (\*) indica que puede variar entre unidades subnacionales.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Capello y Caullo (2024).

Perú presenta un panorama diferente. Desde 2007, los gobiernos subnacionales gestionan una parte significativa del gasto de inversión pública y tienen mayor autonomía para diseñar, evaluar y ejecutar proyectos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Con la implementación de la plataforma Invierte.pe en 2016, se ha buscado orientar mejor la inversión hacia el cierre de las brechas sociales, alejándose del enfoque en la rentabilidad social que caracterizaba al SNIP anterior. Aunque los gobiernos subnacionales conservan autonomía para gestionar los proyectos y los presupuestos asignados, su capacidad de decisión está limitada por las políticas y lineamientos nacionales, lo que reduce su flexibilidad para atender necesidades locales de forma completamente independiente (Alcázar y Jaramillo, 2022).

En Colombia, los departamentos y municipios gozan de cierta autonomía para gestionar la inversión pública, especialmente desde la descentralización de los años noventa. Sin embargo, esta autonomía está condicionada por las metodologías y lineamientos establecidos a nivel nacional, así como por la dependencia de los recursos transferidos desde el gobierno central, especialmente en los municipios más pequeños. Un ejemplo de esto es el Sistema General de Participaciones, que asigna recursos nacionales a los gobiernos subnacionales, pero impone cuotas mínimas de gasto en sectores sociales, como educación, salud y saneamiento, limitando su capacidad para decidir en qué sectores priorizar la inversión (Alcázar y Jaramillo, 2022).

En resumen, la autonomía subnacional en la inversión pública varía considerablemente entre países, dependiendo del contexto institucional y normativo. Los casos analizados muestran una tensión recurrente entre la capacidad de los niveles subnacionales para definir proyectos de inversión y la necesidad de alinearse con criterios y prioridades nacionales. Esta tensión está regulada por factores como la dependencia financiera de las transferencias nacionales y los lineamientos centrales que limitan la flexibilidad para responder a las necesidades locales.

## Mecanismos para la coordinación intergubernamental de la inversión pública

La coordinación intergubernamental es clave para alinear esfuerzos entre niveles de gobierno y maximizar el impacto del gasto de inversión, evitando fragmentación, ineficiencias y duplicaciones que comprometan la eficacia de la inversión pública. Este desafío es especialmente crítico en países donde los gobiernos subnacionales tienen mayor autonomía, pero también se presenta en contextos más centralizados. Para enfrentarlo, los países han implementado diversos mecanismos formales de coordinación, como transferencias con destinos específicos, marcos institucionales para la articulación de la inversión pública y planes nacionales de infraestructura a largo plazo, que proporcionan lineamientos estratégicos para integrar prioridades locales y nacionales (panel B del cuadro 4.1).

En Argentina, el SNIP establece mecanismos de coordinación para promover la integración de los sistemas provinciales en un marco nacional. La Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), como órgano rector, fomenta esta integración mediante apoyo técnico, acuerdos específicos y la invitación a las provincias y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para adherirse al SNIP e implementar sistemas compatibles en sus jurisdicciones<sup>8</sup>. Además, cuenta con un área dedicada a gestionar la relación con las provincias, buscando unificar la planificación de la inversión pública en todo el país. A pesar de estos esfuerzos, muchas jurisdicciones subnacionales no se han adherido al sistema nacional y mantienen sus propios planes de inversión y bancos de proyectos.

En Brasil, uno de los países con la ejecución más descentralizada de la inversión pública en la región, la coordinación entre niveles de gobierno enfrenta desafíos significativos derivados de la fragmentación del sistema. El gobierno federal desempeña un rol clave a través de transferencias discrecionales, como las subvenciones o convenios, que financian proyectos individuales en colaboración con los estados y municipios. Estas subvenciones son gestionadas principalmente por la Caixa Econômica Federal y se formalizan

8 Según datos oficiales, 17 provincias han incorporado iniciativas al Banco de Proyectos de Inversión Pública, que forma parte del SNIP. Además, 230 municipios y comunas han adoptado sistemas provinciales de inversión pública (DNIP, 2018).



mediante acuerdos entre los ministerios y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la fragmentación de estas transferencias y la limitada capacidad técnica local han reducido su efectividad, generando sobrecarga administrativa al involucrar a los ministerios en la gestión de numerosos proyectos pequeños, priorizando el cumplimiento normativo sobre la eficiencia y los resultados<sup>9</sup>. Además, la ausencia de directrices centrales para la selección y evaluación de proyectos conduce a inversiones de baja calidad, sobre costos y retrasos. Para abordar estos problemas, Brasil ha iniciado reformas orientadas a centralizar la selección de proyectos, crear un plan nacional de inversión a largo plazo y establecer un banco nacional de proyectos (FMI, 2018).

En México, la coordinación de la inversión pública entre niveles de gobierno enfrenta importantes desafíos, a pesar de contar con un marco formal que regula las relaciones fiscales, como la Ley de Coordinación Fiscal. Esta ley establece las reglas para la distribución de las transferencias federales hacia los gobiernos subnacionales, incluidas aquellas destinadas a financiar la inversión en sectores específicos y los convenios negociados caso por caso. Sin embargo, aunque este marco proporciona lineamientos generales, no se traduce en mecanismos efectivos para la planificación y articulación estratégica de la inversión pública. Las transferencias etiquetadas y los convenios suelen retrasarse por procesos complejos, como la aprobación de proyectos por la SHCP, lo que deja a los gobiernos locales con menos de la mitad del año para ejecutar sus proyectos. Además, no existen instrumentos formales que permitan coordinar los planes de inversión entre el gobierno federal y los subnacionales, lo que genera duplicación de esfuerzos e ineficiencias (Currístine et al., 2019).

La coordinación entre niveles de gobierno también presenta desafíos en países con un nivel intermedio de descentralización de la inversión pública. En Perú y Colombia, iniciativas como los Pactos Territoriales y los Consejos de Coordinación Intergubernamental han buscado fortalecer ese tipo de colaboración, pero su implementación ha sido desigual. Las transferencias de recursos nacionales también intentan alinear

los proyectos subnacionales con las prioridades nacionales. En Colombia, parte de los recursos del Sistema General de Participaciones deben destinarse a sectores prioritarios, como agua potable y saneamiento, mientras que, en Perú, fondos concursables, como el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial, cofinancian proyectos orientados a reducir las brechas de infraestructura.

En países con una inversión pública más centralizada, como Chile, los Consejos Regionales desempeñan un papel clave al aprobar y supervisar planes y programas de desarrollo regional, asegurando que las decisiones de inversión reflejen tanto las prioridades locales como los objetivos nacionales. Además, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional actúa como un mecanismo esencial para canalizar recursos del gobierno central hacia proyectos regionales, promoviendo la coordinación entre niveles de gobierno y mejorando la efectividad del gasto público.



### **En países con una inversión pública más centralizada, como Chile, los Consejos Regionales desempeñan un papel clave al aprobar y supervisar planes y programas de desarrollo regional**

Por último, un elemento que favorece la coordinación intergubernamental es la existencia de un marco común para la planificación, ejecución y supervisión de las inversiones públicas. De los siete países analizados, cinco cuentan con planes nacionales de infraestructura a largo plazo que guían la inversión en sectores clave y promueven la colaboración entre niveles de gobierno. En contraste, países como Argentina y Chile no poseen planes de este tipo. En el primero, la planificación se limita a un horizonte de tres años, mientras que en el segundo está descentralizada en distintos ministerios, reflejando enfoques más fragmentados frente a las estrategias integrales observadas en los otros países.

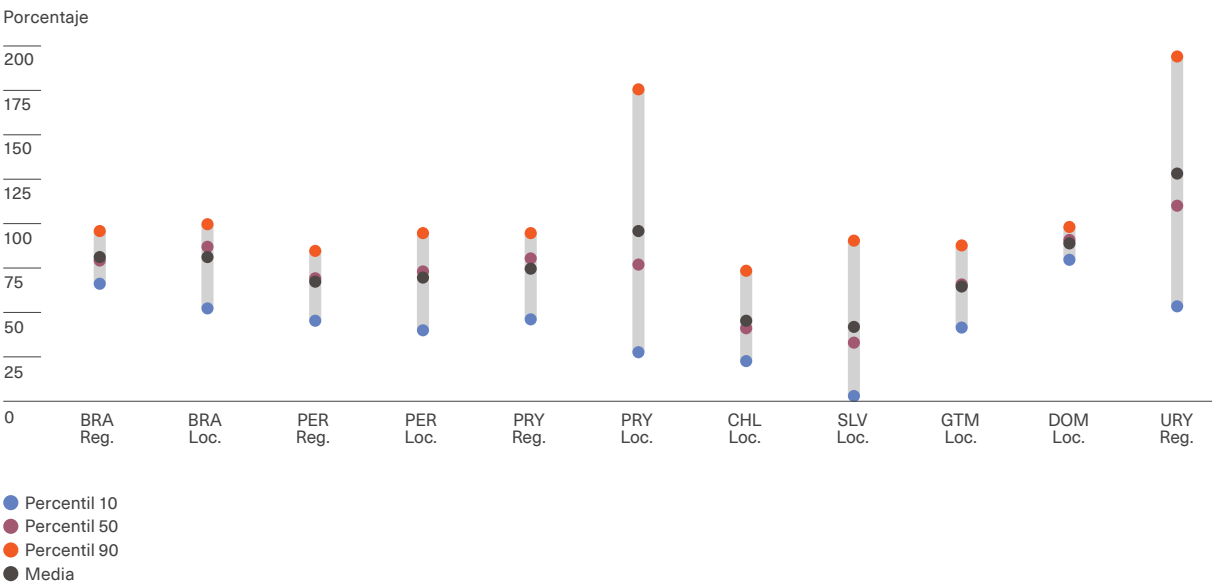
<sup>9</sup> Un ejemplo de esta fragmentación es el Ministerio de Salud, que actualmente gestiona más de 38.000 proyectos pequeños en estados y municipios. Esta situación limita la capacidad de los ministerios para centrarse en programas estratégicos o iniciativas de mayor escala (FMI, 2018).

Capacidades institucionales para la gestión de la inversión pública subnacional

Una manifestación de las bajas capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para gestionar la inversión es la dificultad para ejecutar el gasto presupuestado, como se muestra en el gráfico 4.7<sup>10</sup>. En todos los países incluidos en la muestra, se observa una amplia variación en el porcentaje de

inversión ejecutada durante el año presupuestado. Casos como Chile y El Salvador destacan por su bajo desempeño, ya que la mitad de los gobiernos locales apenas logra ejecutar alrededor del 40 % de lo planeado. Además, en países que cuentan con datos para niveles locales y regionales, se evidencia una mayor heterogeneidad en la ejecución presupuestaria a nivel local en comparación con el nivel regional.

Gráfico 4.7  
Porcentaje de ejecución del gasto de inversión pública presupuestado



**Nota:** El gráfico muestra el porcentaje de ejecución del gasto en inversión pública presupuestado, en distintos países de América Latina y el Caribe. Los datos están desagregados, de manera que cada punto representa diferentes percentiles (P10, P50, P90) y el valor medio del porcentaje para los niveles de gobierno regional y local, representados con puntos de diferentes colores. Se utilizan datos de 2022 para todos los países.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

10 La baja capacidad de planificación y ejecución de la inversión se hizo evidente en el caso de los países andinos, como Bolivia y Perú, con el incremento de los fondos para inversión obtenidos de la explotación de los recursos naturales (Frank, 2013).

Otra manifestación de la debilidad en las capacidades subnacionales es la menor calidad técnica de las propuestas de inversión presentadas por los gobiernos regionales y locales, muchas de las cuales no cumplen con los estándares mínimos requeridos. En Perú, una evaluación de las declaratorias de viabilidad de proyectos revela deficiencias significativas en su formulación, particularmente en la calidad de la información técnica presentada. Estos resultados destacan la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales, especialmente en la elaboración de estudios previos y la presentación de información relevante, para mejorar la viabilidad y calidad de sus proyectos de inversión (MEF de Perú, 2021).

Frente a esta situación, los países cuentan con diversas iniciativas tendientes a fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales (panel C del cuadro 4.1). Una primera línea de acción es la capacitación continua del personal, que busca dotar a los funcionarios encargados de la gestión de proyectos de inversión pública con las habilidades y conocimientos necesarios. En la mayoría de los países analizados, los gobiernos nacionales ofrecen programas de capacitación para funcionarios subnacionales, aunque con diferencias en cobertura y enfoque. En Brasil, Chile, Colombia, Perú y República Dominicana, los organismos nacionales brindan capacitación regularmente en la formulación y evaluación de proyectos, utilizando plataformas virtuales y diversas modalidades. Por el contrario, en Argentina, las capacitaciones están dirigidas exclusivamente a funcionarios nacionales, mientras que, en México, el programa del Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos de la SHCP no ha mostrado actividad reciente.

Otra línea de acción es la asistencia técnica y el asesoramiento continuo a los gobiernos subnacionales. Este apoyo incluye la identificación de proyectos, la preparación de estudios de viabilidad y la gestión y supervisión de su ejecución. Tanto instituciones nacionales como organismos internacionales juegan un papel clave en la provisión de este soporte, promoviendo la adopción de mejores prácticas a nivel

local. El recuadro 4.1 destaca diversas iniciativas de CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe — para mejorar la calidad de la inversión en infraestructura vial, desde la selección de proyectos y el apoyo técnico en la planificación y ejecución hasta la promoción de prácticas sostenibles.

Algunos países cuentan con programas nacionales destinados a fortalecer la gestión de la inversión pública subnacional. Chile ha desarrollado un Sistema de Mejora Continua, que promueve la excelencia en la gestión regional, mientras que Colombia ha adoptado un Esquema Asociativo para generar sinergias entre entidades territoriales. Perú destaca con su programa Ejecuthon, que ofrece asistencia técnica focalizada para mejorar la ejecución de inversiones prioritarias. En República Dominicana, el Ministerio de Economía apoya la creación de estructuras participativas y planes de desarrollo municipales y regionales.



### **Perú lanzó en 2023 el programa Con Punche Gerentes para mejorar los niveles de ejecución del gasto de inversión en los gobiernos regionales y locales**

En esta misma línea, Perú lanzó en 2023 el programa Con Punche Gerentes para mejorar los niveles de ejecución del gasto de inversión en los gobiernos regionales y locales. Con el objetivo de profesionalizar la gestión, la iniciativa contempla la contratación de gerentes especializados en el ciclo de inversión y su asignación a gobiernos regionales y locales con alto presupuesto de inversión. Estos gerentes tienen la responsabilidad de alcanzar metas específicas vinculadas a la ejecución de proyectos para mantenerse en el cargo. El programa refuerza la meritocracia y establece un mecanismo de evaluación gestionado por la autoridad nacional del servicio civil, con el fin de asegurar un mayor dinamismo en la ejecución del gasto público y contribuir a la reactivación económica a nivel regional y local<sup>11</sup>.

11 Extraído de Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional (2024).





El municipio de Medellín, en Colombia, pertenece al área metropolitana homónima, una de las aglomeraciones urbanas más grandes de la región.

## Recuadro 4.1

### Acciones de CAF para potenciar la calidad de la inversión en infraestructura vial

La calidad de la inversión en infraestructura vial depende de una adecuada selección de proyectos, clave para maximizar beneficios sociales y económicos. CAF ha desarrollado un índice que prioriza proyectos viales según su impacto en la reducción de la pobreza, la integración regional y su capacidad de adaptación a las innovaciones tecnológicas. Este índice, al ser aplicado por los gobiernos subnacionales, puede contribuir a fortalecer sus capacidades para priorizar inversiones estratégicas que respondan a las necesidades locales.

Además, la planificación y ejecución eficientes son cruciales para minimizar pérdidas asociadas a retrasos o imprevistos. CAF ha implementado el Programa de Preinversión para la Infraestructura de Integración Regional, que apoya la planificación y gestión de la infraestructura vial, con asistencia técnica y casi USD 10 millones en cooperación, y ayuda a los países a fortalecer sus capacidades para gestionar proyectos de infraestructura de mayor calidad.

En cuanto a la dimensión ambiental, CAF ha adoptado un enfoque proactivo al promover prácticas sostenibles en la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial. Esto incluye la publicación de la Guía de Buenas Prácticas para la Adaptación de las Carreteras al Clima y el desarrollo de un índice de calidad de la infraestructura vial para medir su contribución al desarrollo sostenible. Estas acciones no solo buscan reducir los impactos ambientales, sino también generar capacidades en los países para implementar tecnologías más eficientes y sostenibles.

Fuente: Maris (2023).



#### Acción CAF.

Escanea el QR para ver el impacto de CAF en infraestructura vial.

## Financiamiento de la inversión y endeudamiento subnacional

De manera simplificada, los gobiernos subnacionales cuentan con tres fuentes principales de financiamiento para la inversión pública: transferencias específicas de gobiernos de nivel superior, recursos propios y endeudamiento<sup>12</sup>. Las transferencias suelen ser la principal fuente, dado que los recursos propios son limitados<sup>13</sup>. Por su parte, el endeudamiento permite movilizar recursos adicionales para financiar infraestructura

necesaria, aunque está sujeto a regulaciones diseñadas para garantizar la sostenibilidad fiscal.

El financiamiento mediante endeudamiento ofrece dos ventajas clave. Primero, permite acceder a grandes sumas de capital necesarias para proyectos de infraestructura que, de otro modo, serían inalcanzables para los gobiernos subnacionales. Segundo,

<sup>12</sup> En el capítulo 5 se analizan con detalle los instrumentos de los que disponen los gobiernos subnacionales para obtener recursos propios.

<sup>13</sup> Por ejemplo, solamente el 5 % de la inversión pública local en Perú se financia con recursos recaudados por las propias municipalidades (Jiménez et al., 2020).



distribuye el costo de dichas obras a lo largo de su vida útil, permitiendo que las generaciones futuras, también beneficiarias, contribuyan a su financiamiento. Sin embargo, un uso irresponsable de la deuda puede llevar a la insolvencia fiscal, lo que tiene

repercusiones tanto para los gobiernos subnacionales como para la estabilidad macroeconómica del país. Por ello, es crucial contar con un marco institucional robusto que fomente el endeudamiento responsable y mantenga la deuda en niveles sostenibles.

## Transferencias de capital como fuente de financiamiento de la inversión

Las transferencias desde el gobierno central representan una fuente esencial de financiamiento para los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, como muestra el capítulo 5. Algunas están específicamente destinadas a gastos de capital, ya sea a través de ingresos provenientes de regalías, cánones e impuestos sobre hidrocarburos, sea mediante fondos específicos diseñados para financiar proyectos de inversión. Estos recursos permiten a los gobiernos subnacionales impulsar el desarrollo local y cerrar brechas en infraestructura.

El gráfico 4.8 muestra la distribución de las transferencias de capital netas como porcentaje de la inversión pública en los gobiernos subnacionales de un grupo de países. Estas transferencias excluyen los montos enviados a otros entes públicos o al sector privado bajo el mismo concepto. Este enfoque es particularmente relevante para los gobiernos regionales, ya que, aunque reciben transferencias de capital del gobierno nacional, también destinan recursos al financiamiento del gasto de capital de los gobiernos locales en su jurisdicción.

En el caso de los gobiernos regionales (panel A del gráfico), la importancia de las transferencias de capital como fuente de financiamiento de la inversión varía significativamente entre países. En Argentina y Brasil, la mayoría de los gobiernos regionales no logra cubrir la totalidad de su inversión pública con transferencias de capital netas y, en muchos casos, estas incluso son negativas, ya que envían más recursos de los que reciben. México se encuentra en una posición intermedia, con más de la mitad de los gobiernos regionales financiando completamente su inversión pública con transferencias de capital.

A nivel local (panel B del gráfico), las transferencias netas son siempre positivas, pero su relevancia como fuente de financiamiento del gasto de inversión varía

ampliamente entre países. En Brasil, la mayoría de los municipios recibe transferencias de capital que no alcanzan para cubrir la totalidad de su gasto de inversión; en cambio, en Colombia, Guatemala y Honduras, la mayoría de los gobiernos locales recibe transferencias que lo exceden. Chile y Perú ocupan una posición intermedia: alrededor de la mitad de los gobiernos locales recibe transferencias de capital que son inferiores al monto de su inversión.

Dada la importancia de las transferencias de capital como fuente principal de financiamiento de la inversión pública subnacional en muchos países, su diseño es crucial para garantizar la eficiencia en el uso de estos recursos. Tres aspectos destacan en este sentido: la condicionalidad, la discrecionalidad y la volatilidad.

Como se discutió en el apartado anterior, la vinculación de las transferencias de capital a fines específicos puede ser un mecanismo clave para alinear prioridades nacionales y locales. Sin embargo, este condicionamiento puede limitar la autonomía de los gobiernos subnacionales y, en algunos casos, afectar la eficiencia de la inversión pública. Cuando las transferencias están excesivamente restringidas o acompañadas de procesos administrativos complejos, como en México y Brasil, se generan sobrecostos, retrasos y una menor capacidad para adaptarse a las necesidades locales. Encontrar un equilibrio entre alinear objetivos nacionales y preservar la flexibilidad de los gobiernos subnacionales es crucial para mejorar la calidad y la eficacia de la inversión pública.

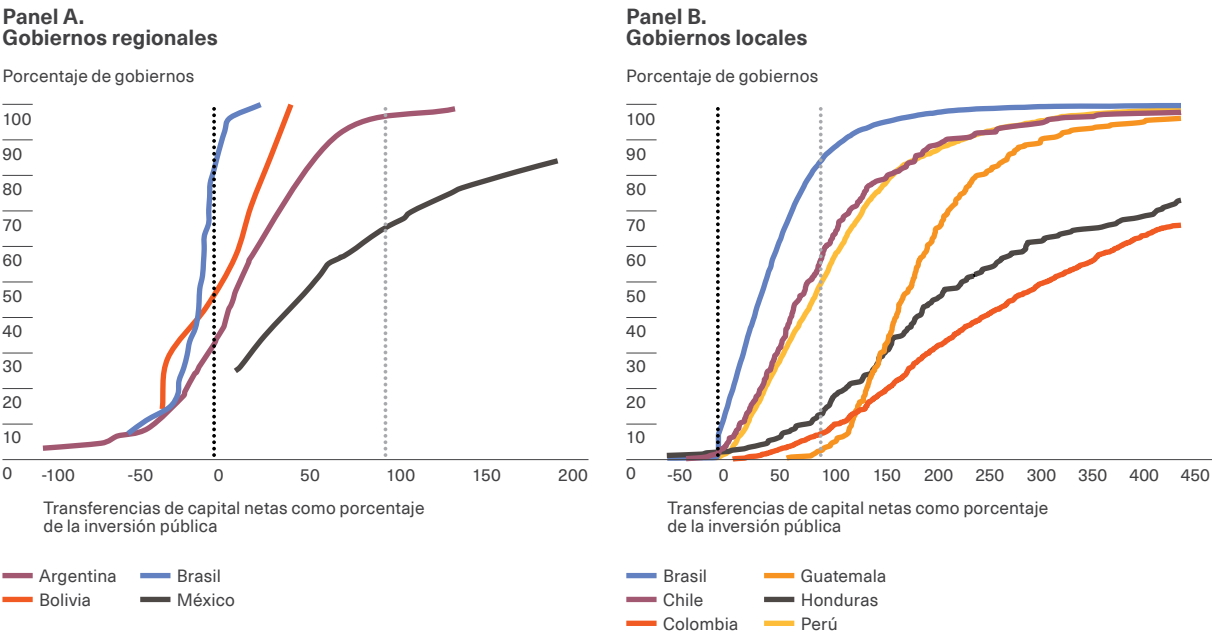
Por otro lado, el carácter discrecional de una proporción significativa de estos traspasos, como en el caso de Argentina, donde el 61 % de las transferencias de capital a los gobiernos regionales entre 2005 y 2023 fueron de ese tipo, puede reducir la capacidad de las jurisdicciones subnacionales para planificar a largo plazo y promover un uso estratégico de

los recursos, además de abrir la puerta a potenciales distorsiones por criterios políticos en su asignación (Capello et al., 2024). En Brasil, como se mencionó anteriormente, las transferencias discrecionales, gestionadas a través de convenios y subvenciones federales, enfrentan problemas similares, contribuyendo a una mayor incertidumbre en la asignación de recursos y a limitaciones para la eficiencia en la inversión pública.

Por último, la falta de estabilidad en las transferencias dificulta la planificación y ejecución de proyectos de inversión, especialmente cuando no es posible anticipar las variaciones en los montos recibidos. Esta incertidumbre puede surgir incluso cuando las

transferencias se rigen por reglas preestablecidas si los fondos provienen de fuentes con fluctuaciones significativas, como los ingresos relacionados con recursos naturales o ciclos económicos. Jiménez et al. (2020) muestran que la volatilidad de las transferencias provenientes de recursos naturales en Perú es una de las principales causas de la alta variabilidad de la inversión pública local en ese país. Aunque no están diseñados exclusivamente para inversión pública, mecanismos de estabilización como el Fondo de Ahorro y Estabilización en Colombia y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en México pueden contribuir a mitigar esta volatilidad, favoreciendo una planificación más estable.

**Gráfico 4.8**  
Transferencias de capital (netas) como porcentaje de la inversión pública



**Nota:** El gráfico muestra la distribución de las transferencias de capital netas como porcentaje del gasto de inversión pública ejecutado en el mismo período fiscal. La información corresponde al año 2022, excepto en Bolivia donde se refiere al año 2018. Las transferencias de capital netas se calculan como la diferencia entre los montos recibidos por este concepto desde el gobierno de nivel superior y los montos enviados, por el mismo concepto, a gobiernos de nivel inferior, otros entes públicos o al sector privado. La línea punteada negra en cero indica el punto donde las transferencias de capital netas son nulas, mientras que la línea punteada gris representa un umbral de referencia donde las transferencias superan un valor específico de la inversión pública.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

## Características y regulación del endeudamiento subnacional

El endeudamiento es una herramienta fundamental para financiar proyectos de inversión pública que requieren elevados recursos iniciales. Sin embargo, su uso está regulado en la mayoría de los países con el fin de mitigar riesgos fiscales y garantizar la sostenibilidad financiera. En este contexto, antes de describir las principales características del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en la región, se presentan los aspectos más relevantes de dichas regulaciones.

El control del endeudamiento ha sido una de las principales motivaciones para el diseño de reglas fiscales subnacionales en la región. Estas reglas surgieron inicialmente como respuesta a episodios de sobreendeudamiento en el contexto de la descentralización de la recaudación de ingresos y ejecución del gasto, que dejaron a muchos países con serios riesgos fiscales en los años 80 y 90. Colombia fue uno de los primeros países en adoptar reglas en este ámbito para el nivel subnacional en 1997, en respuesta a un endeudamiento que superaba el 6 % del PIB. A inicios de los años 2000, Argentina y Brasil también implementaron sus propias reglas, al enfrentar una deuda subnacional que rondaba el 20 % del PIB. Posteriormente, las reglas evolucionaron para abordar una gama más amplia de objetivos, incluyendo la estabilización económica y la promoción de la inversión pública (Pérez-Valbuena et al., 2024).

En términos generales, las regulaciones al endeudamiento subnacional se basan en controles administrativos, como los requisitos de autorización, y en reglas específicas, como límites cuantitativos y condiciones sobre la denominación de la deuda. Estas regulaciones se detallan en el cuadro 4.2. En la mayoría de los países, se exige que los gobiernos subnacionales obtengan la aprobación del gobierno central para emitir deuda. Con frecuencia, este respaldo incluye la concesión de una garantía soberana, lo que facilita el acceso a mejores condiciones de financiamiento. En contraste, Chile prohíbe el endeudamiento subnacional, salvo en casos excepcionales autorizados explícitamente por ley.

En algunos países donde el endeudamiento subnacional está permitido, los requisitos de autorización pueden ser tan estrictos que, en la práctica, dificultan significativamente el acceso al financiamiento. Un caso

particular es el de Perú, donde los gobiernos subnacionales solo pueden acceder a endeudamiento con el aval del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), una autorización que rara vez se concede. Hasta ahora, la única excepción ha sido la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Otro factor que limita el acceso de los subnacionales a ciertas formas de financiamiento, incluso en ausencia de restricciones legales explícitas, es que los gobiernos nacionales pueden tener bajos incentivos a dar garantía a esa deuda. En casos así, los acreedores podrían contemplar hacer los préstamos sin esas garantías. Aunque es una práctica aún infrecuente, instituciones como CAF han comenzado a implementar este enfoque en la región, ofreciendo financiamiento directo a subnacionales basado en la evaluación de su capacidad crediticia y los ingresos generados por los propios proyectos. Por ejemplo, en 2024 CAF avanzó en la estructuración de operaciones de crédito sin garantía soberana en Colombia, beneficiando a las ciudades de Santiago de Cali, Cartagena de Indias y al departamento del Valle del Cauca, por un monto total de USD 150 millones.

En cuanto a la denominación de la deuda, la mayoría de los países no imponen restricciones sobre la moneda, permitiendo la emisión de deuda externa, sujeto a las aprobaciones mencionadas previamente. Sin embargo, México es una excepción, ya que exige que la deuda subnacional esté denominada en moneda local y prohíbe expresamente la contratación de deuda en el mercado de crédito internacional, lo que mitiga los riesgos cambiarios.

Con respecto a los instrumentos, en algunos países, como Argentina, Colombia, México y República Dominicana, se permite a los gobiernos subnacionales emitir bonos en los mercados de capitales. En el caso de México, esta posibilidad está condicionada a que los bonos estén denominados en moneda local. En Perú, aunque no se permite la emisión de bonos subnacionales como norma general, el MEF autorizó excepcionalmente a la Municipalidad Metropolitana de Lima la emisión de un bono en el mercado internacional en 2023. El bono, cuyo producto será destinado a financiar proyectos de inversión pública, está denominado en moneda local, lo que reduce el riesgo cambiario.

## Cuadro 4.2

### Regulaciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales

| País                    | Autorización previa                     | Restricción moneda | Acceso a mercados de capitales | Siempre requiere garantía soberana | Destinos de los fondos                        | Límites al endeudamiento                                                                                                                                                               | Sistema de alerta | Sanciones por incumplimiento                                                         |
|-------------------------|-----------------------------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina <sup>a</sup>  | MEF                                     | No                 | Sí                             | No                                 | Inversión                                     | Servicio deuda ≤ 15 % de ICN                                                                                                                                                           | No                | Prohibición de nueva deuda                                                           |
| Bolivia                 | MEF, MPD, Asamblea Legislativa          | No                 | No                             | No especificado                    | Inversión                                     | Saldo deuda ≤ 200 % de IC año anterior<br>Servicio deuda ≤ 20 % de IC año anterior                                                                                                     |                   | Readecuación financiera                                                              |
| Brasil                  | SH, Senado federal                      | No                 | No                             | No                                 | Inversión                                     | Saldo deuda ≤ 200 % (120 %) de ICN en estados (municipios)<br>Servicio deuda ≤ 11,5 % (15 %) de ICN en estados (municipios)<br>Nueva deuda ≤ 16 % (7 %) de ICN en estados (municipios) | No                | Prohibición nueva deuda y ajuste fiscal.<br>Suspensión de transferencias voluntarias |
| Chile <sup>b</sup>      | MH                                      | -                  | -                              | -                                  | -                                             | Prohibido, salvo excepciones por ley.                                                                                                                                                  | -                 | -                                                                                    |
| Colombia                | MHCP (salvo excepciones)                | No                 | Sí                             | No                                 | Inversión, refinanciación                     | Saldo deuda ≤ 100 % de IC<br>Intereses ≤ 60 % de AO                                                                                                                                    | Sí                | Prohibición de nueva deuda                                                           |
| Ecuador <sup>b</sup>    | MEF                                     | No                 | No                             | No especificado                    | Inversión                                     | Saldo deuda ≤ 200 % de IC<br>Servicio deuda ≤ 25 % de IC                                                                                                                               |                   | Prohibición de nueva deuda y ajuste fiscal                                           |
| El Salvador             | Concejo y asamblea legislativa          | No                 | No                             | No especificado                    | Inversión                                     | Saldo deuda ≤ 170 % de IC año anterior<br>Servicio de deuda nueva ≤ 60 % de AO año anterior                                                                                            | No                | Reestructuración de pasivos                                                          |
| México                  | Legislatura local y registro ante SHCP  | Moneda local       | Sí                             | No                                 | Inversión, refinanciamiento, reestructuración | Saldo deuda ≤ 200 % de ILD<br>Servicio deuda ≤ 15 % de ILD<br>Obligaciones a corto plazo ≤ 12,5 % de IT                                                                                | Sí                | Sanciones para servidores públicos                                                   |
| Paraguay <sup>b</sup>   | MEF y Junta Municipal                   | No                 | Sí                             | No                                 | Inversión, refinanciamiento, emergencia       | Servicio deuda ≤ 20 % de IC                                                                                                                                                            | No                | No especificado                                                                      |
| Perú <sup>b</sup>       | MEF                                     | No                 | No                             | No                                 | Inversión                                     | Saldo deuda ≤ Promedio de IC últimos 4 años                                                                                                                                            | Sí                | Prohibición de nueva deuda y ajuste fiscal                                           |
| República Dominicana    | MH y Congreso nacional                  | No                 | Sí                             | No especificado                    | Inversión (excepto organismos multilaterales) | No especificado                                                                                                                                                                        | No                | No especificado                                                                      |
| Uruguay <sup>a, b</sup> | Junta departamental y poder legislativo | No                 | No                             | No especificado                    | Inversión                                     | No especificado                                                                                                                                                                        | No                | Suspensión de transferencias y medidas correctivas                                   |

**Nota:** MEF es el Ministerio de Economía, de Economía y Finanzas, o de Economía y Finanzas Públicas; MPD, el Ministerio de Planificación del Desarrollo; SH, la Secretaría de Hacienda; SHCP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; MH, el Ministerio de Hacienda; MHCP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. IC designa ingresos corrientes; ICN, ingresos corrientes netos; ILD, ingresos de libre disposición; IT, ingresos totales; AO, ahorro operacional. a/ Se refiere al nivel intermedio de gobierno; b/ Indica que existen excepciones a las reglas de endeudamiento listadas. En Chile, los municipios a veces acumulan cuentas por pagar con proveedores; también hacen operaciones de *lease-back* con bancos, que no se constituyen como deuda pública (DIPRES, 2024a). En Ecuador, en caso de que los recursos de endeudamiento se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de desechos sólidos, los límites de stock y servicios de deuda podrán incrementarse al 300 % y 40 %, respectivamente. En Paraguay, para deuda interna es necesaria solamente la aprobación de la Junta Municipal. En Perú, la regla de endeudamiento para gobiernos con menos de 4 años desde su creación se define en términos de los IC del año anterior; en caso de endeudamiento externo, se requiere garantía soberana. En Uruguay, la Constitución (art. 301) prohíbe a los gobiernos departamentales emitir deuda pública o concertar préstamos con organismos internacionales o gobiernos extranjeros, salvo anuencia del Poder Legislativo; pueden contraer otros préstamos con aprobación de la Junta Departamental por mayoría absoluta o por dos tercios si el plazo excede el período de gobierno.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información provista por la Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF y legislación vigente.



## La financiación de proyectos de inversión pública es, en casi todos los casos, una condición fundamental para el uso de los recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento

La financiación de proyectos de inversión pública es, en casi todos los casos, una condición fundamental para el uso de los recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento. En ciertos casos, también se permite contraer deuda para otros fines específicos, como la reestructuración de pasivos o la atención de emergencias, entre otras excepciones.

La mayoría de los países establecen límites claros para mitigar los riesgos asociados a niveles excesivos de deuda. Estas restricciones suelen definirse a través de métricas financieras específicas, como la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes, el stock de deuda respecto a los ingresos anuales, o los pagos anuales en relación con los ingresos disponibles. En algunos casos estos límites no se cumplen, lo que puede dar lugar a sanciones, como la prohibición de contraer nueva deuda o la implementación de planes de ajuste fiscal. Por ejemplo, en Argentina, la provincia de Buenos Aires superó el límite del servicio de deuda del 15 % de los ingresos corrientes netos en 2018 y 2019, alcanzando el 17,2 % y 18,3 %, respectivamente, aunque en 2023 todas las provincias cumplieron con los límites. En Perú,

63 de los 1.891 gobiernos locales no cumplieron con el límite del saldo de la deuda total en 2023 (MEF de Perú, 2024d).

Algunos países, como Colombia, México y Perú, han implementado herramientas para monitorear las finanzas públicas subnacionales, incluyendo tableros de seguimiento y sistemas de alerta temprana. Estas herramientas permiten rastrear indicadores clave de riesgo, generar reportes periódicos sobre el desempeño fiscal subnacional y detectar señales de estrés financiero antes de que las crisis se materialicen para tomar medidas correctivas. En el caso de México, la evidencia muestra que su sistema de alerta temprana ha sido particularmente eficaz para controlar el endeudamiento de los estados (ver el recuadro 4.2).

Estas regulaciones afectan tanto el nivel como la composición de la deuda subnacional. El gráfico 4.9 presenta el nivel de endeudamiento público de los gobiernos subnacionales en un grupo de países de la región con información disponible. Los niveles de deuda subnacional en América Latina y el Caribe varían ampliamente y van desde su casi inexistencia en países donde está prohibida o fuertemente restringida, como Chile y Perú, hasta el 14 % del PIB en Brasil. Con excepción de Argentina y Brasil, la deuda subnacional en la mayoría de los países de la región es considerablemente menor que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se sitúa alrededor del 12 % del PIB.

### Recuadro 4.2

#### El sistema de alerta temprana para la deuda subnacional en México

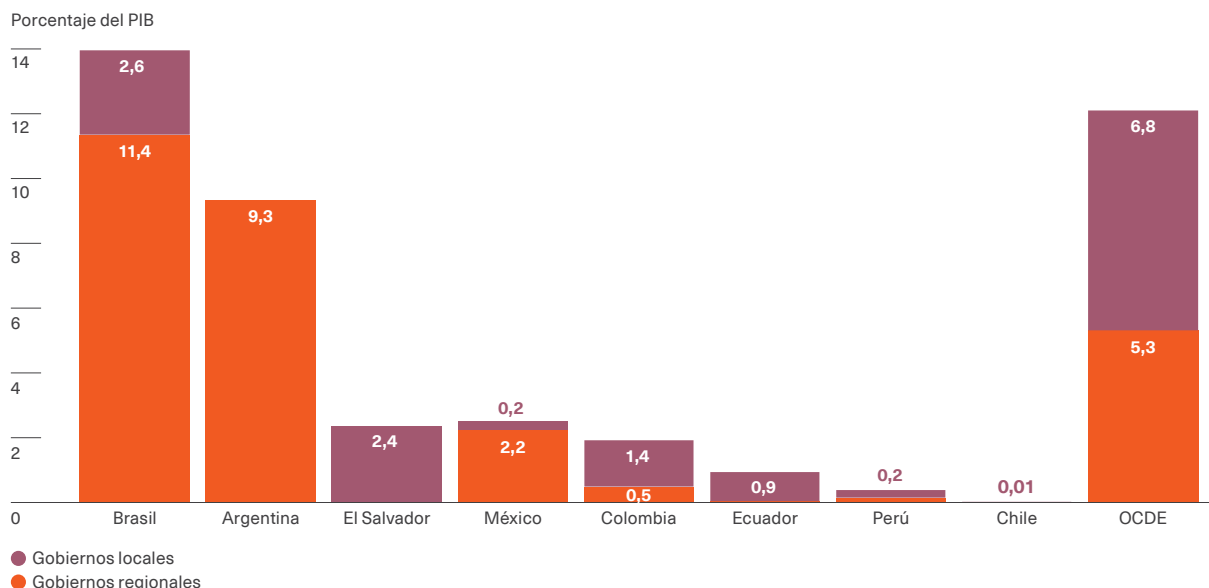
El sistema de alerta temprana establecido por la SHCP de México requiere que cada estado proporcione información trimestral a un registro único sobre tres indicadores financieros: 1) el porcentaje de la deuda pública total respecto a la suma de las transferencias federales no condicionadas y los ingresos propios; 2) el porcentaje del servicio de la deuda respecto a los ingresos disponibles no condicionados, y 3) el porcentaje de obligaciones a corto plazo respecto a los ingresos totales. Con esta información, la SHCP clasifica a los estados en tres categorías —verde, amarillo y rojo—, que indican, respectivamente, niveles sostenibles, peligrosos (bajo observación de la SHCP) e insostenibles (que pueden requerir medidas correctoras). Según Del Castillo y Cabral (2024), este sistema ha sido eficaz para contener el endeudamiento subnacional, reduciendo la deuda pública en un 4 % en promedio durante el período 2013-2020.

**Fuente:** Elaboración propia con base en del Castillo y Cabral (2024) y Saxena (2022).



## Gráfico 4.9

### Deuda pública subnacional por nivel de gobierno



**Nota:** OCDE representa el promedio de los países miembros. La medida es el stock de deuda como porcentaje del PIB para el año 2023 en todos los países. El dato de Bogotá D.C. se incluye en el nivel local, siguiendo la fuente original.

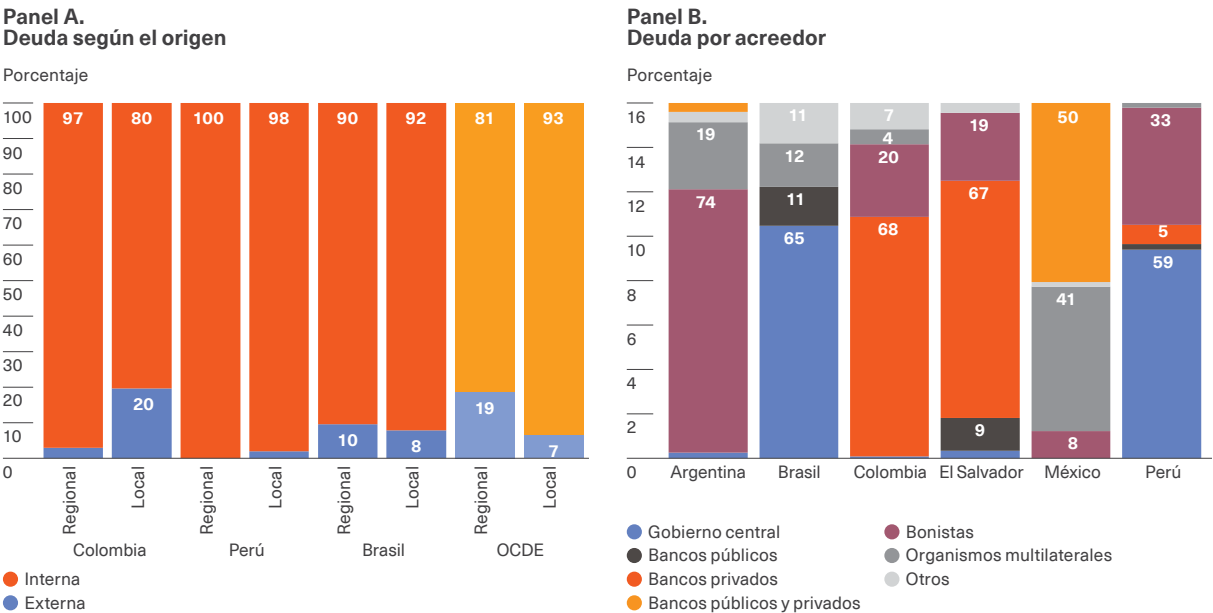
**Fuente:** Elaboración propia con base en FMI (2024c) y fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

El gráfico 4.10 presenta la composición de la deuda subnacional para algunos países, distinguiendo según se trate de deuda externa o interna (panel A) o por tipo de acreedor (panel B). Aunque la mayoría de los países permite, bajo ciertas condiciones, que los gobiernos regionales y locales accedan a financiamiento externo, la deuda subnacional es mayoritariamente doméstica. En Colombia, la deuda externa representa un 3 % de la deuda total de los gobiernos regionales y un 20 % de la que tienen los gobiernos locales, mientras que en Brasil estos porcentajes son del 10 % y 8 %, respectivamente. En algunos casos, la totalidad de la deuda externa corresponde a créditos de los organismos multilaterales, como en los gobiernos locales de Brasil. En Perú, la deuda subnacional es prácticamente toda de origen doméstico.

La limitada proporción de deuda externa en la región refleja las restricciones impuestas por los gobiernos centrales. En países como México, los gobiernos subnacionales tienen prohibido expresamente endeudarse en moneda extranjera. Esta concentración en deuda doméstica también se observa en países de la OCDE, aunque en estos, la deuda externa de los gobiernos regionales alcanza el 19 % del total.

También se observan variaciones significativas entre países en cuanto al tipo de acreedor de la deuda subnacional. La mayor parte de la deuda subnacional proviene del gobierno central en países como Brasil y Perú, con el 65 % y el 59 % del total, respectivamente. En contraste, la principal fuente de financiamiento subnacional en Argentina son los bonos (74 %), mientras que, en El Salvador, Colombia y México, la mayor parte proviene de instituciones financieras privadas.

Gráfico 4.10  
Composición de la deuda pública subnacional según su origen y por tipo de acreedor



**Nota:** El gráfico desagrega la composición de la deuda de los gobiernos subnacionales para el año 2023 según su origen (interna y externa) y el tipo de acreedor, ambas medidas como el porcentaje de la deuda total de cada país. La categoría bancos privados incluye otras instituciones financieras privadas diferentes a un banco, por ejemplo, cajas de crédito.

**Fuente:** Elaboración propia con base en fuentes nacionales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Más recientemente, algunos instrumentos innovadores, como los bonos verdes y sociales, también han comenzado a ganar espacio entre las fuentes de financiamiento de la inversión pública. Varios gobiernos subnacionales han emitido bonos de estas características para financiar proyectos con beneficios ambientales y sociales en áreas como la energía renovable, el transporte limpio, la gestión de agua, la salud, la educación y la vivienda social. México ha sido pionero en la emisión de bonos verdes a nivel local. El primer bono de este tipo fue lanzado por la Ciudad de México en 2015 para financiar proyectos de infraestructura sostenible. Argentina también ha incursionado en este mercado, con emisiones de gobiernos locales, como los de Córdoba y Godoy Cruz, para proyectos de iluminación LED, paneles solares y la optimización de las redes cloacales. Por su parte, provincias como La Rioja y Jujuy han emitido bonos verdes para financiar grandes proyectos de generación solar y eólica.

Colombia cuenta con un marco normativo robusto para la emisión de bonos verdes y sociales, permitiendo que municipios y entidades descentralizadas financien proyectos de infraestructura pública con estos instrumentos.

Otra herramienta valiosa para el financiamiento de la inversión pública subnacional son los fideicomisos. En esencia, un fideicomiso permite a estos gobiernos transferir recursos a una entidad fiduciaria, que administra los fondos conforme a objetivos específicos, como la construcción y mantenimiento de infraestructura pública. Esta estructura facilita el financiamiento al recibir fondos de diversas fuentes, como transferencias gubernamentales, compensaciones tributarias o ingresos propios, generando así flujos de recursos estables. Con estos flujos como garantía, los fideicomisos pueden obtener financiamiento adicional mediante la emisión de bonos o préstamos de bancos de desarrollo, lo





Altamira, en el estado brasileño de Pará, es el municipio de mayor superficie de América Latina y el Caribe.



que aumenta su capacidad para ejecutar grandes proyectos. Además, el fideicomiso permite contratar una gestión y supervisión profesional que asegure que la ejecución respete los plazos, costos y calidad establecidos, reduciendo los riesgos de ineficiencia y corrupción.

Recientemente, CAF acordó un préstamo a largo plazo a un fideicomiso constituido por la Intendencia de Canelones, en Uruguay, que prevé la utilización de una permuta financiera de divisas (*swap* de monedas). Este instrumento innovador permitió que el municipio accediera a financiamiento de largo plazo en la misma moneda de sus ingresos para su programa de mejoras de espacios públicos y movilidad sostenible, mitigando los riesgos cambiarios para las partes. La operación dejó importantes lecciones para CAF, que fortalecerán su capacidad para ofrecer financiamiento a sus países socios.

Una ventaja de los fideicomisos es que pueden facilitar el acceso conjunto de los gobiernos subnacionales al crédito. En México, este rol lo cumple el Fondo de Infraestructura Municipal (FIM), que

proporciona financiamiento para proyectos de infraestructura como carreteras, sistemas de agua y saneamiento, y equipamiento urbano. El fondo, que se nutre con aportaciones federales y locales y es administrado por un banco fiduciario, mejora el perfil crediticio de los municipios y reduce los costos de financiamiento.

Al igual que los fideicomisos, otra herramienta que facilita el financiamiento con cargo a ingresos futuros son los convenios de Obras por Impuestos, como los implementados en Perú (recuadro 4.3). Estas herramientas pueden ser útiles para financiar proyectos prioritarios y movilizar recursos en el corto plazo, pero ambas presentan riesgos significativos. Entre los principales desafíos destacan la falta de transparencia en su implementación, la acumulación de pasivos contingentes, que no siempre son reportados de manera adecuada, y la posibilidad de que se utilicen para eludir los límites establecidos en los marcos regulatorios de deuda. Por ello, su uso debería venir acompañado de controles estrictos, reportes transparentes y una evaluación rigurosa de su sostenibilidad fiscal (Saxena, 2022).

### **Recuadro 4.3**

#### **Convenios de obras por impuestos**

Los convenios por impuestos permiten que el sector privado financie infraestructura a cambio de deducir el costo de las obras de sus obligaciones tributarias. En Perú, el Convenio de Obras por Impuestos habilita a las empresas privadas a financiar y ejecutar proyectos de inversión pública. Para proyectos subnacionales, las empresas reciben un Certificado de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) por el monto invertido, que se aplica al pago del impuesto a la renta. Una vez finalizada la obra, el MEF deduce hasta un 30 % de las transferencias anuales al gobierno regional o local hasta cubrir el monto del CIPRL. De esta forma, el mecanismo permite que los gobiernos subnacionales financien la inversión pública con cargo a transferencias futuras.

Entre 2009 y 2023, 95 gobiernos regionales y 349 gobiernos locales utilizaron esta modalidad para financiar proyectos de inversión en los sectores de transporte (29 % del total de proyectos), educación (27 %), saneamiento (12 %), seguridad (11 %) y otros (21 %).

**Fuente:** Elaboración propia con información de Proinversión (2024).

## Búsqueda del equilibrio entre el control del endeudamiento subnacional y la sostenibilidad de la inversión pública

Una preocupación central es cómo la regulación del endeudamiento subnacional y, más en general, las reglas fiscales afectan la inversión pública. Esta preocupación está justificada: las inversiones son más discretionales que otros gastos, como las remuneraciones del personal o los servicios de la deuda, y, por lo tanto, son más susceptibles a las restricciones fiscales. Además, en períodos de ajuste fiscal, los recortes en el gasto de inversión tienden a ser menos visibles para el votante que las reducciones en otras partidas, como las transferencias sociales, lo que aumenta la probabilidad de que sean objeto de consolidaciones fiscales. A esto se suma que los beneficios de la inversión pública suelen materializarse a largo plazo, incentivando a los gobiernos a anteponer el gasto corriente, de impacto más inmediato, a los proyectos de inversión estratégica, con implicaciones negativas para el crecimiento económico y la equidad.

El control del endeudamiento subnacional plantea un claro dilema (*trade-off*). Un control más riguroso, por ejemplo, imponiendo límites estrictos al endeudamiento o endureciendo los requisitos de aprobación, favorece la disciplina fiscal, pero puede restringir el financiamiento de la inversión pública. Por el contrario, controles más flexibles permiten mayor margen de maniobra para priorizar proyectos de inversión pública, aunque presentan el riesgo de acumular deuda si no se gestionan adecuadamente.

La evidencia regional muestra que las reglas fiscales subnacionales han sido fundamentales para controlar el endeudamiento, preservando así la estabilidad macroeconómica, aunque aún enfrentan desafíos, como la falta de un tratamiento diferenciado para el gasto de capital, la falta de mecanismos contracíclicos y las restricciones de acceso al financiamiento para inversión (Jiménez et al., 2021).

El primer desafío puede abordarse mediante la regla de oro. Este enfoque permite a los gobiernos subnacionales endeudarse exclusivamente para financiar inversión, manteniendo un balance corriente equilibrado y promoviendo la sostenibilidad fiscal a largo plazo. En Colombia, la norma introducida en 2000 limita el gasto de funcionamiento al 80 % de los ingresos corrientes, reduciendo déficits sin afectar la

inversión. Carreri y Martínez (2024) muestran que esta regla disminuyó la probabilidad de déficits operativos y totales, principalmente gracias a la reducción de gastos operativos, mientras se mantenía la provisión de bienes públicos esenciales, como educación y agua potable. Esto sugiere que separar explícitamente los gastos corrientes de inversión en las regulaciones puede mejorar la sostenibilidad fiscal, proteger la inversión pública y garantizar la provisión de servicios locales clave.

Aunque en el caso de Colombia no se detectó evidencia de contabilidad creativa —por ejemplo, la reclasificación de gastos operativos como gastos de inversión para eludir la regla fiscal—, es importante que este tipo de normas vaya acompañado de controles estrictos para evitar abusos contables. Con datos de Suiza, Burret y Feld (2018) documentan que parte del aumento de la inversión registrado en los cantones producto de la introducción de la regla de oro se explica por prácticas de contabilidad creativa.

Una alternativa para mantener niveles adecuados de inversión pública durante el ciclo económico es la introducción de cláusulas de escape, que permiten una relajación temporal de las reglas fiscales en situaciones extraordinarias, como crisis económicas severas o desastres naturales. Estas cláusulas ayudan a preservar la credibilidad de las reglas fiscales al prever excepciones justificadas, evitando incumplimientos o la suspensión total de las normas (Eyraud et al., 2020). Por ejemplo, la falta de estas cláusulas en las reglas fiscales subnacionales de Colombia llevó a su suspensión total durante la pandemia de COVID-19, definiendo discrecionalmente las condiciones y tiempos de retorno a las medidas originales (Pérez-Valbuena, Ricciulli Marin et al., 2024).

Sin embargo, las cláusulas de escape requieren un diseño claro que especifique las situaciones en las que se activan, su duración y las condiciones de retorno al cumplimiento fiscal, además de incluir mecanismos de control para prevenir abusos. Por ejemplo, en Brasil, estas cláusulas exigen que los gobiernos subnacionales presenten un plan para volver al cumplimiento fiscal dentro de un tiempo determinado (Eyraud et al., 2020).



Por último, el diseño de las regulaciones al endeudamiento subnacional debe considerar las diferencias en la capacidad de generar ingresos que tienen los gobiernos regionales y locales. Jiménez et al. (2021) destacan que, en regiones con capacidad fiscal limitada, un control rígido del endeudamiento podría reducir la inversión en áreas clave, profundizando las desigualdades entre territorios. Por lo tanto, es esencial que las reglas fiscales se adapten al contexto local, asegurando tanto la sostenibilidad fiscal como el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

La necesidad de un control del endeudamiento más flexible es mayor en países donde el acceso al crédito condiciona la inversión. En muchos casos, la inversión pública subnacional depende de transferencias nacionales, pero, en otros, los recursos propios limitados hacen que el endeudamiento sea clave. Por ejemplo, en Perú, la caída de ingresos por recursos naturales redujo la inversión local, parcialmente compensada por otras fuentes, aunque insuficientes para mantener niveles previos (Jiménez et al., 2020).

En resumen, el diseño de reglas fiscales subnacionales enfrenta un dilema entre garantizar la sostenibilidad fiscal y promover la inversión pública. Las reglas rígidas aseguran disciplina fiscal, pero pueden ser demasiado restrictivas, limitando inversiones necesarias. Por su parte, las reglas flexibles ofrecen un marco más adaptativo, pero implican riesgos de acumulación de deuda o abuso en su aplicación. Lograr este equilibrio requiere reglas diseñadas con cuidado, adaptadas al contexto subnacional y acompañadas de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.



Alcaldía de la Ciudad de Panamá.

# Los ingresos de los gobiernos subnacionales: el rol de los impuestos y las transferencias

---

● Estructura de los ingresos de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe

---

● Características de los ingresos tributarios en el nivel subnacional y áreas de acción

---

● Estado de los sistemas de transferencias y áreas de acción

5

# Mensajes clave

1

En promedio, el 58 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales de ALyC provienen de transferencias y el 42 % de recursos propios, aunque estas cifras varían entre países y al interior de estos.

2

Hay una relación positiva entre la calidad del gasto y su financiación con recursos propios, debido a que el pago de impuestos aumenta el interés de los ciudadanos en incidir en las decisiones sobre gastos y vigilar su cumplimiento.

3

Las disparidades en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son sustanciales, sobre todo, entre los gobiernos locales, y mayores que las existentes en los países desarrollados. Estas desigualdades se deben a diferencias en el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones.

4

Una agenda de reforma de los ingresos tributarios subnacionales incluye la disminución del peso de los impuestos a los ingresos brutos, el aumento de la recaudación del impuesto predial, un mayor rol a nuevos impuestos y una mejor coordinación y cooperación fiscal entre niveles de gobierno.

5

Las transferencias ayudan a reducir la disparidad en los ingresos propios de las jurisdicciones subnacionales de ALyC. Sin embargo, la desigualdad en los ingresos totales de las jurisdicciones es mucho mayor que la existente en la OCDE, debido a que se parte de brechas más amplias.

6

La reforma de los sistemas de transferencias en América Latina y el Caribe requiere apuntalar su componente redistributivo y aumentar los incentivos y capacidades para recaudar recursos propios y mejorar el desempeño del gobierno. También necesita el desarrollo de fondos de ahorro que alivien el sesgo procíclico de las transferencias.

7

Las reglas de reparto de regalías y la gobernanza de los recursos naturales deben incentivar la extracción y producción de minerales e hidrocarburos críticos para la transición energética, como cobre, litio y gas natural, en los lugares donde se encuentran los yacimientos.





# Los ingresos de los gobiernos subnacionales: el rol de los impuestos y las transferencias<sup>1</sup>

## Introducción

Los gobiernos subnacionales pueden financiarse a través de la recaudación propia de recursos o mediante transferencias del gobierno nacional. Cada fuente tiene ventajas e inconvenientes. Una ventaja importante del financiamiento con recursos propios es su impacto positivo sobre la calidad del gasto. Por ejemplo, en Brasil, Gadenne (2017) muestra que el aumento en la recaudación tributaria de los municipios se refleja en mejoras en la infraestructura educativa, mientras que el aumento en las transferencias no tiene un impacto similar. Martínez (2023) encuentra resultados similares en Colombia, estudiando una mayor gama de destinos del gasto y comparando la efectividad de los ingresos tributarios con la que tienen los provenientes de regalías por recursos naturales.

La relación positiva entre la calidad del gasto y su financiación con recursos propios se explica en buena

parte por el vínculo que se crea entre el pago de impuestos y la participación política, entendida esta última como el interés de los ciudadanos en incidir en las decisiones sobre gastos y vigilar su cumplimiento. Numerosos autores<sup>2</sup> coinciden en afirmar que esto resulta en una mayor rendición de cuentas.

La descentralización de la recaudación impositiva, que aumenta los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, puede mejorar la calidad del gasto, pero requiere de un diseño cuidadoso y una coordinación con las políticas nacionales y enfrenta desventajas potenciales. Una de ellas es que las regiones con bases económicas sólidas tienden a generar más ingresos fiscales que las más pobres, lo que provoca desigualdades en la prestación de servicios públicos. Además, en algunos contextos, descentralizar la recaudación de impuestos puede producir ineficiencias administrativas o desencadenar lo

1 Este capítulo fue elaborado por Carolina Camacho y Ricardo Estrada, con la asistencia de Rodrigo Fernández y Daniela Goyheix.

2 Weigel (2020), Bates y Lien (1985), Hoffman y Rosenthal (1997), Moore (2004), Prichard (2015) y Bräutigam et al. (2008).

que se ha denominado “carreras hacia el fondo”, si las jurisdicciones bajan los impuestos para atraer a empresas o personas de altos ingresos, provocando una reducción general de los ingresos fiscales<sup>3</sup>.



## **El pago de impuestos contribuye a aumentar la rendición de cuentas de gobernantes a ciudadanos, lo que mejora la calidad del gasto**

Las transferencias fiscales de los gobiernos nacionales a los subnacionales pueden disminuir la desigualdad en la capacidad de estos últimos para proveer bienes y servicios públicos a su población. Además, son clave para resolver el desbalance fiscal que se produce cuando se descentralizan responsabilidades que conllevan gastos superiores a los ingresos obtenidos por la autonomía impositiva.

No obstante, las transferencias pueden generar efectos no deseados, principalmente desalentando la recaudación local. La evidencia indica que este efecto puede ser particularmente relevante en contextos de menor desarrollo institucional (Lago et al., 2024). Por ejemplo, Ferraz et al. (2024) encuentran que una disminución de las transferencias que reciben los municipios en Brasil lleva a un aumento de su inversión en capacidad fiscal y de la recaudación local, principalmente en jurisdicciones con mayor competencia política y con alcaldes que tienen un nivel alto de escolaridad. Otro efecto no deseado potencial es que las transferencias contribuyan al crecimiento

excesivo del tamaño de los gobiernos subnacionales y la acumulación de deuda (Lago et al., 2024).

Este capítulo tiene dos objetivos centrales que responden a los retos planteados en torno a la recaudación de impuestos y las transferencias. Primero, analizar cómo mejorar la recaudación de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe. Esta mejora implica tanto un fortalecimiento de la administración tributaria en la mayoría de los casos como avances en el diseño del régimen tributario en términos de eficiencia, simplicidad y equidad. En la actualidad, los sistemas recaudatorios de buena parte de los gobiernos subnacionales de la región se caracterizan por su complejidad innecesaria, la presencia de gravámenes que distorsionan significativamente la actividad económica y una alta morosidad y evasión en el pago de impuestos. En la agenda sobre recaudación hay tres cuestiones clave: cuáles son los mejores impuestos que se pueden cobrar en el nivel subnacional, cómo armonizar su diseño de manera que los incentivos y sanciones generen los resultados esperados y qué intervenciones pueden lograr mejoras en la coordinación y cooperación entre jurisdicciones.

El segundo objetivo del capítulo es analizar los desafíos de los sistemas de transferencias intergubernamentales en América Latina y el Caribe. Lograr sistemas de transferencias que sean más eficientes, equitativos y transparentes requiere de un análisis cuidadoso de los instrumentos y las realidades locales, que atienda a múltiples tensiones. La importancia de las transferencias en las finanzas públicas subnacionales y las áreas de oportunidad existentes en los sistemas de transferencia en la región dotan a esta tarea de una particular relevancia.

## **Los ingresos de los gobiernos subnacionales**

En América Latina y el Caribe, los ingresos de los gobiernos subnacionales ascienden en promedio al 6,5 % del PIB nacional. En el promedio de los países, las transferencias superan a los recursos propios,

constituyendo un 58 % de los ingresos totales. Sin embargo, tanto la magnitud de los ingresos totales como la importancia de las transferencias varían mucho entre países (gráfico 5.1).

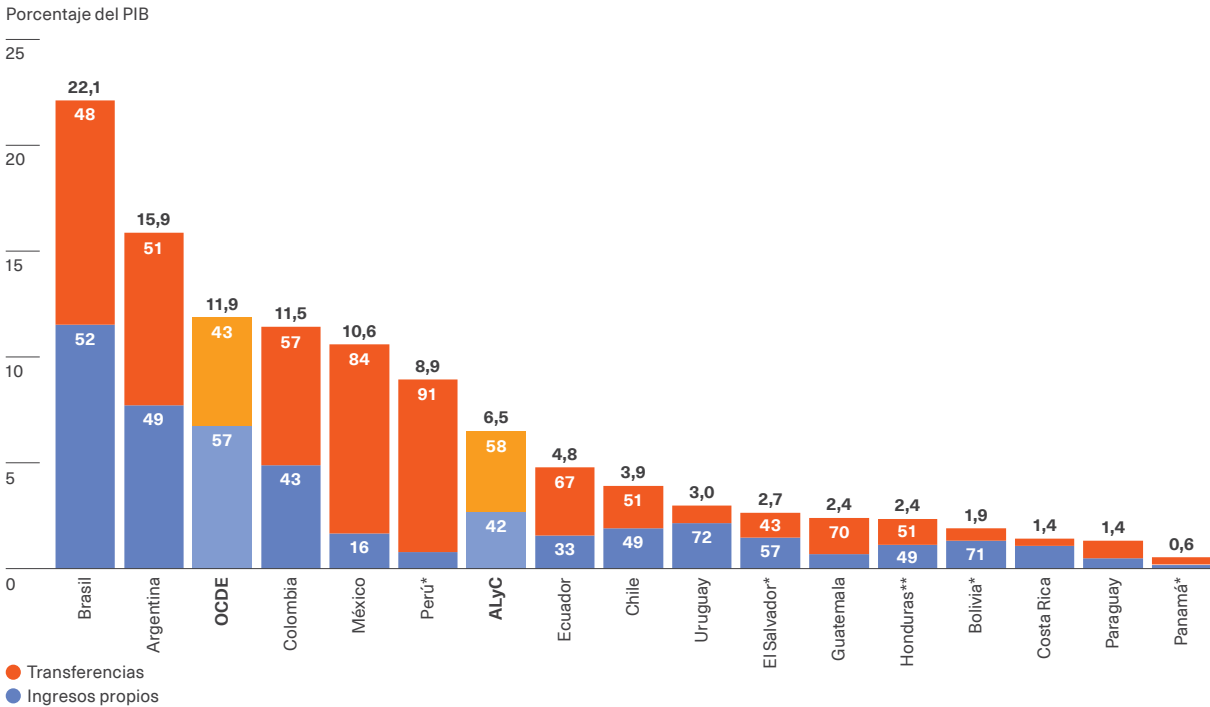
<sup>3</sup> El concepto de “carrera hacia el fondo” designa la idea de que cuanto más laxas sean las normas en una situación de competencia por la inversión, los costos para los inversionistas serán menores, lo que aumenta el atractivo del lugar.

En comparación, los ingresos de los gobiernos subnacionales de la OCDE son en promedio el 11,9 % del PIB nacional. De estos, el 43 % corresponden a transferencias, 15 puntos porcentuales menos que en el promedio de ALyC.

Hay una clara asociación entre el nivel de ingresos de los gobiernos subnacionales y el grado de descentralización de los países. De los cinco países con

gobiernos subnacionales con mayores ingresos, tres son federales (Argentina, Brasil y México) y dos son los estados unitarios más descentralizados (Colombia y Perú)<sup>4</sup>. En los 10 países restantes, representados en el gráfico 5.1, todos de menos población que el primer grupo y con gobiernos unitarios, el ingreso promedio de los gobiernos subnacionales es de solo el 2,4 % del PIB.

**Gráfico 5.1**  
Ingresos fiscales de gobiernos subnacionales en países de América Latina y el Caribe en 2022



**Nota:** El gráfico reporta la suma de los ingresos del sector público subnacional como porcentaje del PIB del país. Siguiendo el manual del FMI (2014), la categoría “ingresos propios” abarca ingresos tributarios y no tributarios, como rentas de la propiedad, ventas de bienes y servicios, multas, sanciones pecuniarias, depósitos en caución transferidos, primas, derechos e indemnizaciones. La categoría “transferencias” incluye donaciones y transferencias no clasificadas por otro concepto. Se excluyen las contribuciones a la seguridad social y otras contribuciones sociales. Los datos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú corresponden a gobiernos subnacionales (regionales y locales). Los de Bolivia, Ecuador y Uruguay son del nivel regional. En el caso de Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, se trata de datos del nivel local. \* Indica que el último dato disponible es 2021. \*\* Indica que el último dato disponible es 2020.

**Fuente:** Elaboración propia con fuentes nacionales para Argentina (MECON, 2023b), Bolivia (MEFP, 2023a) y Uruguay (OTU, 2023b) y FMI (2024e) para los demás países.

4 Se pueden ver más detalles sobre el grado de descentralización de los países de la región en el capítulo 2 de este reporte.



## La desigualdad en los ingresos propios se debe a diferencias en el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones

El ingreso total se distribuye aproximadamente en partes iguales entre recursos propios y transferencias en un grupo mayoritario de países. En cambio, Ecuador, Guatemala, México y Perú destacan por un predominio fuerte de las transferencias respecto a los ingresos propios, con las primeras representando al menos dos tercios del total de ingresos. En Perú, la alta prevalencia de transferencias se condice con una baja puntuación en la dimensión fiscal de los índices sintéticos de autonomía analizados en el Capítulo 2 (Hooghe et al., 2016; Ladner et al., 2023)<sup>5</sup>. Esto sugiere que, en ese país, la descentralización fiscal es más limitada que la descentralización de responsabilidades. Lo contrario sucede en Bolivia, Costa Rica y Uruguay,

países con una descentralización de las atribuciones más limitada que Perú, pero donde los ingresos propios suponen más del 70 % del total.

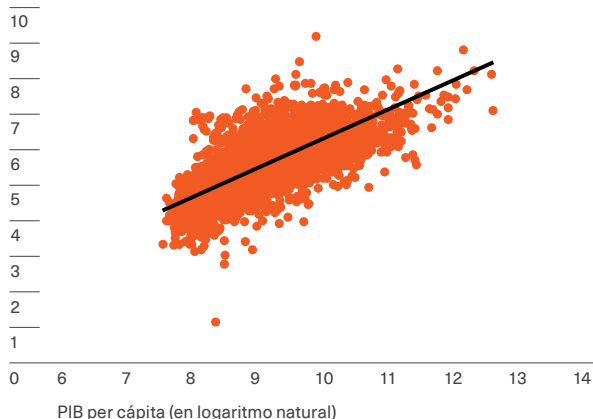
Los ingresos totales de los gobiernos subnacionales no solo son muy diferentes entre países, sino también dentro de estos. Esta desigualdad en los ingresos totales tiene su origen en la desigualdad en los ingresos propios, los cuales, a su vez, tienen una clara relación con el nivel de PIB per cápita de las jurisdicciones. Por ejemplo, en Brasil, un incremento del 1 % en el PIB per cápita de una jurisdicción local está asociado con un aumento del 0,82 % en su recaudación fiscal per cápita, mientras que, en Colombia, la subida es del 0,54 % (gráfico 5.2). A su vez, existe una dispersión considerable en los ingresos propios de jurisdicciones con niveles similares de PIB, lo que implica que la recaudación no depende solo del desarrollo económico de un territorio. Esto sugiere que hay diferencias significativas en el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones.

### Gráfico 5.2

Ingresos propios y PIB per cápita de jurisdicciones locales de Brasil y Colombia en 2022

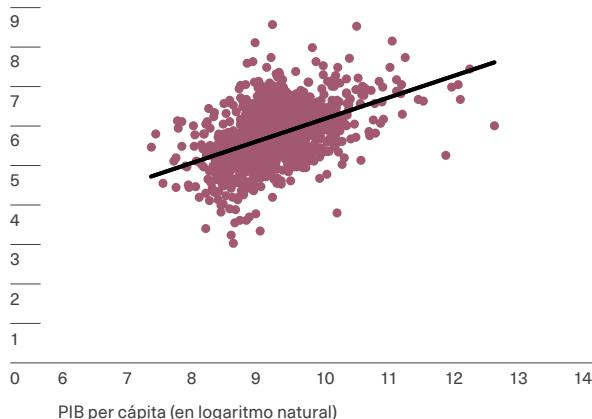
#### Panel A. Brasil

Ingreso propio per cápita  
(en logaritmo natural)



#### Panel B. Colombia

Ingreso propio per cápita  
(en logaritmo natural)



**Nota:** Se excluyen transferencias, desembolsos de crédito, saldos de caja disponibles y contribuciones a la seguridad social. Para Brasil se utiliza el último dato disponible de PIB (2021). Los montos de ingresos propios y de PIB se han ajustado a la paridad de poder adquisitivo (PPA).

**Fuente:** Elaboración propia con datos oficiales de IBGE (2023b) y STN (2023d) para Brasil y DANE (2023d) y DNP (2023c) para Colombia y FMI (2024d).

<sup>5</sup> La dimensión de autonomía fiscal es muy baja en el nivel regional en Perú, según el IAR, con un puntaje de 0 sobre un máximo de 4.

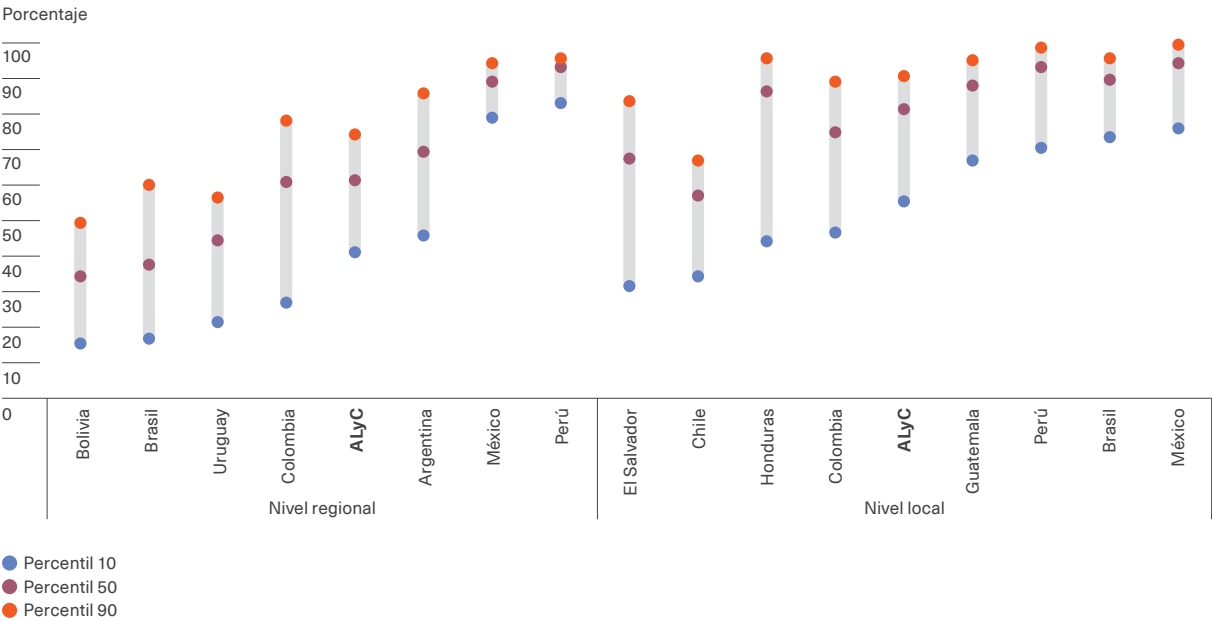


Las disparidades en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son sustanciales, sobre todo, entre los gobiernos locales, y mayores a las existentes en los países desarrollados. En promedio, el coeficiente de Gini para la desigualdad en los ingresos propios por habitante es de 0,33 para los gobiernos regionales y de 0,46 para los gobiernos locales. En comparación, el valor de ese coeficiente para los gobiernos regionales en el promedio de países de la OCDE es de 0,18.

En los siguientes apartados, dedicados a los esquemas de transferencias, se muestra que estas disminuyen parcialmente las diferencias en los ingresos totales entre jurisdicciones. En línea con

esto, la importancia de las transferencias dentro de la estructura de los ingresos de los gobiernos subnacionales también varía mucho al interior de los países. En el promedio de América Latina y el Caribe, el 10 % de los gobiernos regionales para los que las transferencias tienen menos importancia reciben como máximo el 41 % de sus ingresos por esta vía, mientras que en el 10 % para los que la importancia es mayor equivalen a por lo menos el 74 % de los ingresos totales (gráfico 5.3). Las transferencias tienen un mayor peso en los ingresos de las jurisdicciones locales. En promedio, estas jurisdicciones reciben 14,4 puntos porcentuales más de sus ingresos por transferencias que las jurisdicciones regionales.

**Gráfico 5.3**  
Transferencias como porcentaje de los ingresos totales de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



**Nota:** Los datos de Bolivia corresponden al año 2021.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

# La estructura de los ingresos propios

La recaudación tributaria es el componente mayoritario de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe (66 % de los ingresos propios<sup>6</sup>). Los ingresos tributarios representan en promedio el 1,8 % del PIB, un valor muy por debajo del 5,3 % del PIB de promedio en los países de la OCDE<sup>7</sup>.

La importancia y estructura de los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales varía entre países y nivel de gobierno. En general, la mayor parte corresponde a los derechos administrativos cobrados por servicios y a la venta de bienes y servicios, y, en mucho menor medida, a los ingresos por multas y por rentas de las propiedades gubernamentales (ver el gráfico A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea). En comparación, los ingresos no tributarios en los países de la OCDE se concentran en las ventas de bienes y servicios y en rentas de la propiedad. Salvo Brasil y Colombia, los ingresos no tributarios tienen mayor importancia en países con niveles bajos de generación de ingresos propios.

De forma consistente con lo visto para los ingresos totales, la recaudación tributaria es mayor en Brasil (9,9 % del PIB), Argentina (5,1 % del PIB) y Colombia (3,3 % del PIB), seguidos de Chile, Nicaragua y Uruguay. En otros diez países para los que se dispone de datos, la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales es muy reducida y no supera el 1,1 % del PIB nacional<sup>8</sup>.

La composición de la recaudación según el tipo de impuestos es muy distinta entre el nivel local y regional, tanto en América Latina y el Caribe como en la OCDE. En el nivel local, el principal rubro en ambas regiones es el de impuestos a la propiedad inmobiliaria, con una participación casi idéntica, en torno al 40 % del total (gráfico 5.4). Sin embargo, la mayor recaudación total en la OCDE implica que los

impuestos de la propiedad representan un 0,9 % del PIB, en contraste con 0,3 % en América Latina y el Caribe.

En el segundo rubro en importancia a nivel local aparecen mayores diferencias, tanto entre la OCDE y ALyC, como entre países de esta región. En la OCDE, ese lugar corresponde a los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de personas físicas y jurídicas, mientras que en la región la participación de este rubro es inexistente a nivel local —y, como se verá, también a nivel regional—, con la excepción de Ecuador. Los gobiernos locales de la región tienden a recurrir en mayor proporción a otras fuentes de ingreso tributario. Por ejemplo, en los de Brasil, Colombia y Nicaragua, casi la mitad del recaudo corresponde a impuestos a la producción, venta y comercialización de bienes y servicios. Esta categoría comprende un amplio número de impuestos, pero su recaudación se concentra en impuestos sobre los ingresos brutos (sin deducir costos) de las actividades empresariales<sup>9</sup>. En Colombia, el impuesto de mayor importancia es el de industria y comercio (ICA), que representa el 36 % del ingreso tributario; en Brasil, es el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS), que supone el 47 % del ingreso tributario; y en Nicaragua, es el impuesto de matrícula o licencia municipal, con cerca del 15 % del recaudo tributario. Entre tanto, en los gobiernos locales de Chile, Costa Rica y Paraguay se destaca la participación de los impuestos al uso de bienes o a permisos para el uso de bienes o el desarrollo de actividades. La mayor fuente de ingreso en esta categoría impositiva en Chile, Costa Rica y Paraguay proviene de impuestos al uso de bienes diferentes a los automotores.

El contraste entre la OCDE y ALyC es aún más pronunciado en el nivel regional de gobierno. En el primer bloque los impuestos a la renta, las utilidades

6 Datos de 2022 para 15 países de la región, de acuerdo con fuentes oficiales.

7 Excluyendo países latinoamericanos.

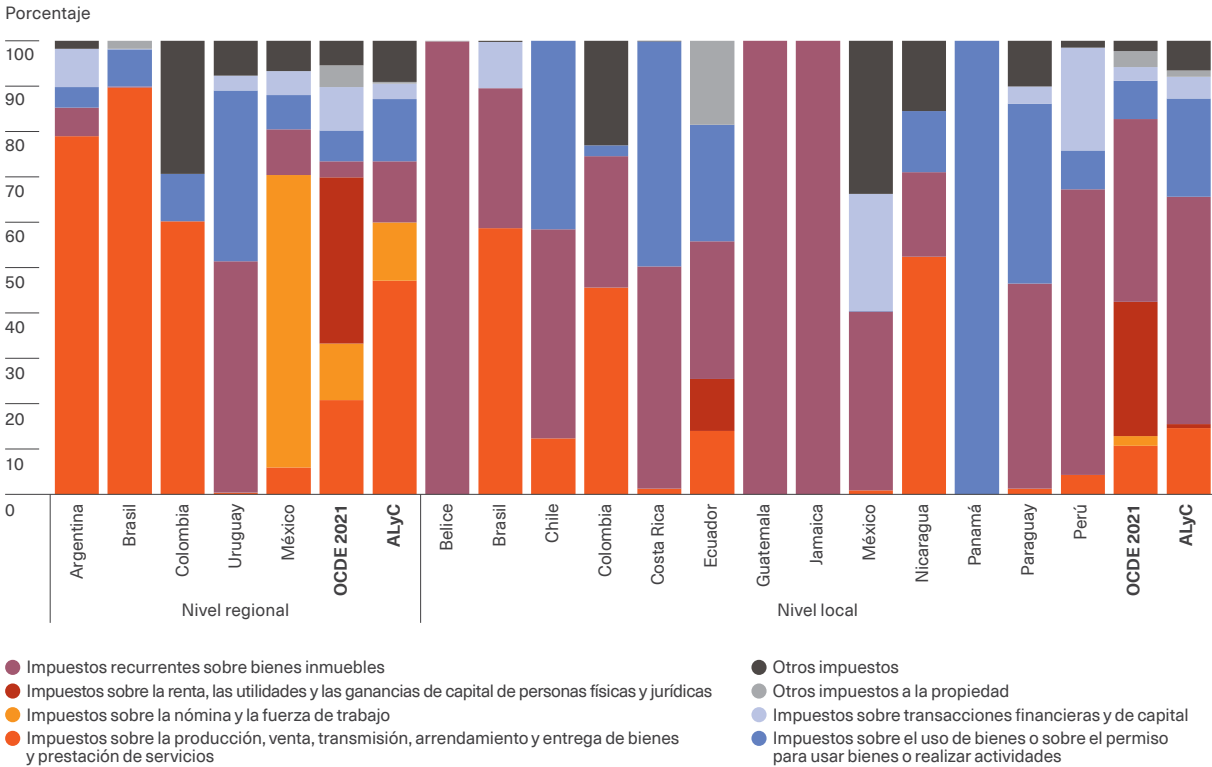
8 Cifras de 15 países de la región para 2022: Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

9 Los impuestos en esa categoría incluyen los tributos al valor agregado (IVA), a las ventas, a consumos específicos y a los ingresos brutos.

y las ganancias de personas físicas y jurídicas son el componente principal, alcanzando el 37 %, mientras que esos impuestos no son relevantes en ningún país latinoamericano o caribeño. Existen fuertes diferencias entre países de ALyC en cuál es el principal impuesto a nivel regional. En Argentina, Brasil y Colombia dominan los impuestos a bienes y servicios. En Argentina, 79,1 % del recaudo está concentrado en el impuesto a los ingresos brutos; en Brasil, el 81,1 % proviene del impuesto a la circulación

de mercaderías y servicios de transporte (ICMS); y en Colombia, el 46,1 % proviene de impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas. En México y Uruguay, en cambio, la participación de los impuestos sobre la producción y venta de bienes es inferior al 6 %. En el primer país, más del 60 % del ingreso tributario corresponde a impuestos a la nómina y, en el segundo, el recaudo se concentra en impuestos sobre bienes inmuebles y automotores (gráfico 5.4).

**Gráfico 5.4**  
 Proporción de los principales rubros del ingreso tributario en el ingreso tributario total en 2022



**Nota:** El promedio de América Latina y el Caribe se calcula como el promedio simple de los porcentajes de cada país. El promedio de la OCDE representa el promedio simple de los países miembros. En el panel de gobiernos locales no se consideran a Bolivia, El Salvador y Honduras por presentar un porcentaje mayor al 50 % en la categoría "otros impuestos".

**Fuente:** Elaboración propia con base en OCDE (2023).

# Oportunidades de mejora en la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales

## Disminución del peso de los impuestos brutos a las ventas

El principal problema que sobresale al revisar la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales es el alto peso de impuestos poco eficientes existentes en varios países, como los que gravan los ingresos brutos. El impuesto a los ingresos brutos tiene varios defectos. Al no aplicarse a las utilidades, sino a las ventas totales, castiga a empresas que de otra forma serían rentables, generando ineficiencias. Además, como no permite deducir compras de bienes intermedios, promueve la integración vertical de las empresas, poniendo en desventaja a las empresas pequeñas y medianas.

Pese a estas limitaciones generales, los impuestos a los ingresos brutos prevalecen por razones de economía política y por su fácil recaudo. Por un lado, suelen tener cierta aceptación entre los ciudadanos, porque, en general, la incidencia del impuesto sobre los precios no es muy clara. Por otro lado, son impuestos con ventajas en términos de cobro y monitoreo en comparación con otros, como el predial. Entre los factores que lo hacen fácil de cobrar se encuentran el hecho de que la valoración de su base gravable es directa, lo que simplifica la declaración para los contribuyentes y el monitoreo para las autoridades; además, son de fácil comprobación a través de terceros y por definición tienen una base fiscal amplia.



**Pese a sus varias limitaciones, los impuestos a los ingresos brutos prevalecen por razones de economía política y por su fácil recaudo**

Además de los defectos intrínsecos de los impuestos a los ingresos brutos, cuando son aplicados por jurisdicciones subnacionales autónomas, sin mecanismos de coordinación y armonización, se producen distorsiones adicionales. La variabilidad en las tarifas

y exenciones por jurisdicción genera dos efectos negativos: 1) aumenta los costos de transacción para empresas que operan a nivel nacional y que deben seguir una normativa diferenciada por jurisdicción, y 2) desvía la inversión hacia sectores o ubicaciones menos gravadas. Un ejemplo de falta de coordinación es la aplicación del impuesto a ingresos brutos en Argentina. Otro ejemplo, con un instrumento similar, es lo que durante mucho tiempo pasó con el ICMS en Brasil, que actualmente está en proceso de reforma.

En este país, el ICMS de transporte se cobra sobre las ventas interestatales de bienes y representa el 81 % de la recaudación tributaria<sup>10</sup>. El recaudo del ICMS se efectúa en el estado de origen de la transacción, lo que incentiva a reducir tarifas o introducir exenciones para atraer más empresas. Hay una gran variación en la tasa del instrumento, que va desde el 0 % al 35 % según la jurisdicción y el producto. Esto puede distorsionar las decisiones de ubicación de una empresa, resultando en menos eficiencia e ingresos tributarios para todo el sistema. Adicionalmente, el ICMS forma parte de un sistema más complejo en el cual interactúan cinco impuestos sobre bienes y servicios aplicados por tres niveles de gobierno. En este contexto, los impuestos tienen bases que se superponen y no es posible descontar por completo los costos de los insumos intermedios, lo que genera un efecto acumulativo de impuestos que distorsiona cómo se usan los recursos productivos.

En diciembre de 2023, Brasil promulgó una amplia reforma fiscal que gradualmente corregiría dichas fallas al sustituir los diversos impuestos existentes (incluido el ICMS) por un sistema de impuesto al valor agregado (IVA) dual. La reforma instaura dos impuestos al valor agregado. El primero, es el impuesto sobre bienes y servicios (IBS) subnacional, que, en el período 2026-2033, reemplazará al ICMS cobrado por los estados y al impuesto sobre servicios (ISS) cobrado por las municipalidades. El segundo es

<sup>10</sup> Cifras extraídas de STN (2023d) para el año 2022.

un impuesto federal: la contribución sobre bienes y servicios (CBS). Este sustituirá entre 2024 y 2027 a otros impuestos federales, como el del Programa de Integración Social (PIS), el impuesto sobre productos industrializados (IPI) y la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS). Se destaca

que la reforma elimina exenciones fiscales como las vigentes para el ICMS, que fueron creadas por algunos estados para atraer inversiones. Con esto se igualarían las condiciones impositivas entre estados brasileños, reduciendo las mencionadas distorsiones en las decisiones de inversión.

## Aumento de la recaudación del impuesto predial

La recaudación por el impuesto predial no es solo escasa en varios países, sino que además es especialmente baja en muchas jurisdicciones en su interior. Esto sucede, por ejemplo, en Colombia, uno de los países de la región con mayor recaudación del tributo predial, pero donde está altamente concentrada en las principales ciudades. En 2022, el 60 % de la recaudación por ese concepto correspondía a solo cinco ciudades<sup>11</sup>. Además, el recaudo per cápita en las áreas rurales fue equivalente a la mitad del observado en las zonas urbanas.

El limitado recaudo del impuesto predial en la región se explica, en buena medida, porque implica costos políticos mayores que los de otros impuestos. Esto se debe, primero, a su alta visibilidad en la percepción del contribuyente, derivada de cobros y pagos directos y montos importantes. Segundo, las modalidades de pago suelen ser de una sola vez al año, sin adaptarse adecuadamente al flujo de liquidez del contribuyente. Tercero, puede existir una discrepancia entre la presunta capacidad de pago y la efectiva. Por ejemplo, cuando el propietario de una vivienda es quien la habita, el activo no genera un ingreso monetario directo y, por tanto, ese propietario puede no contar con la capacidad de pago suficiente para hacer frente al impuesto predial. Cuarto, la valoración del catastro suele ser difícil de entender para el contribuyente y el rezago generalizado en la actualización del valor de la base imponible puede resultar en alzas repentinas de las obligaciones.

En este contexto, para los gobiernos locales es más costoso aplicar medidas que aumenten el recaudo del impuesto predial que aplicar otros impuestos menos transparentes. Chacón y Sánchez (2020) muestran que los alcaldes en Colombia tendrían más incentivos para incrementar el impuesto a la industria y al comercio en mayor proporción que el impuesto predial porque los costos políticos del primero son menores.



**La recaudación por el impuesto predial es escasa en varios países de ALyC y tiende a estar concentrada en una minoría de jurisdicciones en cada país**

Además del costo político, el recaudo del impuesto predial es difícil porque la valoración de su base gravable conlleva un gasto significativo. Por eso las administraciones incurren en rezagos significativos en su valoración, aunque en la mayoría de los países la normativa exige la actualización de la valoración predial cada cinco años<sup>12</sup>. Los retrasos también se explican parcialmente por la falta de capacidades administrativas o recursos tecnológicos. Con relación a estos obstáculos, un caso destacable es la introducción de la autodeclaración del valor del inmueble para el pago del impuesto predial en Bogotá en 1993, que duplicó su cobro porque llevó a los propietarios a declarar valores más cercanos al valor comercial (De Cesare et al., 2016)<sup>13</sup>.

11 Bogotá recaudó el 33,9 % del impuesto predial y, en su conjunto, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena recaudaron el 23,3 % (DNP, 2023c).

12 En 2019, sólo el 5,7 % de los predios de Colombia tenía información catastral actualizada, el 66 % tenía información desactualizada (con un rezago promedio de 12,2 años) y el 28,3 % no tenía información catastral (IGAC, 2019).

13 En 1994 la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el uso del mecanismo de autoavalúo sin un referente o punto de comparación provisto por la autoridad catastral. A partir del fallo, la figura del autoavalúo se ha mantenido, pero el parámetro de referencia ha pasado a ser el valor que dicta la autoridad catastral y que constituye la base mínima de valuación. En la práctica, esto le devuelve al catastro todo el peso de la valoración predial.



## Recuadro 5.1

### Ingresos por captura del valor del suelo urbano

Existe un potencial de ingresos para los gobiernos subnacionales por captura del valor del suelo urbano que generan acciones como la construcción de infraestructura. Además del impuesto predial, se pueden usar los siguientes instrumentos para ese propósito: la contribución por mejoras, la plusvalía de norma y venta de edificabilidad y las cargas por reajuste del suelo o plan parcial, que corresponden a cargas a cambio de beneficios o aprovechamientos en el uso del suelo.

De acuerdo con Borrero Ochoa y Rojas Ruiz (2020), la contribución por mejoras (CM) es uno de los instrumentos con más tradición en la región y con un potencial importante de recaudo. Se trata de gravámenes a los propietarios de predios beneficiados por la construcción de una obra pública. Los autores señalan que entre 2007 y 2013 la CM ascendía a solo el 0,16 % de los ingresos tributarios en ocho países de Latinoamérica, teniendo Colombia el monto más elevado (0,64 %).

De otra parte, un ejemplo de las cargas a cambio de beneficios o aprovechamiento del suelo se encuentra en el municipio Tres de Febrero (Argentina), que en 2020 creó el Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable, que constituye un cobro por la valorización inmobiliaria derivada de incrementos en la edificabilidad y cambios de uso a los propietarios de predios beneficiados. De acuerdo con Pino (2024), este es un caso destacable por cuanto la recaudación creció a lo largo de los cuatro años siguientes a la implementación, que fueron destinados a la mejora de la infraestructura urbana.



### La actualización del valor de la base gravable del impuesto predial suele enfrentar retrasos debido a su alto costo y a la falta de capacidades administrativas y tecnológicas

Si bien el costo político y económico de ampliar la base tributaria puede ser un determinante crítico de los rezagos en la actualización del catastro y, en consecuencia, de la baja recaudación, hay otros factores que influyen en esta. De acuerdo con Chacón y Sánchez (2020) las transferencias limitan el recaudo predial de los municipios en Colombia porque, a mayores transferencias, menores incentivos existen para incurrir en los costos de actualizar el catastro y, por tanto, se limita el incremento en el valor de la base tributaria del impuesto predial. Asimismo, los propietarios de predios de mayor valor pueden

influir a los gobiernos locales, limitando la progresividad del impuesto, la actualización del catastro y el cobro efectivo del mismo. De acuerdo con Villaveces (2016), una de las razones de que haya una brecha en el recaudo predial entre las áreas urbanas y rurales en Colombia es el rezago en la actualización del catastro en entornos de alta concentración política, donde los intereses privados de los dueños de la tierra pueden tener mayor influencia en las decisiones de política pública.

En general los países de la región cuentan con espacio para ampliar la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles o impuesto predial<sup>14</sup>. Este impuesto puede fortalecerse mediante ajustes que lo conviertan en un impuesto más amigable para el ciudadano y de más fácil cobro. Entre estos ajustes se cuenta: 1) la simplificación tarifaria (sin tanta diferenciación por actividad) para facilitar su monitoreo (Sjoquist, 2004); 2) la limitación de exenciones

14 Ver el detalle de la normativa del impuesto sobre bienes inmuebles en el cuadro A.5.2 en el apéndice del capítulo incluido en la edición del RED en línea.

y la revisión periódica de los predios exentos (Kelly, 2013); 3) adaptar el cobro a los flujos de caja del ciudadano, introduciendo métodos de pago graduales y considerando el uso de información complementaria para resolver descalces entre la capacidad de pago efectiva y presunta del contribuyente; y 4) la mejora de la transparencia con el uso de valoraciones en función de parámetros observables y la consideración de las lecciones aprendidas de casos como la introducción del autoavalúo en Bogotá, descrito anteriormente. También pueden hacer un uso más innovador de tributos y tasas que graven los aumentos extraordinarios en el valor del suelo urbano, como detalla el recuadro 5.1.

El bajo y heterogéneo recaudo del impuesto sobre los bienes inmuebles contrasta con sus ventajas como instrumento fiscal de los gobiernos locales. Primero, la base tributaria es inmóvil, lo que facilita determinar la jurisdicción a la que corresponde su cobro y limita

los efectos del impuesto sobre la actividad económica. Segundo, quien paga el impuesto es beneficiario directo de la oferta de bienes y servicios públicos locales, porque estos en su mayoría resultan en una valorización de la propiedad. Tercero, el impuesto predial sirve como una herramienta de planificación urbana que permite mejorar la eficiencia del uso de la tierra y puede convertirse en mecanismo para promover el escrutinio del votante a la autoridad local. Además, si se diseña correctamente, el impuesto puede ser progresivo y transparente. Es progresivo porque el valor de la propiedad suele estar correlacionado con la riqueza del propietario, por eso el impuesto predial tiene el potencial de asegurar que aquellos con mayor capacidad económica contribuyan más. Y es transparente porque la combinación de una base imponible clara y verificable y su estructura simple hacen que sea fácil de entender, particularmente si hay uso de metodologías técnicas para la definición de la base gravable (Ahmad et al., 2019).

## Un mayor rol a nuevos impuestos

Como se vio, la mayor diferencia entre la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe respecto a sus pares de la OCDE radica en la importancia en estos últimos de los impuestos a la renta de las personas físicas y jurídicas. En este sentido, existe una oportunidad para que la región aumente la recaudación subnacional de estos impuestos, aunque ese camino no está libre de dificultades. Dado que se trata de impuestos relativamente complejos, que requieren, por ejemplo, la realización de declaraciones, la recaudación a nivel subnacional debe estar coordinada con la nacional. La dificultad para expandir la recaudación subnacional radica en que la recaudación nacional del impuesto a la renta de las personas físicas presenta deficiencias que la distinguen de la observada en los países de la OCDE (OCDE et al. 2018).

Otro tipo de impuestos que necesitan fortalecimiento son aquellos que gravan los consumos y actividades que generan costos sociales. Esto incluye, el consumo de licores y bebidas azucaradas, que suponen costos a los sistemas de salud. Los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas, por ejemplo, son de amplia aplicación entre los gobiernos regionales

de Colombia. La implementación o ampliación de los impuestos a las bebidas azucaradas han sido, en general, pensadas para el nivel nacional. Sin embargo, también son una alternativa viable a nivel subnacional, porque existe evidencia de que no producen un problema de evasión fiscal por la redistribución de compras desde jurisdicciones con impuestos altos a jurisdicciones con menores impuestos (ver, por ejemplo, Powell y Leider (2020) sobre el caso de Seattle [Estados Unidos]).

Un área con potencial para fortalecer los impuestos que penalizan comportamientos con costos sociales es el de la movilidad urbana. Estos consisten en gravar el uso del transporte privado automotor, debido a sus efectos en materia de contaminación ambiental, congestión y accidentalidad. Este tipo de penalizaciones incluye los peajes urbanos, las tasas por congestión y las tasas por kilómetro recorrido, así como los pagos por estacionamiento. Los ingresos por estos rubros pueden destinarse a la financiación de los sistemas de transporte público masivo, que reducen la contaminación y la congestión y cuyos desafíos se analizan en el capítulo 6.

## Uso de nuevas herramientas para promover el pago voluntario

Existen costos políticos a la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones tributarias que limitan su uso por parte de las autoridades. Dunning et al. (2015) muestran que, en Montevideo (Uruguay), la morosidad es elevada y recurrentemente se amnistía a los deudores pese a que el Gobierno cuenta con buena disponibilidad de información y capacidad de monitoreo para identificar y sancionar el incumplimiento en el pago de los impuestos locales. En línea con lo anterior, Holland (2015) muestra cómo, en Bogotá, Lima y Santiago, la aplicación de medidas sancionatorias a los vendedores ambulantes sin licencia sigue una lógica electoral: la aplicación de las sanciones tiende a ser más débil en distritos en donde los vendedores informales tienen una mayor importancia electoral.

Ante esta situación, el despliegue de incentivos para el pago voluntario aparece como una alternativa costoefectiva para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias.



### El uso de incentivos para el pago voluntario de los impuestos puede ser una alternativa costoefectiva para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias

Entre las diferentes estrategias probadas para promover el pago voluntario de los impuestos se encuentran, en primer lugar, el envío de comunicaciones que buscan intervenir en la moral contributiva, entendida como aquellas motivaciones que no necesariamente se remiten a los costos esperados de la detección y el castigo. Concretamente, los contribuyentes parecen responder a la motivación de ajustarse a lo que se considera norma social<sup>15</sup> o a reciprocidad la oferta de bienes públicos. Por ejemplo, ampliar la oferta de bienes públicos y visibilizar su financiamiento a partir del pago de los impuestos puede resultar en mayor

voluntad de pago del contribuyente. Carrillo et al. (2017) encuentran que la construcción o renovación de andenes en Santa Fe (Argentina) tiene efectos positivos, amplios y duraderos en el recaudo del impuesto predial.

Un segundo grupo de intervenciones para motivar el pago voluntario son las que utilizan recompensas monetarias o sociales (Dalton et al., 2021; Sjöberg et al., 2019). La evidencia existente no arroja resultados definitivos sobre su efectividad (Bahl y Bird, 2008). Dunning et al. (2015) documentan una prevalencia importante en el uso de algún tipo de premio o loterías en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay, que recompensan a los contribuyentes que pagan puntualmente los impuestos subnacionales. Sin embargo, encuentran que, en el caso de Uruguay, una lotería entre los contribuyentes puntuales que exime del pago del impuesto el siguiente año fiscal no tiene un efecto positivo en el cumplimiento. Con estos resultados, los autores cuestionan la efectividad de las recompensas en general y subrayan sus efectos negativos sobre las motivaciones intrínsecas de los contribuyentes<sup>16</sup>, particularmente en un contexto de evasión persistente.

En general, las evaluaciones sobre las diferentes intervenciones que buscan inducir al pago voluntario de impuestos arrojan resultados heterogéneos. Esto puede deberse a variaciones en el diseño de la intervención o elementos contextuales, como la política fiscal vigente y la situación económica o política. De ahí la relevancia de acompañar la implementación con evaluaciones que consideren el contexto específico de la intervención. Se requiere, entonces, de información amplia y precisa sobre los contribuyentes, así como tecnologías de comunicación efectivas entre el ciudadano y la autoridad tributaria. Esto acarrea costos, convirtiéndose en un reto para la implementación. Sin embargo, el costo-beneficio de fomentar una relación de cooperación con los contribuyentes resulta más atractivo que el obtenido con la aplicación de sanciones (Alm y Martínez-Vázquez, 2003).

15 Del Carpio (2014) encuentra evidencia para Perú de un incremento en el recaudo cuando individuos que subestimaban la tasa de cumplimiento de los impuestos fueron informados sobre la tasa real.

16 La motivación intrínseca se define como la realización de una actividad por su satisfacción inherente, más que por alguna consecuencia externa.





El Concejo de Barbuda es una de las jurisdicciones locales con mayor proporción de población afrodescendiente de la región.

## Coordinación y cooperación con las autoridades nacionales en política impositiva

Las fallas de coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales y subnacionales en el diseño e implementación de los instrumentos de recaudación pueden resultar en un entorno gravoso para los contribuyentes. La multiplicidad de niveles impositivos, con normas y procedimientos diferentes, aumenta los costos del cumplimiento y puede conducir a un aumento de la morosidad y la evasión. Bahl y Bird (2008) destacan que estas complejidades son más acuciantes en los países en desarrollo, donde la capacidad de la administración tributaria es desigual entre los distintos niveles de gobierno.



### La coordinación fiscal puede permitir cierta autonomía para fijar las tasas impositivas, sin generar disparidades significativas entre jurisdicciones

Para abordar las ineficiencias, las dificultades de cumplimiento y los riesgos de doble imposición, derivados de la falta de coordinación en las políticas fiscales nacionales y subnacionales, se recomienda cierta armonización en el diseño de los impuestos, el refuerzo de la capacidad administrativa y la creación de marcos institucionales para una mejor gobernanza.

La armonización en el diseño de los impuestos incluye alinear las definiciones de las bases imponibles en los distintos niveles de gobierno. De igual manera, se recomienda trabajar en un marco coordinado para evitar disparidades significativas que puedan dar lugar a competencia o arbitraje fiscal, aunque permitiendo cierto grado de autonomía a la hora de fijar las tasas impositivas. Por ejemplo, en la Unión Europea, el diseño del IVA está armonizado en todos los Estados miembros, lo que reduce los costes de cumplimiento para las empresas que operan en varios países. Por otro lado, en Canadá, el Gobierno federal y las provincias coordinan el impuesto sobre bienes y servicios (GST) y el impuesto armonizado sobre las ventas (HST) para mantener la coherencia en todo el país, permitiendo al mismo tiempo a las provincias cierta flexibilidad.

El fortalecimiento de organismos o consejos fiscales intergubernamentales puede facilitar el diálogo regular y la coordinación entre niveles de gobierno. Estos organismos pueden ayudar a resolver conflictos, coordinar las políticas fiscales y garantizar la aplicación coherente de la legislación fiscal.

La colaboración de los gobiernos centrales o federales con los gobiernos regionales y locales, así como las asociaciones entre jurisdicciones, pueden facilitar la convergencia de las capacidades institucionales. Por ejemplo, el recaudo de impuestos sobre la renta por parte de los gobiernos regionales o locales podría darse de manera más efectiva si el gobierno nacional brindara apoyo con la infraestructura de datos necesaria. De igual manera, el levantamiento de la información catastral para el cobro de impuestos sobre bienes inmuebles en el nivel local puede ser menos costosa con la colaboración entre jurisdicciones, incluso si son del mismo nivel. Un caso concreto son las asociaciones como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que es una entidad administrativa pública que asocia a 10 municipios del departamento de Antioquía (Colombia). El organismo funge como ente articulador planificador y de coordinación territorial y se ha consolidado como gestor catastral. De esta manera, los municipios asociados trabajan en conjunto para gestionar y actualizar el catastro de manera más eficiente, aprovechando recursos compartidos y experiencia técnica conjunta.



### La colaboración entre diferentes niveles de gobierno y jurisdicciones puede reducir los costos de la recaudación compartiendo infraestructura y actividades con economías de escala



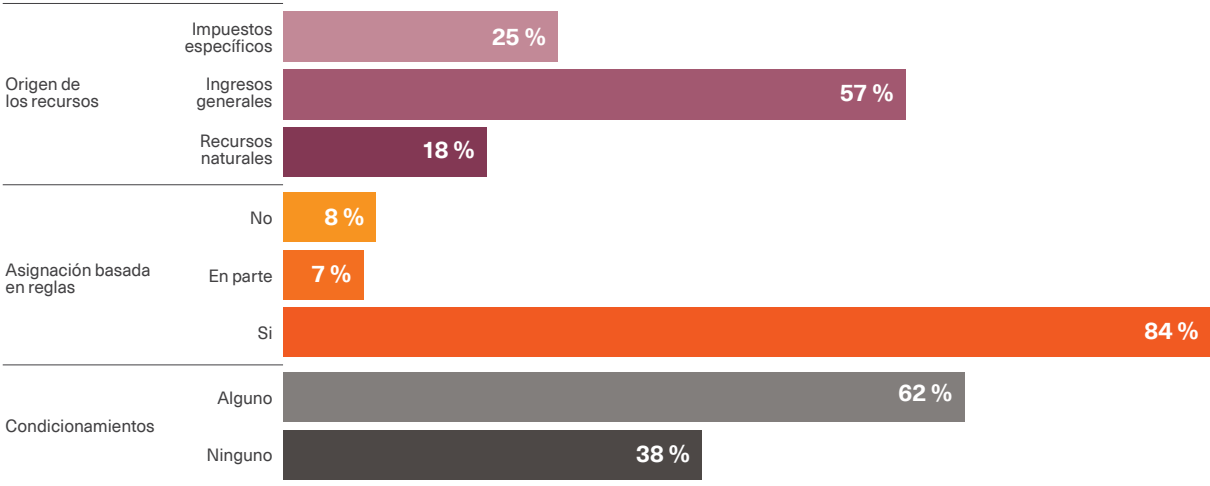
# ¿Cuál es la estructura de los sistemas de transferencias?

Los sistemas de transferencias fiscales en los países de América Latina y el Caribe se componen de múltiples esquemas, con objetivos y reglas de asignación y gasto diferentes. Para este reporte, se analizaron 38 esquemas de transferencias de gobiernos nacionales a subnacionales de 15 países de la región<sup>17</sup>. Cada uno de estos programas representa por lo menos el 5 % del monto total de transferencias a gobiernos subnacionales en el país respectivo, según datos del último año disponible, y en su conjunto representan en promedio el 91 % del total de las trasferencias en los países analizados. En promedio, en los 9 países con dos niveles de gobierno, el 58 % del monto de

las transferencias va al nivel regional y 42 % al local, mientras que, en los seis países que solo tienen gobierno local, este recibe todas las transferencias. En algunos países existen además transferencias entre gobiernos subnacionales, de las que existen dos tipos (ver el recuadro 5.2).

En cuanto al origen de los fondos, en promedio, el 57 % del monto de las transferencias proviene de los ingresos generales del gobierno nacional, el 25 %, de la coparticipación de impuestos específicos y el 18 %, de la explotación y el consumo de recursos naturales.

**Gráfico 5.5**  
Características de los principales programas de transferencias a gobiernos subnacionales



**Nota:** El gráfico reporta promedios simples entre países de la distribución de los montos totales de transferencias según las variables analizadas. Los cálculos se basan en los esquemas listados en el cuadro A.5.3 del apéndice disponible en la edición del RED en línea (excepto Trinidad y Tobago).  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales y datos oficiales de los Gobiernos (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

17 Se puede consultar el detalle en el cuadro A.5.3. del apéndice incluido en la edición del RED disponible en línea.

Recuadro 5.2

Transferencias entre gobiernos subnacionales

Aunque menos prominentes, también existen esquemas de transferencias entre los gobiernos subnacionales de la región. Al respecto, el cuadro 1 lista los programas existentes en cinco países. Estos mecanismos se pueden dividir según se trate de transferencias verticales u horizontales.

Las transferencias verticales existen en Argentina, Brasil, México, que son países federales donde los gobiernos locales participan de impuestos específicos que recaudan los gobiernos regionales. En Argentina y México los criterios de asignación de los fondos se definen al nivel de los gobiernos regionales, mientras que en Brasil se usan también indicadores comunes a nivel nacional. En los tres casos no hay condicionamientos en el gasto de ingresos provenientes de participaciones de impuestos específicos. En México, los gobiernos regionales transfieren también recursos provenientes de sus ingresos generales a los gobiernos locales, los cuales están condicionados al gasto en salud, educación, seguridad e infraestructura.

Por su parte, Chile y Paraguay, países unitarios, cuentan con esquemas de transferencias horizontales entre gobiernos locales. En Chile, el Fondo Común Municipal tiene el propósito de reducir las disparidades fiscales existentes entre los gobiernos locales. Los recursos de este fondo provienen de las contribuciones automáticas de los municipios (una porción de sus ingresos por el impuesto territorial, patentes comerciales, registro de vehículos, el impuesto por circulación de vehículos e ingresos por multas). Las transferencias se asignan siguiendo un procedimiento basado en reglas y están dirigidas a financiar el gasto de operación de servicios e inversión en infraestructura. En Paraguay, el Fondo Especial para la Pavimentación y Obras Complementarias tiene como objetivo el financiamiento de infraestructura local a través de las contribuciones especiales de los propietarios de inmuebles y vehículos, principalmente. El gasto se define según lo estipulado en el Plan Quinquenal de Pavimentación, elaborado por cada municipio y aprobado por el Fondo.

Cuadro 1.

Principales programas de transferencias entre gobiernos subregionales

| País      | Concepto                                                                                                         | Reglas   | Criterios de asignación                                                                                 | Origen de recursos | Tipo       | Condicionamientos en el gasto                      |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------|----------------------------------------------------|
| Argentina | Régimen provincial de coparticipación de impuestos                                                               | En parte | Cada gobierno regional establece su propio régimen de coparticipación con base en acuerdos y normativas | Impuestos          | Vertical   | Ninguno                                            |
| Brasil    | Participación municipal en impuestos de estados                                                                  | Si       | Vehículos matriculados en sus territorios, valor agregado en operaciones y legislación local            | Impuestos          | Vertical   | Ninguno                                            |
| Chile     | Fondo Común Municipal                                                                                            | Si       | Partes iguales, pobreza, número de predios exentos del impuesto territorial e ingresos propios          | Ingresos generales | Horizontal | Gastos de operación de servicios e infraestructura |
| México    | Participaciones estatales                                                                                        | Si       | Según la Ley de Coordinación Fiscal Estatal de cada jurisdicción                                        | Impuestos          | Vertical   | Ninguno                                            |
|           | Aportaciones estatales                                                                                           | Si       | Según la Ley de Coordinación Fiscal Estatal de cada jurisdicción                                        | Ingresos generales | Vertical   | Salud, educación, infraestructura y seguridad      |
| Paraguay  | Fondo especial para la pavimentación, desagüe pluvial, desagüe cloacal y obras complementarias y cuenta especial | En parte | Plan quinquenal de pavimentación de cada municipalidad                                                  | Ingresos generales | Horizontal | Infraestructura                                    |

Fuente: Elaboración propia con base en leyes nacionales, Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017) y CEPAL (2024)

Los esquemas de transferencias intergubernamentales varían mucho en su diseño. Dos de las dimensiones más relevantes para entender su funcionamiento son, primero, la existencia o ausencia de condicionamientos a la manera en que las jurisdicciones receptoras pueden usar los recursos y, segundo, las reglas que definen cómo se distribuyen los recursos entre esas jurisdicciones receptoras. Los siguientes subapartados discuten, para cada una de esas dos

dimensiones, las ventajas de distintos arreglos y las características de los esquemas usados en la región. Luego, se analiza en qué medida las transferencias de la región tienden a ser igualadoras de los ingresos fiscales de las jurisdicciones, ya que la intensidad de esa igualación es una de las consecuencias más significativas de las reglas usadas para asignar transferencias entre jurisdicciones.

## Transferencias de libre disposición y condicionadas

Una primera forma de clasificar las transferencias es la que distingue entre las de libre disposición, que otorgan a los gobiernos subnacionales autonomía para decidir sobre el uso que dan a los recursos recibidos, o las condicionadas, que limitan esa autonomía al estar marcadas para usos específicos. Cada esquema tiene sus ventajas. Por un lado, las transferencias de libre disposición dan la oportunidad a los gobiernos subnacionales de aprovechar mejor sus ventajas informativas sobre el territorio; a su vez, las transferencias condicionadas permiten a los gobiernos nacionales dirigir el gasto subnacional hacia prioridades nacionales, así como aumentar la provisión de bienes públicos locales con externalidades positivas a nivel regional y nacional (por ejemplo, las políticas ambientales).

En promedio, el 38 % de los recursos transferidos por los esquemas analizados son de libre disposición y el 62 % tiene condicionantes para el gasto. Sin embargo, hay diferencias importantes entre niveles de gobierno y países. Los gobiernos regionales tienen en general mayor autonomía para decidir sobre el destino del gasto que los gobiernos locales. En promedio, el 51 % de los recursos que reciben los primeros son de libre disposición, en contraste con solo el 27 % para los segundos (gráfico 5.6). Como podría esperarse, los gobiernos subnacionales de los países federales tienden a tener mayor autonomía en el gasto. En los países unitarios, hay mucha heterogeneidad en el nivel de autonomía, sin que esta se relacione necesariamente con el grado de descentralización. Por ejemplo, de los dos países unitarios más descentralizados, los gobiernos subnacionales de Perú son de los que reciben una mayor proporción de transferencias de

libre disponibilidad, mientras que en Colombia todas las transferencias son condicionadas.

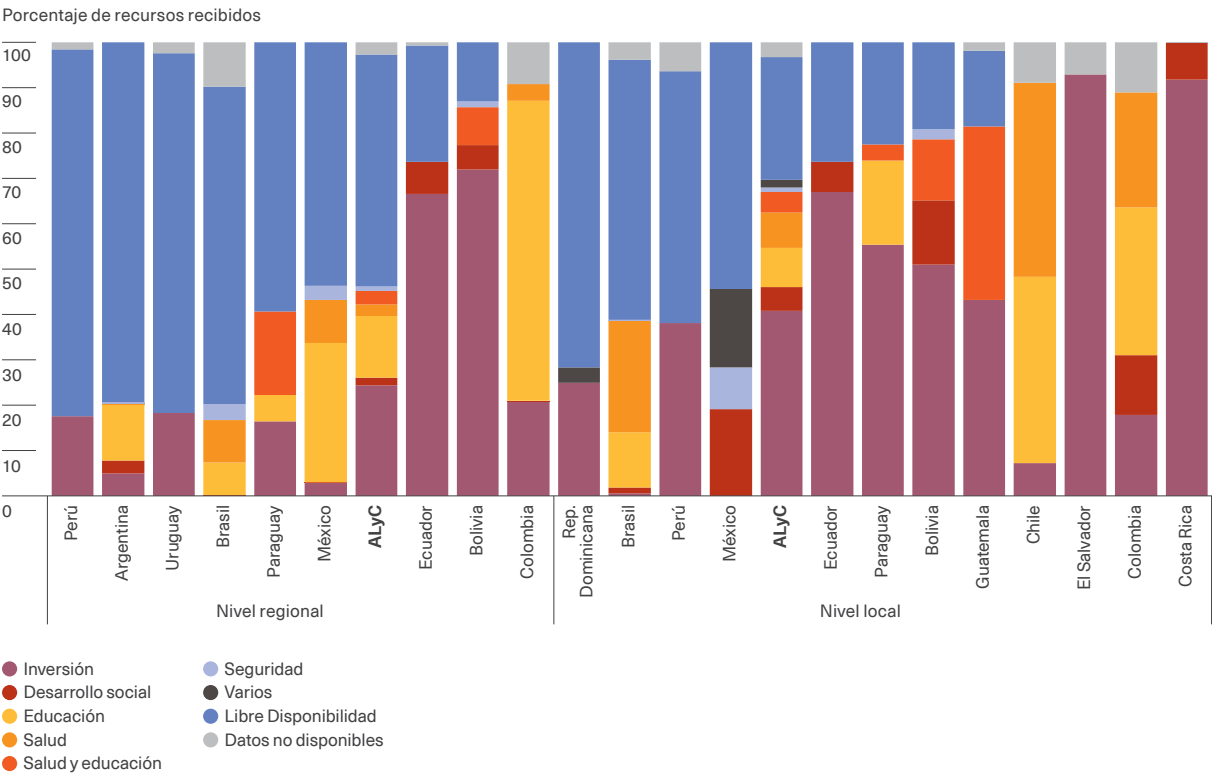


**En promedio, el 38 % de los recursos transferidos por los esquemas analizados son de libre disposición y el 62 % tiene condicionantes para el gasto**

Dada la preocupación de que las transferencias sean utilizadas para ampliar de manera excesiva el empleo público subnacional, los países suelen imponer un condicionamiento importante hacia el gasto en inversión. En promedio, el 24 % de las transferencias recibidas por los gobiernos regionales y el 41 % de las recibidas por los gobiernos locales deben ser usadas para gasto en inversión (sin que se especifique un sector principal). Las transferencias condicionadas tienen una clara vinculación con el financiamiento de los sectores educativo y sanitario en los países en los cuales estos servicios han sido descentralizados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México).

En general, hay una asociación entre el origen de los recursos y la existencia de condicionantes en el gasto. Los esquemas financiados por ingresos generales y provenientes de recursos naturales tienden a condicionar los rubros de gasto a los cuales pueden ser destinados, mientras que los de coparticipación de impuestos específicos se caracterizan por ser de libre disposición.

**Gráfico 5.6**  
 Transferencias a los gobiernos subnacionales según los principales condicionantes para el gasto en países de América Latina y el Caribe



**Nota:** Los porcentajes se basan en el análisis de los esquemas de transferencias de la región, utilizando los datos fiscales más recientes disponibles para cada país. La mayoría de los datos corresponden al año 2022. La categoría "inversión" incluye los programas que condicionan el gasto a obras de infraestructura y bienes de capital, sin distinguir un sector particular al que deban dirigirse los fondos. Los recursos vinculados a sectores específicos incluyen programas que pueden ser destinados a gastos corrientes o inversión. En el gráfico no se identifican los montos que deben ser asignados obligatoriamente a inversión dentro de un sector específico.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales y datos oficiales de los Gobiernos (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Transferencias basadas en reglas y discrecionales

De acuerdo con los mecanismos utilizados para su asignación, las transferencias pueden clasificarse como basadas en reglas, que utilizan indicadores o fórmulas preestablecidas, o discrecionales.

Las transferencias basadas en reglas suelen ser más transparentes sobre los criterios utilizados para la asignación, ofrecen mayor previsibilidad y están menos sujetas a la discrecionalidad política. Sin

embargo, su uso está limitado por la disponibilidad de datos y su actualización. Por ejemplo, una regla que prioriza a las jurisdicciones más pobres necesitará de datos actualizados de pobreza en el territorio, algo que en muchos casos no existe. En general, la efectividad de estos mecanismos depende de la pertinencia de los indicadores utilizados, los objetivos del esquema y la necesidad de evitar que genere incentivos no deseados. Por ejemplo, los esquemas

que compensan a jurisdicciones que tienen bajos niveles de recaudación pueden desincentivar el esfuerzo fiscal que estas realicen porque disminuyen las transferencias conforme la recaudación local aumenta.



### **Las transferencias basadas en reglas suelen ser más transparentes sobre los criterios de asignación, ofrecen mayor previsibilidad y están menos sujetas a su uso político**

Por su parte, las transferencias no basadas en reglas enfrentan los desafíos típicos de la discrecionalidad. Por un lado, tienen el valor de otorgar mayor flexibilidad al manejo fiscal nacional. Por ejemplo, ante la necesidad de hacer un ajuste fiscal, la discrecionalidad permite elevar los impuestos sin que aumenten de manera automática las transferencias, y facilita redirigir el gasto hacia nuevas prioridades (Bahl, 2000). Por otro lado, la discrecionalidad aumenta el riesgo de favoritismo en la asignación de transferencias y el uso ineficiente de los recursos. Varios estudios muestran que el aumento de transferencias ligado a la alineación política favorece electoralmente a los gobiernos subnacionales involucrados, aumentando sus probabilidades de reelección, sin mejorar

significativamente la calidad de los servicios públicos ni el bienestar de la población (Bonilla-Mejía y Higuera-Mendieta, 2017; Brollo y Nannicini, 2012).

En el promedio de la región, el 84 % de los recursos transferidos se asigna siguiendo criterios basados en reglas, el 7 % con criterios parcialmente basados en reglas y el 8 % de forma discrecional. Entre los esquemas de asignación discrecional destacan los recursos ordinarios en Perú (que distribuyen alrededor del 60 % del total de las transferencias), las transferencias con recursos del Tesoro en Paraguay (24 % del total de transferencias), las transferencias corrientes y de capital en Argentina y los convenios de descentralización y coordinación en México (alrededor del 10 % del total en ambos casos).

Los sistemas de transferencias con algún grado de asignación discrecional suelen estar vinculados al financiamiento de proyectos o programas específicos. Además, la potestad de asignación recae en casi todos los casos en el gobierno nacional. Una excepción son los Programas de Mejoramiento de Barrios y Mejoramiento Urbano en Chile, en los cuales la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo realiza la distribución regional del monto definido en el presupuesto y los gobiernos regionales deciden sobre la asignación de las transferencias nacionales a las jurisdicciones locales (Decreto 946, 1993; Decreto 829, 1998).

## **¿Son igualadoras las transferencias?**

Los criterios de repartición determinan si una transferencia tiende a igualar los ingresos de las jurisdicciones subnacionales o no. Esto puede buscarse de manera directa, incluyendo en las reglas de distribución criterios que explícitamente tiendan a la igualación de los recursos fiscales per cápita. No obstante, hay muchos otros criterios de repartición que, sin ser explícitos, resultan en una mayor igualación de los recursos fiscales de manera indirecta. Este es el caso de la simple distribución conforme a la población de cada jurisdicción, aunque

ciertamente no es el criterio con mayor potencia en términos de progresividad.

De los 33 esquemas basados en reglas que se incluyen en el análisis de este capítulo, 11 (que representan el 35 % del monto total de las transferencias) no incorporan un criterio explícito de disminución de la desigualdad en los ingresos fiscales entre jurisdicciones<sup>18</sup>. En Bolivia, Paraguay y República Dominicana ninguno de los programas estudiados contempla un criterio de ese tipo.

18 La mayor parte de los esquemas usan múltiples criterios para la asignación de los recursos y no uno solo.



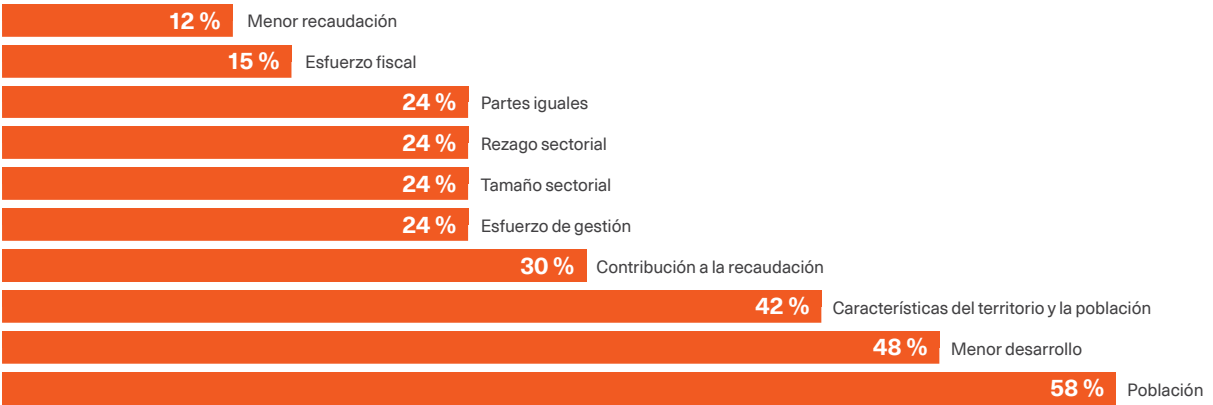
Por otra parte, la mitad de los esquemas establecen criterios que transfieren más a lugares menos desarrollados (en proporción inversa al PIB per cápita, la tasa de pobreza, índices de necesidades insatisfechas, etc.); una cuarta parte se rige por criterios de rezago sectorial y el 12 % corresponde a criterios de menor recaudación de ingresos propios (gráfico 5.7). Todos estos criterios son progresivos en el sentido de distribuir más recursos a lugares con menos ingresos propios.

Más allá de los criterios considerados en sistemas de transferencia específicos, una pregunta más global es si el conjunto de transferencias que existen en un país reduce la desigualdad de los recursos fiscales entre jurisdicciones. Para contestar esta pregunta vale la pena partir de la observación de que, en la región, las disparidades en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son sustanciales, sobre todo entre los gobiernos locales, y mayores a las existentes en los países desarrollados. En promedio, en ALyC, el coeficiente de Gini para la desigualdad en los ingresos propios per cápita es

de 0,33 en el caso de los gobiernos regionales y de 0,46 en el de los gobiernos locales (gráfico 5.8). En comparación, el valor de ese coeficiente para los gobiernos regionales en el promedio de países de la OCDE es de 0,18.

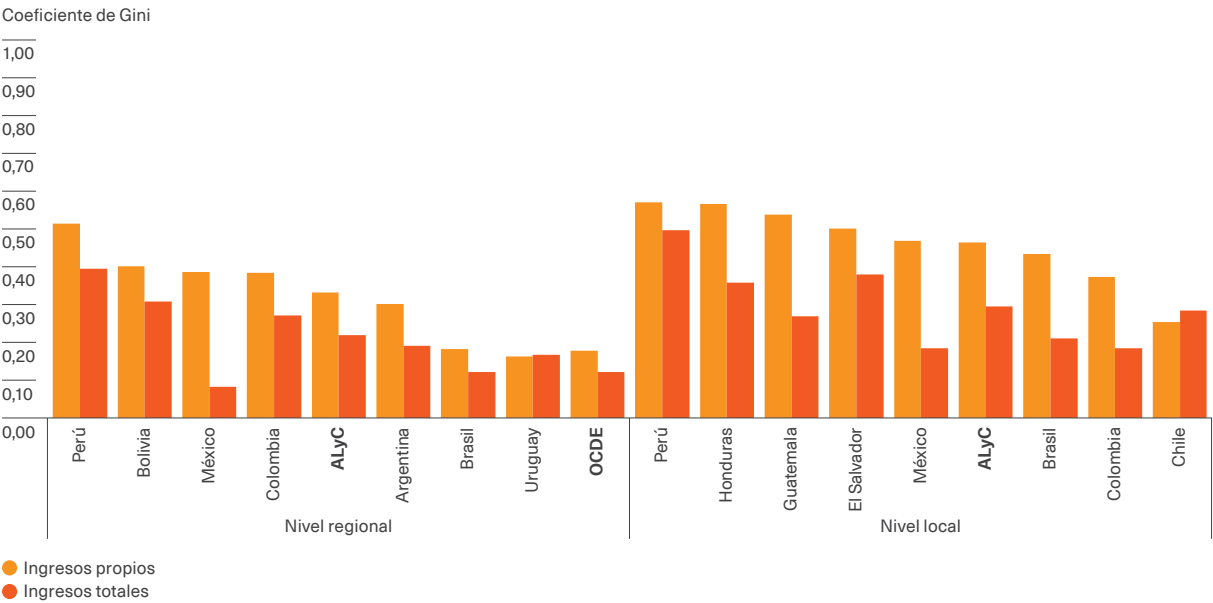
Las transferencias disminuyen la desigualdad en los ingresos de las jurisdicciones en casi todos los países de la región analizados. En promedio, el coeficiente GINI se reduce de 0,33 a 0,22 en los gobiernos regionales y de 0,46 a 0,30 en los locales, lo que representa en ambos casos una caída de alrededor de una tercera parte. En el promedio de los países de la OCDE, las transferencias también reducen el coeficiente GINI en aproximadamente un tercio, de 0,18 a 0,12. Es decir, que en términos proporcionales a las desigualdades *ex ante*, los sistemas de transferencias en América Latina y el Caribe tienen un efecto igualador similar a los de la OCDE. Sin embargo, las desigualdades finales entre jurisdicciones son mucho mayores en la región debido a que se parte de brechas más amplias.

**Gráfico 5.7**  
Esquemas de transferencias basados en reglas por criterio de asignación



**Nota:** El gráfico reporta el porcentaje de esquemas de transferencias que consideran cada criterio. Los cálculos se basan en los esquemas listados en el cuadro A.5.3 del apéndice, disponible en la edición del RED en línea (excepto Trinidad y Tobago).  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales.

**Gráfico 5.8**  
 Coeficiente de Gini de ingresos fiscales por habitante de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



**Nota:** Los datos de Bolivia corresponden al año 2021. Los promedios de América Latina y OCDE corresponden a los promedios simples de los países para los que hay datos en el último año disponible. No se incluyen México ni Colombia en el cálculo del promedio de la OCDE. Los coeficientes de Gini han sido calculados ponderando por la población de cada jurisdicción.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de OCDE (2024a) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Existen diferencias muy importantes entre países de la región en la desigualdad de los ingresos finales y en el rol redistributivo de las transferencias. Brasil y México se destacan por el importante rol de las transferencias en la reducción de la desigualdad de ingresos tanto a nivel regional como local, al igual que Honduras, Guatemala y Colombia a nivel local. Como resultado de ese esfuerzo, los dos primeros países logran una desigualdad entre jurisdicciones de nivel regional que es similar o menor al que existe en la OCDE. Por otro lado, en el nivel regional de Uruguay y en el local de Chile, la desigualdad de ingresos totales es levemente mayor que la de los ingresos propios, lo que implica que las transferencias tienden a acentuar las desigualdades. Por último, una mezcla de elevada desigualdad de ingresos propios y redistribución moderada generan cotas muy importantes de desigualdad de ingresos totales entre los gobiernos regionales y locales de Perú y los locales de El Salvador, lo que

supone un desafío respecto a la equidad en los niveles de servicios públicos provistos en estos países.

Los datos muestran que los esquemas de transferencia de la región tienen capacidad igualadora entre jurisdicciones. Esto es positivo en la medida en que esa igualación sea uno de los objetivos de los sistemas. Por otra parte, una preocupación es que esta uniformización se consiga aplicando criterios de repartición que generen incentivos no deseados, por ejemplo, reducir el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales. Esto es difícil de determinar con precisión, pero algunos resultados sugieren que estos efectos negativos ocurren (Ferraz et al., 2024 y Lago et al., 2024). Por tanto, es importante que los mecanismos apunten a balancear, de un lado, los objetivos de igualación y, de otro, la eficiencia y los incentivos al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales. El siguiente apartado profundiza esta idea.

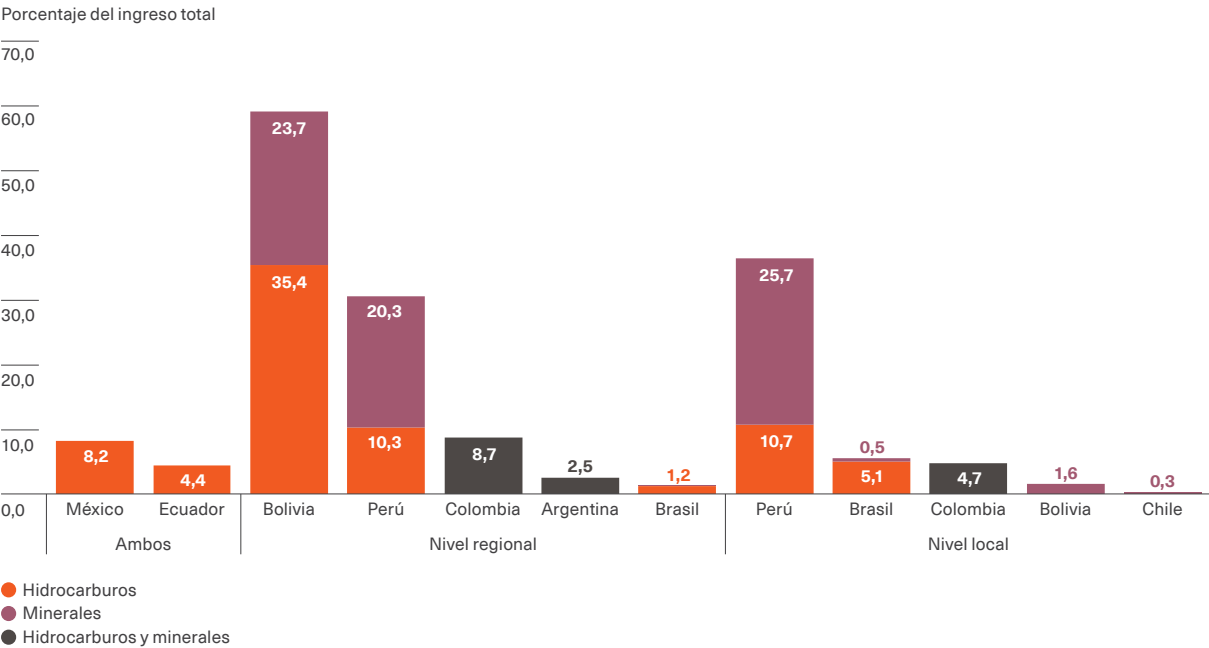
# Regalías y transferencias a gobiernos subnacionales por explotación de recursos naturales no renovables

Los ingresos por regalías, derechos o canon vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR) son importantes para los gobiernos subnacionales de algunos países de América Latina y el Caribe, particularmente para los andinos y para Argentina, Brasil y México. Las regalías por RNNR representan alrededor del 60 % de los ingresos totales de los gobiernos regionales de Bolivia, el 35 % de los gobiernos locales de Perú, el 9 % de los gobiernos regionales de ese mismo país y el 9 % de los gobiernos regionales de Colombia. En el resto de los países analizados, representan menos del 6 % de los ingresos totales de las jurisdicciones subnacionales correspondientes (gráfico 5.9). Tras un aumento

considerable a partir del año 2000, debido al *boom* en los precios de las materias primas, los ingresos por este concepto han tenido un periodo de relativo estancamiento y volatilidad en los últimos diez años (Radics et al., 2022).

● ●  
**Los ingresos vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables son importantes para los gobiernos subnacionales de los países andinos y de Argentina, Brasil y México**

**Gráfico 5.9**  
Ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos totales obtenidos por gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



**Nota:** Los valores de Bolivia corresponden al año 2021. En Argentina, Bolivia y Colombia se consideran las regalías; en Chile, las patentes mineras; en Perú, las regalías, el canon y el sobrecanon; y en Ecuador, los ingresos petroleros que corresponden a asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados amazónicos. En Argentina, los gobiernos locales no tienen ingresos por regalías y no se encontraron datos a nivel regional de Chile.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

En la mayor parte de los casos, el gobierno nacional tiene la potestad sobre el cobro de las regalías y transfiere una parte de estas a las jurisdicciones subnacionales. La excepción es Argentina, donde estos ingresos no constituyen transferencias desde el gobierno central, porque las jurisdicciones regionales tienen entre sus competencias la autorización y cobro de regalías por la explotación de RNNR.

La distribución de las regalías entre jurisdicciones plantea retos de equidad y eficiencia por la alta concentración geográfica de los RNNR. Por un lado, hay argumentos para beneficiar principalmente a las jurisdicciones productoras de estos recursos. Estas deben afrontar costos para facilitar la actividad del sector en términos de provisión y mantenimiento de infraestructura para empresas y trabajadores; además, la explotación de RNNR puede generar externalidades ambientales negativas en las comunidades locales que requieren ser contempladas. Por otro lado, concentrar las regalías en las jurisdicciones productoras produce brechas en los ingresos de estas respecto a las no productoras. Esas brechas también se pueden agravar si las jurisdicciones productoras aprovechan esos recursos para bajar impuestos a empresas y personas, con consecuencias en decisiones de reubicación geográfica que no ocurrirían de otra manera (Ahmad y Brosio, 2018).

Balancear las tensiones es complicado, pero es importante que las reglas de reparto de regalías y la gobernanza de los RNNR incentiven su explotación en los lugares con yacimientos de minerales críticos para la electrificación (como cobre y litio) y de gas natural, que, como combustible de transición, ayuda a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto al uso de petróleo y carbón. Fomentar la explotación de estos recursos es clave para aprovechar las oportunidades que la transición energética presenta a algunos países de la región (Álvarez et al., 2024; Brassiolo et al., 2023). Para esto, la gobernanza del sector debe evitar que los gobiernos subnacionales se conviertan en agentes bloqueantes.

En la región, los modelos de distribución varían entre países e incluso han evolucionado con el tiempo. En Colombia, el Sistema General de Regalías, creado en 2011, privilegiaba originalmente la distribución de recursos a las jurisdicciones productoras, lo cual

cambió con reformas introducidas hacia finales de esa década, que privilegian criterios distributivos. Este cambio es parte de la tendencia a priorizar el componente redistributivo de las regalías en la región (Radics et al., 2022).

Algunas características de los ingresos por regalías suelen plantear otros desafíos de gobernanza. En primer lugar, constituyen rentas que se generan sin necesidad de cobrar impuestos a la población y, por tanto, pueden reducir el esfuerzo fiscal y la rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos. En este sentido, la preocupación es similar a la que existe por la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Al respecto, estudios en jurisdicciones locales de Brasil y Colombia muestran que los recursos provenientes de las regalías tienen un impacto limitado en la calidad de los servicios públicos y el bienestar de la población (Ferraz y Monteiro, 2012; Martínez, 2023), mientras que en el caso de Brasil las jurisdicciones aumentan su esfuerzo fiscal ante la reducción en los montos que reciben por transferencias (Ferraz et al. 2024).



### **La volatilidad de los precios y la naturaleza no renovable de los hidrocarburos y minerales ha dado pie a que las transferencias por regalías se condicionen al gasto en inversión**

Otra característica relevante de este tipo de ingresos es la alta volatilidad en los precios internacionales de hidrocarburos y minerales, que implica desafíos para la estabilidad de las finanzas públicas subnacionales. La volatilidad de los precios sumada a la naturaleza no renovable de los hidrocarburos y minerales ha dado pie a una discusión sobre el destino del gasto de los recursos provenientes de las regalías. Una preocupación al respecto es su uso para financiar gasto corriente, particularmente cuando resulta en niveles de gasto que no son sostenibles ante bajadas en los precios internacionales o en la disponibilidad de los recursos naturales. En respuesta a esta preocupación, es frecuente que las transferencias por regalías estén condicionadas al gasto en inversión. A pesar de que estos arreglos tienen una lógica clara, son imperfectos. Por una





La Asamblea de la isla de Nieves es el único gobierno local de San Cristóbal y Nieves.



parte, al recibir regalías condicionadas a inversión, las jurisdicciones pueden desplazar recursos que habrían usado para gasto de capital hacia gasto corriente, de modo que este podría aumentar de cualquier manera. Pero, además, el gasto en inversión

también se puede volver más volátil. Por tanto, lo ideal es que cualquier sistema de distribución de regalías se complemente con el establecimiento de fondos de estabilización para evitar grandes saltos en la disponibilidad de recursos.

## ¿Cómo mejorar los sistemas de transferencias?

Los sistemas de transferencias en la región enfrentan un triple desafío en cuanto a la manera en que se distribuyen los recursos: garantizar el financiamiento de los servicios y tareas que se han descentralizado, disminuir la desigualdad en los ingresos de las jurisdicciones y, a la vez, no desincentivar el esfuerzo fiscal y el desarrollo de capacidades recaudatorias y administrativas de los gobiernos regionales y locales.

En este sentido, una crítica frecuente es la falta de esquemas con objetivos explícitos de igualación fiscal (Miranda, et al. 2017). En su forma más completa, las transferencias de igualación apuntan a llenar la brecha fiscal entre la capacidad de recaudación y las necesidades de gasto de las jurisdicciones. Como el criterio de distribución no depende de la recaudación efectiva, sino de las capacidades de recaudación, un diseño correcto de estos sistemas mantiene intactos los incentivos de las administraciones para recaudar sus ingresos propios, a la vez que contribuye a un acceso más equitativo a los servicios públicos. Existe un número importante de experiencias promisorias de estos esquemas en países de la OCDE. Sin embargo, su implementación es muy desafiante, porque exige hacer estimaciones cuantitativas de las capacidades de recaudación y las necesidades de gasto de cada jurisdicción. Esta tarea es demandante en términos de datos para alimentar los cálculos y requiere el desarrollo de capacidades que actualmente no existen en la mayoría de las instituciones de administración presupuestaria en los países. Otro desafío de estos mecanismos es que las fórmulas de asignación que resultan suelen ser complejas, por lo que es importante alcanzar un alto nivel de aceptación de las partes para evitar controversias respecto a su aplicación (Dougherty et al., 2024; Lago et al., 2024).

Otro tipo de arreglos que puede usarse para mejorar los incentivos a las jurisdicciones receptoras de transferencias son los esquemas basados en el desempeño, es decir, transferencias que recompensan a las administraciones subnacionales por el progreso en indicadores preestablecidos. Los objetivos de política que merecen recompensa pueden ser diversos y no necesariamente se refieren a la recaudación propia; el valor de estos mecanismos es que pueden incentivar el uso eficiente de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales. De manera similar a lo que ocurre con los esquemas de igualación fiscal descritos anteriormente, la implementación tiene los desafíos de requerir muchos datos y ser susceptible a manipulaciones en las mediciones (Dougherty et al., 2024).



### **Los esquemas basados en el desempeño recompensan a las administraciones subnacionales por el progreso en indicadores preestablecidos**

En la región, no hay esquemas de transferencias cuyo objetivo central sea retribuir el desempeño de las jurisdicciones. Sin embargo, una cuarta parte de los analizados incluye por lo menos un indicador sobre esfuerzos de gestión. Entre estos destacan las transferencias para la equidad territorial en Ecuador, que representan el 87 % del total de las transferencias en ese país. Entre los ocho criterios de asignación incluidos en ese esquema, cuatro están relacionados con el desempeño de los gobiernos regionales: disminución del índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI),

recaudación fiscal con respecto al potencial fiscal, gasto corriente como proporción de los ingresos totales y cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Otros esquemas en Guatemala, México y Colombia incluyen criterios que recompensan el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones para generar ingresos propios. Por ahora, faltan estudios cuantitativos de los resultados conseguidos por estos arreglos, que podrían revelarse muy valiosos para tener un mayor entendimiento de sus posibilidades.



### **La creación de fondos que acumulen recursos durante periodos de crecimiento para ser usados en periodos de desaceleración pueden aliviar el sesgo procíclico de las transferencias**

Un reto adicional de las finanzas públicas subnacionales tiene que ver con los vaivenes cíclicos y la falta de previsibilidad de los ingresos. La recaudación fiscal es procíclica, tanto a nivel nacional como subnacional, debido a que las bases impositivas aumentan con la actividad económica. Por tanto, aunque los esquemas de transferencia no son la única causa del sesgo procíclico de las finanzas subnacionales, sí lo pueden agravar (Sánchez, 2013; Bousquet et al., 2015; Ter-Minassian y Jiménez, 2016).

Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales también introducen una fuerte volatilidad en los lugares donde tienen un papel importante, con la salvedad de que los movimientos de esos ingresos están menos relacionados con la economía y la recaudación local, y más relacionados con los precios internacionales.

Una alternativa para disminuir el sesgo procíclico de las transferencias es el uso de fondos que acumulen recursos durante periodos de crecimiento económico para ser utilizados en periodos de caída en la actividad económica. Sin embargo, la existencia de este tipo de instrumentos es escasa. Entre las excepciones está el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en México, que tiene como objetivo compensar caídas en las participaciones que los gobiernos regionales tienen

en los ingresos del gobierno nacional originadas por una reducción en la actividad económica o en los ingresos petroleros. Este fondo se financia principalmente a través de excedentes con respecto a lo presupuestado en los ingresos del gobierno nacional, sobre todo los petroleros, y se activa cuando las transferencias por coparticipaciones son menores a las contempladas en el presupuesto anual de la nación (CIEP, 2023).

Un caso parecido es el de fondos nacionales que transfieren recursos a los gobiernos subnacionales para hacer frente a daños ocasionados por desastres naturales. Al respecto, la experiencia del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN) puede ser útil. En funcionamiento entre 1999 y 2018, el diseño del FONDEN se caracterizaba, primero, por el uso de reglas para la asignación de recursos (principalmente índices de condiciones climáticas extremas), la evaluación de daños y el control de los gastos. Segundo, el fondo se financiaba a través de la acumulación de recursos asignados en el presupuesto federal, la contratación de reaseguros para excesos de pérdidas y la emisión de bonos de catástrofe. La evidencia muestra que, en comparación con fondos discrecionales, el FONDEN era más efectivo en apoyar los esfuerzos de reconstrucción y disminuir la mortalidad en las zonas afectadas, debido en parte a su velocidad de respuesta y capacidad de evitar fugas en el gasto (Del Valle et al., 2020 y Del Valle, 2024).



### **La reforma de los sistemas de transferencias implica resolver desafíos técnicos y políticos**

La creación y fortalecimiento de fondos contracíclicos de transferencias es un área de política importante. En los países sin espacio fiscal para aumentar la recaudación nacional o asignar más recursos a los sistemas de transferencias, la formación de estos fondos requerirá encontrar un balance entre ofrecer montos mínimos de transferencias garantizados y asignar una parte de los recursos actuales a la acumulación de reservas, y probablemente necesitará una inversión inicial adicional de los gobiernos nacionales.

Como los párrafos anteriores evidencian, cualquier reforma de los sistemas de transferencias implica desafíos técnicos importantes, en términos de sistematización de los datos, desarrollo de las capacidades y seguimiento de los objetivos de los esquemas. Pero, además de eso, es importante reconocer que los desafíos políticos pueden ser aún mayores, porque cambiar las condiciones de los sistemas de transferencias genera tensiones entre los actores involucrados. Por ejemplo, cualquier reforma que busque modificar los criterios o parámetros de distribución de las transferencias, manteniendo los montos globales, generará jurisdicciones perdedoras respecto al *status quo*, y estas seguramente se opondrán. A su vez, reformas que modifiquen los montos globales o la discrecionalidad en la distribución tienden a provocar tensiones entre el gobierno nacional y los subnacionales. Por tanto, esta es una materia donde los cambios suelen requerir un trabajo político y técnico intenso y de alto nivel, a fin de conseguir consensos suficientemente amplios para que los esquemas resulten efectivos y duraderos.



Sede del gobierno de la Ciudad de México.

# Gestión de servicios tarifados y cooperación interjurisdiccional

---

- Distribución de responsabilidades en la provisión de servicios tarifados entre niveles de gobierno

---

- Capacidades locales para la regulación y modernización de los sistemas de autobuses

---

- Mecanismos de coordinación interjurisdiccional y gobernanza metropolitana en la región

- Desafíos de los gobiernos subnacionales en la provisión de servicios de agua y saneamiento

# 6



# Mensajes clave

**1** Los gobiernos regionales y especialmente los locales tienen diversos roles en la provisión de servicios tarifados. En el transporte urbano, desempeñan un fuerte papel en materia de regulación y planificación; en agua y saneamiento, se involucran en la prestación directa.

**2** En las ciudades de América Latina y el Caribe ha habido avances en la formalización del transporte público, sobre todo en las de mayor tamaño. Una clave de ese cambio ha sido el desarrollo institucional de las autoridades locales. Los éxitos deben afianzarse y extenderse al resto de ciudades.

**3** En muchos países, el sector de agua y saneamiento está fragmentado en gran cantidad de operadores, incluyendo administraciones públicas locales. Puede haber ganancias de eficiencia a partir de la consolidación de los servicios y el uso de organizaciones más autónomas para la prestación.

4

La sostenibilidad financiera de las operaciones sigue siendo un desafío en los distintos servicios. Son necesarias mayores capacidades para focalizar los subsidios y más transparencia respecto a estos esquemas y los costos de los servicios.

5

La incertidumbre regulatoria respecto al nivel de gobierno que tiene autoridad en un servicio es perjudicial para la calidad de la prestación. Los marcos normativos deben aclarar las responsabilidades y los mecanismos para la delegación de operaciones.

6

Las autoridades metropolitanas en la región están poco desarrolladas. Es importante reforzar estos y otros mecanismos de coordinación interjurisdiccional para responder a los desafíos creados por la fragmentación administrativa.

7

Cuando la coordinación es necesaria para mitigar externalidades, debe fomentarse desde niveles centrales. La evidencia sobre las potencialidades de las autoridades de cuenca es positiva, pero en muchos países les falta poder.



# Gestión de servicios tarifados y cooperación interjurisdiccional<sup>1</sup>

## Introducción

Los servicios públicos tarifarios son servicios esenciales que se brindan al público a cambio de una tarifa e incluyen, entre otros, a los de agua y saneamiento, electricidad o transporte urbano. Su nivel de cobertura y calidad inciden de manera directa en el bienestar de la población y están vinculados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los gobiernos subnacionales tienen mucha incidencia en la provisión y gobernanza de algunos de estos servicios, entre los que destacan los dos en que se centra este capítulo: transporte urbano, y agua y saneamiento. Dado que los desafíos que los gobiernos subnacionales enfrentan para mejorar la provisión tienen particularidades en cada sector, se dedica una discusión específica a cada uno de ellos<sup>2</sup>.

En el caso del transporte público, el foco se pone en la modernización de los servicios de autobuses, dada

su importancia central en los sistemas de movilidad urbana. Esta es una dimensión en la que ha habido avances en las últimas dos décadas, especialmente en las ciudades más grandes de la región. Sin embargo, ha continuado la tendencia de una creciente motorización privada. Para contrarrestar esa tendencia, se debe profundizar y generalizar ese proceso de modernización de los sistemas de autobuses.

En el sector de agua y saneamiento, por su parte, se han alcanzado elevados niveles de acceso a agua potable, pero sigue habiendo déficits de calidad y brechas significativas en saneamiento. Además, el cambio climático representa un creciente desafío de adaptación por el estrés hídrico que generan las variaciones en los patrones de precipitación. Ante este panorama, el objetivo de los gobiernos subnacionales —y el foco del capítulo— está en adoptar modelos de prestación que permitan mayores eficiencias para afrontar las mejoras necesarias.

1 Este capítulo fue elaborado por Guillermo Alves y Gustavo Fajardo, con la asistencia de Pilar Toyos.

2 La gestión de residuos sólidos es otro servicio en el que suelen tener responsabilidades los gobiernos subnacionales. Sin embargo, recibe menos atención en el capítulo porque su gobernanza es comparativamente menos compleja y porque los datos para su estudio son incluso más limitados que en los otros sectores.

Un aspecto transversal a la gestión de servicios tarifarios por los gobiernos subnacionales es la importancia de los mecanismos de coordinación interjurisdiccional. La coordinación es esencial por dos razones. La primera es que la escala óptima de prestación de servicios puede ser mayor que la escala de las jurisdicciones responsables, especialmente dada la gran heterogeneidad de extensiones territoriales y de población que existe entre unidades subnacionales (como muestra el capítulo 1). Por tanto, es valioso que existan canales que permitan a las jurisdicciones asociarse entre ellas o delegar aspectos de la provisión de servicios a organizaciones con mayor escala. La segunda razón tiene que ver con las externalidades que aparecen con frecuencia —por ejemplo, la contaminación aguas abajo de un río al descargar aguas residuales— y cuya corrección exige instancias de gobernanza intergubernamental.

La importancia de la coordinación es especialmente notoria en los ámbitos metropolitanos. Como ya se ha mostrado en este reporte, América Latina y el Caribe es una región muy urbanizada y un alto porcentaje de la población vive en ciudades grandes. Con frecuencia, estas urbes están fragmentadas administrativamente, con varias jurisdicciones compartiendo un mismo cuerpo urbano. Para superar ese desafío y atender de manera eficiente las necesidades de la ciudad, es necesario coordinar la organización de los servicios públicos, entre los cuales destaca el transporte.

La cooperación entre jurisdicciones subnacionales no se reduce a las instancias formales de gobierno, sino que también significa crear espacios para la discusión de agendas comunes y el aprendizaje mutuo. La importancia de estos foros se manifiesta en la existencia de redes y asociaciones, especialmente de gobiernos locales, en casi todos los países y a escala internacional.

## El rol de los gobiernos subnacionales en la provisión de agua y saneamiento y transporte público urbano

Los siguientes apartados de este capítulo analizan cómo los gobiernos subnacionales pueden mejorar la provisión de los servicios de transporte urbano, agua y saneamiento. Para dar contexto a esa discusión, primero es importante establecer cuál es el rol que han asumido estos gobiernos en los dos sectores mencionados.

La asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno para la provisión de servicios tarifarios está asociada al alcance territorial de la infraestructura de cada caso. El transporte urbano y la gestión de residuos son responsabilidades eminentemente locales. En cambio, los sectores con redes de infraestructura interconectadas a lo largo del territorio, como la electricidad, el gas o las telecomunicaciones, favorecen una centralización de la gobernanza a nivel nacional y dejan un rol muy limitado a los

gobiernos locales y regionales. En el caso del agua y el saneamiento la situación es más ambigua. Es posible descentralizar las operaciones a nivel local debido a que las infraestructuras del sector no se conectan a lo largo del territorio. Sin embargo, la concentración en operadores grandes puede significar economías de escala en el manejo de los insumos y recursos técnicos o humanos.

En la región se observa una gran variación entre países y a lo largo del tiempo en el nivel de gobierno responsable de la provisión de los servicios del agua y saneamiento<sup>3</sup>. Parte de la descentralización de las décadas de 1980 y 1990 (ver el capítulo 2) tuvo que ver con un aumento de las atribuciones de los gobiernos subnacionales respecto a estos servicios en Colombia, Ecuador, El Salvador o Perú, entre otros. Información recabada sobre 22 países de la

3 Si bien los servicios de agua y saneamiento se pueden brindar por separado en algunos casos, las grandes complementariedades entre ambos hacen que típicamente se presten y se regulen de manera conjunta.



región muestra que el panorama actual evidencia un patrón muy parecido a lo que se ha visto en capítulos anteriores para otros sectores: descentralización de atribuciones en los países federales y los unitarios más grandes, y autoridad centralizada en los países menos extensos y unitarios. Allí donde se descentralizó, generalmente se hizo al nivel local<sup>4</sup>. Cabe destacar que, en casi todos los países, los entes reguladores del sector se mantienen en el ámbito nacional, con las excepciones de Argentina y Brasil, donde hay reguladores regionales, y lo que se delega es la responsabilidad de la provisión.



### **La asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno para la provisión de servicios tarifarios está asociada al alcance territorial de la infraestructura de cada caso**

El sector público, tanto el nacional como el subnacional, según el país, ha asumido mayoritariamente un rol de prestador de servicios de agua y saneamiento, en lugar de delegar la tarea a entidades privadas. Si bien en décadas pasadas hubo olas de reforma para introducir la participación de actores privados, estas fueron luego revertidas parcialmente a través de la reestatización de empresas. Bolivia, Ecuador y Uruguay incluso han prohibido la participación de capital privado en el sector. En el sentido opuesto destaca Chile, cuyo modelo está basado en operadores privados. En un punto medio están otros países donde coexisten operadores de distinta naturaleza jurídica. Dos características del sector de agua y saneamiento pueden ayudar a explicar la alta participación pública en la prestación. Primero, su condición de monopolio natural, debido a la infraestructura de red con la que se brinda el servicio. Y segundo, el hecho de que el acceso al servicio es considerado un derecho básico de la población y universalizarlo es un objetivo importante de política.

En el transporte urbano, los gobiernos locales y, a veces, los regionales tienen las principales responsabilidades, debido a que son sistemas propios de cada ciudad. El transporte urbano se puede dividir en distintas modalidades. Por una parte, están los sistemas ferroviarios y de infraestructuras complejas, como trenes, metros o teleféricos. Estos sistemas, se prestan a través de redes de infraestructura que es conveniente integrar en un único operador, y en la mayoría de los casos esa operación la hacen empresas públicas. Así ocurre, por ejemplo, en 15 de los 22 sistemas de metro que existen en la región. Estas modalidades son casi exclusivas de las ciudades más grandes: por ejemplo, el 93 % de los 1.200 km de vías de metro de la región están concentradas en ciudades de más de 2 millones de habitantes.

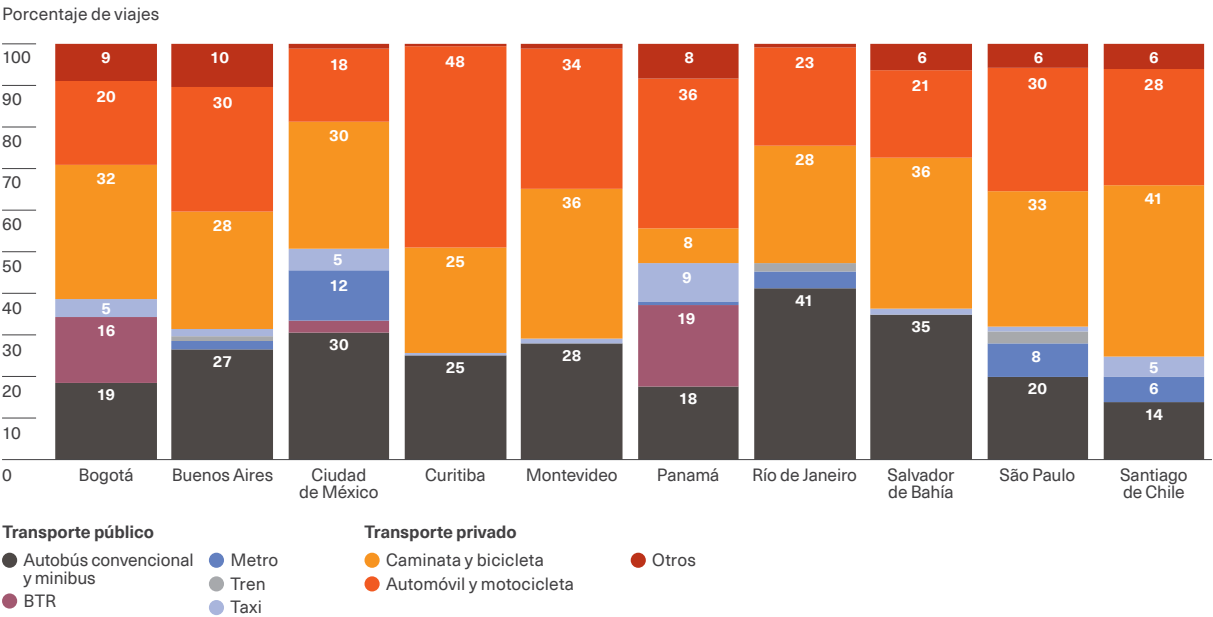
Por otra parte, los autobuses están presentes en todas las ciudades medianas y grandes y son el modo a través del cual se hacen más viajes, incluso en aquellas donde existen otros modos de transporte. En las diez ciudades con información sobre reparto modal en el Observatorio de Movilidad Urbana, la combinación de autobuses convencionales y de tránsito rápido (BTR) representan un porcentaje de viajes mayor que cualquier otro sistema de transporte público (gráfico 6.1). Debido a esa preponderancia, los sistemas de autobús serán el foco de la discusión en el siguiente apartado.

A diferencia de lo que ocurre en agua y saneamiento, en este subsector los gobiernos subnacionales han asumido fundamentalmente roles de regulación y planificación, participando muy poco en la prestación directa. Así lo evidencia un relevamiento propio de los servicios de transporte en una muestra de 46 ciudades, que incluye a todas las capitales de la región más un conjunto adicional de urbes grandes. El gráfico 6.2 ilustra cuál es el tipo mayoritario de prestación de cada servicio en esa muestra<sup>5</sup>: predomina la prestación privada en los sistemas de autobús, mientras que hay más participación pública en los otros modos.

4 La responsabilidad de la provisión de agua y saneamiento recae sobre los gobiernos nacionales en Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, El Salvador, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay; sobre gobiernos locales en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela; y sobre gobiernos regionales en Argentina y República Dominicana.

5 El tipo mayoritario de prestación no es necesariamente el único. Por ejemplo, en Bogotá predominan los operadores de autobús privados, pero algunas líneas del sistema de la ciudad son servidas por La Rolita en Bogotá, que es una empresa pública.

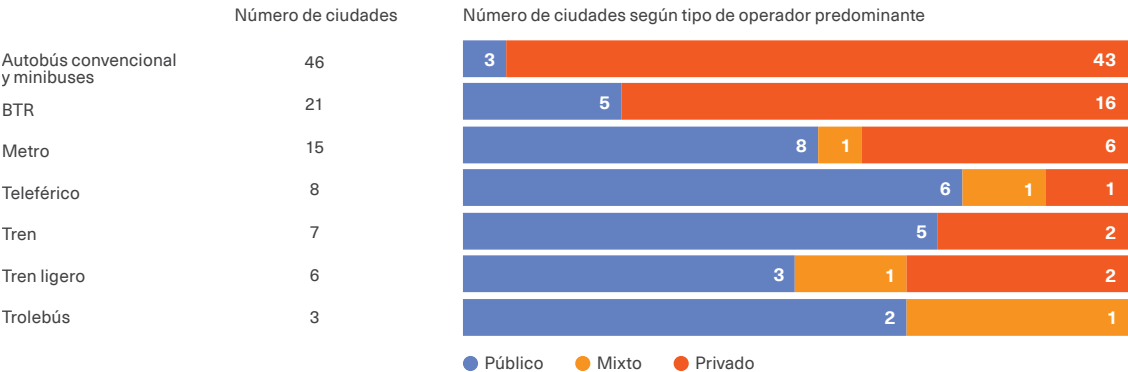
Gráfico 6.1
Distribución de modos de transporte en ciudades seleccionadas



**Nota:** El gráfico presenta la distribución porcentual de los viajes realizados por modo de transporte en ciudades seleccionadas. Los datos provienen de las encuestas origen-destino de las ciudades procesadas por el Observatorio de Movilidad Urbana (OMU) de CAF y BID. La categoría "caminata y bicicleta" incluye los viajes realizados por monopatines eléctricos. La categoría "otros" abarca teleférico, transporte escolar, viajes por bus alquilado y transporte informal, entre otros. El apéndice de este capítulo, disponible en la edición del RED en línea, contiene más detalles sobre los modos incluidos en la categoría "otros".

**Fuente:** Elaboración propia con base en OMU (2024).

Gráfico 6.2
Tipo de operador predominante por modo de transporte en grandes ciudades de la región



**Nota:** El gráfico muestra los modos de transporte públicos de pasajeros disponibles en 2024 en las grandes ciudades de América Latina y el Caribe. En total se analizaron 46 ciudades, incluyendo todas las capitales de la región y los municipios con más de 1,5 millón de habitantes (con una restricción de hasta 5 municipios adicionales por país). La lista completa de ciudades se encuentra en el apéndice de este capítulo, disponible en la edición del RED en línea.

**Fuente:** Elaboración propia con base en sitios web de las secretarías de Movilidad y Transporte de las ciudades analizadas.

Ese rol de planificación y regulación de los sistemas de autobús es esencial porque se trata de una actividad que genera muchas externalidades positivas y negativas. En ausencia de capacidades para ejercer esas funciones, la oferta de servicios de transporte

que surge espontáneamente en las ciudades lleva a un servicio de mala calidad, por lo que el desarrollo de esas capacidades es clave para el cumplimiento de las atribuciones de los gobiernos subnacionales.

## Capacidades para la planificación y regulación de los sistemas de autobuses

En las ciudades de América Latina y el Caribe subsisten altas tasas de informalidad y semiformalidad en los servicios de autobuses. Estimaciones para ciudades como Bogotá, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Guadalajara o Lima indican que entre el 30 % y el 50 % de los viajes son informales (Tun et al., 2020). La oferta de transporte informal es muy flexible y responde con agilidad a la demanda, lo que supone ventajas para los usuarios. Sin embargo, también tiene altos costos, que incluyen la incomodidad e inseguridad de las unidades, la competencia por pasajeros entre conductores que genera congestión y riesgo de accidentalidad, y la elevada contaminación.

La modernización del sector para transformar la oferta informal en servicios formales es un proceso complejo y progresivo. Entre los muchos cambios que supone esa transformación, tres elementos destacan. El primero es la formalización empresarial de los operadores, consolidando a los propietarios atomizados y las cooperativas con poca institucionalidad en compañías de transporte. Esto facilita el desarrollo de las relaciones contractuales con las autoridades. El segundo es la definición y cumplimiento de estándares de calidad de la flota y del servicio. El tercero es la consolidación de las finanzas, es decir, la centralización de los ingresos generados por el sistema y la remuneración a los prestadores en función de fórmulas contractuales, en lugar de permitir el cobro directo a los usuarios. Esto es esencial para disuadir la competencia entre conductores.

El desarrollo de capacidades por parte de las autoridades locales en materia de transporte es la condición indispensable para articular ese proceso de transformación. En los sistemas tradicionales, basados en la informalidad y poco regulados, las

autoridades se limitan a tareas básicas, como autorizar permisos de ruta a operadores individuales. En los sistemas modernos, las autoridades ejercen un rol mucho más activo. Entre las tareas que deben desarrollar están el diseño de contratos que especifiquen parámetros de servicio; la selección de operadores, idealmente a través de procesos competitivos; el monitoreo del cumplimiento de la calidad de las unidades y de las condiciones del servicio establecidos en los contratos; la implantación de plataformas centralizadas de recaudo; la planificación de rutas y la definición de las inversiones necesarias.



### El desarrollo de capacidades por parte de las autoridades locales es la condición indispensable para articular la modernización del transporte urbano

Este desarrollo de capacidades requiere una inversión gubernamental importante en recursos humanos y técnicos, e incluso en la creación de nuevos organismos para asumir las tareas descritas anteriormente. Además, suelen ser necesarias inversiones en infraestructura concurrentes para acompañar las reformas institucionales. En particular, los corredores BRT han ganado gran popularidad en las ciudades de la región y se han usado para reorganizar los sistemas de autobús y avanzar en su formalización. Ejemplos de este enfoque son Bogotá, Ciudad de México, Lima, Quito o Santiago de Chile, entre otras ciudades (Tun et al., 2020). Sobre los efectos de los BTR en la calidad de los servicios y el desarrollo de las ciudades se presenta evidencia en el recuadro 6.1.

## Recuadro 6.1

### Eficacia de los BTR

Los corredores de BTR existen en 21 de las 46 ciudades de la región relevadas, como se observa en el gráfico 6.2, aunque hay una enorme variedad entre ellos en cuanto a su extensión, características y funcionamiento. Los casos más emblemáticos son los de Curitiba, donde el BTR empezó a operar en los años 70, y especialmente el TransMilenio de Bogotá, iniciado en el año 2000.

En cuanto a su eficacia, hay resultados positivos. González y Silva (2024), usando datos de las 665 líneas de bus en Santiago de Chile entre 2016 y 2019, encuentran que los corredores BTR aumentan las velocidades, especialmente durante horas pico. Al contrario, los carriles dedicados de bus (contiguos a carriles de tráfico para vehículos privados) no generan ganancias de velocidad, incluso cuando tienen cámaras de monitoreo. A su vez, Tsivanidis (2023) señala que las mejoras en los sistemas de transporte resultan en ganancias de bienestar que van más allá del tiempo de viaje ahorrado y propone un modelo que aplica a Bogotá, con el que muestra que el TransMilenio ha contribuido al crecimiento del PIB y al crecimiento poblacional de Bogotá entre 2000 y 2026.

El caso de Bogotá ejemplifica el papel de las reformas institucionales. Allí, junto a la puesta en marcha de los primeros corredores del TransMilenio, se creó una empresa pública homónima para encargarse de la gestión y administración del sistema, que incluía las tareas descritas: definir rutas, paradas y frecuencias; hacer las licitaciones de prestadores privados y administrar los contratos con ellos; monitorear el cumplimiento y el nivel de servicio. A un nivel superior, la Secretaría Distrital de Movilidad, responsable en el viejo sistema de expedir permisos de ruta, se encarga del aspecto más estratégico de planificación y de la creación de leyes de movilidad. A un nivel inferior, hay más de una decena de operadores privados de autobuses, cada uno de los cuales opera varias rutas. Las primeras fases fueron un éxito, si bien ha habido dificultades para completar un sistema integrado (Barbero, 2019).

El avance de la transición energética agrega una demanda de inversiones adicional para los sistemas de buses (Álvarez et al., 2024). Si bien en los últimos años han disminuido los costos de la movilidad eléctrica (gracias, entre otras cosas, al descenso en los precios de las baterías), la electrificación de las

flotas de transporte público sigue presentando un desafío en cuanto al financiamiento del recambio de los vehículos, dada la importante inversión inicial que supone. Según la plataforma digital ebusradar.org, en 2024 existían ya más de 6.000 buses eléctricos en ciudades de la región, con Santiago de Chile y Bogotá como líderes regionales. En el caso de Santiago, la separación de la propiedad de los buses eléctricos de su operación fue clave para superar el desafío del financiamiento (Becerra y Galarza, 2022).

En Ciudad de México también hubo una reforma similar, con la creación de Metrobús, el organismo encargado de la administración del sistema de corredores BTR de la ciudad. Una diferencia respecto al caso de Bogotá es la presencia de modalidades distintas del autobús, que movilizan a una cantidad significativa de pasajeros y están bajo sus propios órganos de gestión: el Sistema de Transporte Colectivo (STC) para el ferrocarril y el Sistema de Transporte Eléctrico (STE) para el tren ligero y el trolebús. En casos así, es importante que existan instancias de coordinación tanto para aspectos estratégicos como operativos, incluyendo mecanismos de compensación para integrar los sistemas de pago y las tarifas.



**Acción CAF.**  
Escanea el QR para conocer más sobre el impacto de proyectos de CAF en movilidad urbana.

En municipalidades más pequeñas, las reformas deben adaptarse a su propia escala. Desde el punto de vista institucional, la gobernanza suele requerir menos capas. Pero incluso en ellas es importante que se desarrollen dependencias de gobierno dedicadas específicamente a la gestión del sistema de transporte (preferiblemente separadas, por ejemplo, de los departamentos de tránsito, seguridad pública, etc.) y fortalecer las capacidades en sus roles centrales: planificar los parámetros de funcionamiento del sistema, hacer seguimiento a los indicadores

de desempeño y administrar los contratos y concesiones con los operadores. A su vez, la escala de muchas ciudades medianas y pequeñas no amerita corredores BTR; por tanto, las reformas institucionales deben hacerse sin esa transformación de la infraestructura. Aun así, otro tipo de inversiones asociadas a lo operacional son importantes para acompañar los cambios de gobernanza y hacerlos más sostenibles, incluyendo mejoras en el sistema de estaciones y paradas.

## El uso de la tecnología para la modernización

La incorporación de tecnología en el servicio de transporte público habilita algunos de los cambios que se buscan con la modernización del sector. Dos herramientas destacan. La primera son los equipos de geolocalización de unidades (GPS). El seguimiento en tiempo real de los vehículos permite la construcción de indicadores de desempeño de los operadores (por ejemplo, kilómetros recorridos u horas de servicio activo) para evaluar el cumplimiento de los acuerdos contractuales. La geolocalización también permite desarrollar sistemas de control de flotas para atender deficiencias en tiempo real y alimentar sistemas de información sobre llegadas y rutas para los usuarios (por ejemplo, en pantallas informativas en las paradas o aplicaciones móviles). El 80 % de los municipios brasileños de más de un millón de habitantes reportan tener dispositivos GPS en sus autobuses, pero ese promedio disminuye en los de menor tamaño (gráfico 6.3).

La otra herramienta esencial son las plataformas para el pago electrónico del pasaje. El pago en efectivo es un rasgo típico de los servicios informales, que, al permitir a los prestadores individuales el cobro directo del pasaje a los usuarios, incentiva la competencia entre unidades en la ruta, con efectos negativos sobre la calidad del servicio. alguna forma de pago electrónico suele ser necesario para eliminar ese comportamiento. Otra ventaja del pago electrónico es que se habilita la integración de pasajes, incluso entre distintos subsistemas. Por supuesto, la integración de boletos y tarifas también implica coordinación institucional. Por ejemplo, cuando hay distintos entes o empresas que gestionan distintos

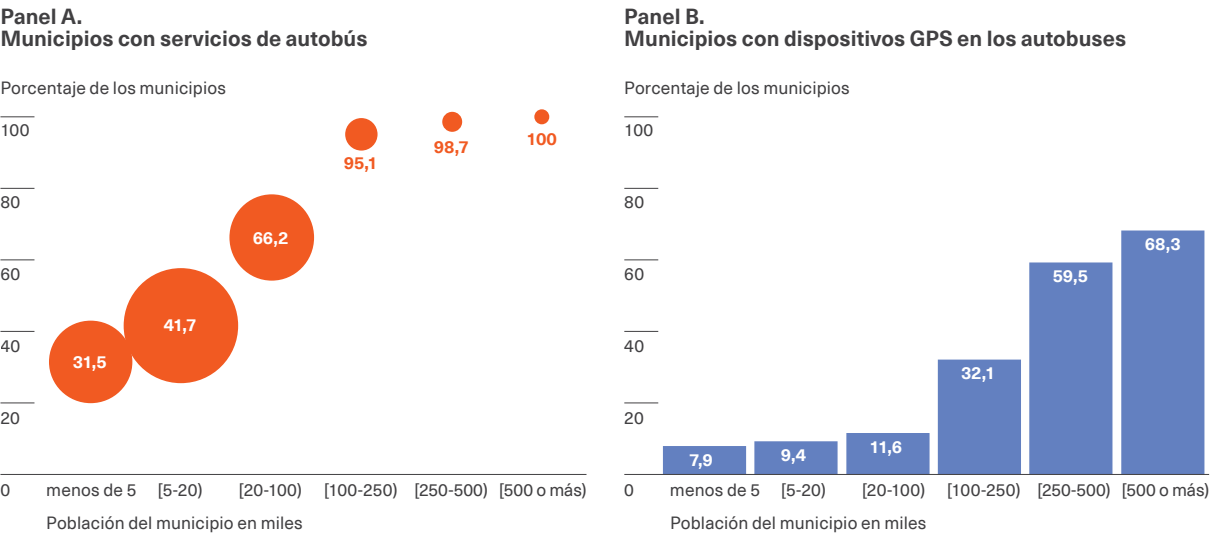
subsistemas, debe existir un canal para hacer las compensaciones de ingresos correspondientes. En cerca de la mitad de las ciudades relevadas, los sistemas de autobús convencionales aún no admiten formas de pago electrónico. En cambio, en los autobuses BTR y otros modos de transporte (que solo están presente en parte de las ciudades) es la norma, principalmente a través de tarjetas recargables, y en menor medida a través de códigos QR o tarjetas bancarias (cuadro 6.1).

Una consecuencia adicional de los sistemas de pago electrónicos es que facilitan el manejo consolidado de las finanzas del sistema al canalizar los ingresos operativos a fondos centralizados. Ese manejo consolidado ayuda a la implementación de subsidios cruzados entre rutas o la aplicación de tarifas diferenciadas entre tipos de usuario, horarios o zonas geográficas. Además, permite tener información sobre el nivel de uso y los ingresos operativos que genera el sistema de transporte de manera global, información importante para relacionarla con los costos y para el cálculo de las tarifas técnicas, que son aquellas que permitirían cubrir los costos del sistema, incluyendo la amortización de unidades y los gastos de inversión.

Por supuesto, las tarifas técnicas no necesariamente se traducen en lo que pagan los usuarios. La política tarifaria también depende de factores que van más allá de los costos de operar los sistemas.



**Gráfico 6.3**  
Presencia de autobuses y uso del GPS para seguimiento en los municipios de Brasil según su tamaño poblacional



**Nota:** El gráfico caracteriza la situación del transporte de pasajeros por autobuses en 2020. El panel A presenta el porcentaje de municipios que declararon contar con servicio de autobuses (incluyendo aquellos en donde operan buses intermunicipales), según la Encuesta de Información Básica Municipal (MUNIC), clasificado por rangos poblacionales. El tamaño de las burbujas corresponde a la cantidad de municipios por rango. El panel B muestra la proporción de municipios que informaron tener dispositivos GPS en los vehículos con relación al total que declaró contar con autobuses en operación, según la población del municipio.

**Fuente:** Elaboración propia con base en IBGE (2019, 2020).

**Cuadro 6.1**  
Disponibilidad de medios de pago electrónicos por modo de transporte

|             | Número de ciudades por modo | Porcentaje de ciudades con medio de pago |      |                  |
|-------------|-----------------------------|------------------------------------------|------|------------------|
|             |                             | Tarjeta recargable                       | QR   | Tarjeta bancaria |
| Autobús     | 46                          | 47,8                                     | 10,9 | 8,7              |
| BTR         | 21                          | 95,2                                     | 33,3 | 19               |
| Metro       | 15                          | 100                                      | 66,7 | 46,7             |
| Teleférico  | 8                           | 87,5                                     | 12,5 | 12,5             |
| Tren        | 7                           | 85,7                                     | 14,3 | 14,3             |
| Tren ligero | 6                           | 100                                      | 33,3 | 0                |
| Trolebús    | 3                           | 100                                      | 33,3 | 33,3             |

**Nota:** El cuadro presenta los medios de pago electrónicos disponibles en el transporte público de pasajeros de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe en 2024. En total se analizaron 46 ciudades, incluyendo todas las capitales de la región y los municipios con más de 1,5 millón de habitantes (con un límite máximo de 5 municipios adicionales por país). La lista completa de ciudades se encuentra en el apéndice de este capítulo, disponible en la edición del RED en línea.

**Fuente:** Elaboración propia con base en páginas web oficiales de las entidades gubernamentales a cargo de movilidad y transporte, datos de oferta de transporte de Moovit (2024), notas periodísticas y otras fuentes disponibles en línea.

## La política tarifaria en el transporte

Las reformas modernizadoras de los sistemas de autobús generan costos por diversas razones. Por un lado, las inversiones en infraestructura, renovación de la flota o implementación de los sistemas de recaudo deben ser amortizadas. Además, los gastos operativos aumentan por la creación de la institucionalidad para la regulación del sistema, el mantenimiento de los parámetros de calidad de la flota o por costos asociados al cumplimiento de regulaciones laborales o ambientales que no existen en los servicios informales. Esos mayores costos afectan la asequibilidad del servicio por parte de los usuarios.

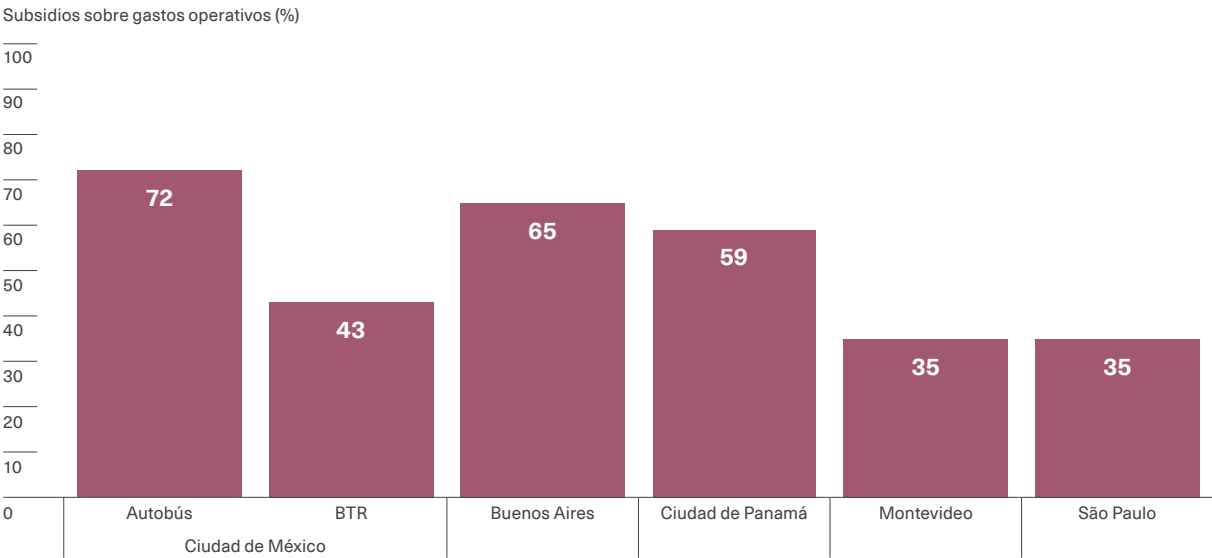
El uso de subsidios es frecuente en los sistemas de autobús. El gráfico 6.4, realizado a partir de datos de Rivas et al. (2020), presenta algunos casos. Su uso no es exclusivo a las ciudades de la región; también son comunes y de similar magnitud en ciudades de países de mayores ingresos. Hay dos objetivos principales que persiguen los subsidios al transporte público: aumentar la asequibilidad para los grupos con los más bajos ingresos y promover el uso de estos medios en lugar del transporte privado, más intensivo en

externalidades negativas. Dada la naturaleza de esos objetivos, es muy difícil hacer recomendaciones sobre el nivel óptimo de los subsidios. Sin embargo, estos pueden llegar a tener un peso importante en los presupuestos públicos, sobre todo de los gobiernos subnacionales. Por tanto, las autoridades deben equilibrar las políticas de subsidio con la sostenibilidad fiscal.

Más allá del nivel de los subsidios, hay algunos aspectos de la forma en que son implementados que las autoridades deben tener en cuenta.

En primer lugar, se debe mejorar la capacidad de focalización de los subsidios a la demanda, especialmente los que están dirigidos a personas de bajos ingresos. Para lograrlo, es necesario invertir en mecanismos para identificar correctamente al grupo objetivo. Contreras et al. (2018) evalúan esquemas de este tipo en Bogotá y Buenos Aires y, para la segunda ciudad, encuentran que no es progresivo, mientras que para la primera sí lo es, pero con un error de exclusión de cerca del 30 %.

**Gráfico 6.4**  
Subsidios operativos al sistema de autobuses en ciudades seleccionadas en 2019



Fuente: Rivas et al. (2020).





El Distrito Central de Honduras es el municipio con mayor población de Centroamérica.



En segundo lugar, si se mejoran esas capacidades de focalización, se podría cambiar el balance entre subsidios a la oferta y a la demanda. Actualmente, una gran parte de los subsidios se entregan del lado de oferta, en forma de transferencias a los prestadores. Por ejemplo, estos fueron el 92 % del total en el

sistema de TransMilenio para el período 2016-2019 (Rivas et al., 2020). Si bien los subsidios para la oferta tienen sentido por el objetivo de promover el uso de transporte público, una recomposición para aumentar el porcentaje dirigido al lado de la demanda permitiría atacar mejor el objetivo de asequibilidad.

## La organización de los gobiernos subnacionales para la provisión de agua y saneamiento

### La importancia de la claridad normativa

Los marcos normativos que descentralizan las responsabilidades en agua y saneamiento deben cumplir dos condiciones: primero, ser taxativas al nombrar a las autoridades con decisión en la materia; y segundo, establecer mecanismos a través de los cuales las autoridades puedan delegar las operaciones o asociarse para su ejecución.

La primera condición es importante para reducir las fuentes de incertidumbre sobre responsabilidades y la superposición de funciones. En un estudio reciente, Kresch (2020) estima los costos de la falta de claridad respecto a estos temas en el sector de agua y saneamiento de Brasil. Una reforma legislativa brasileña en 2005 otorgó a los municipios la autoridad definitiva en ese ámbito, después de décadas en que muchos operadores municipales trabajaban con la amenaza latente de ser expropiadas por empresas de nivel estatal, que habían sido creadas décadas antes con el propósito de absorber a los servicios municipales. La desaparición de la amenaza de expropiación provocó un aumento en los niveles de inversión de esos sistemas hasta casi duplicarlos. Dos años después de la reforma, el número de conexiones y la extensión de la red de los sistemas municipales habían aumentado el 6 % y 16 %, respectivamente, lo que se tradujo en una reducción de la mortalidad infantil.

La segunda condición es importante, especialmente en los lugares donde los gobiernos locales tienen la responsabilidad de provisión, para permitirles buscar la manera más conveniente de hacer la prestación;

por ejemplo, pueden contratarla a una organización supranacional si hay economías de escala. Respecto a este punto, la reforma legislativa de Brasil mencionada antes también deja una lección. A pesar de que la misma reforma estableció la herramienta legal (contratos de concesión) a través de la cual los municipios podían delegar la prestación de los servicios a entidades estatales, la mayoría de las operaciones que estaban a nivel municipal se quedaron en ese nivel. Las razones pueden ser múltiples; algunas están asociadas a la idoneidad técnica y otras son de naturaleza más política. Por ejemplo, los habitantes de municipios más ricos pueden preferir no integrar su prestador de agua y saneamiento al de localidades más pobres si anticipan que el cambio puede conllevar una subida de la tarifa para aplicar subsidios cruzados. Algunos datos son consistentes con esa explicación: los municipios que se negaron a integrarse a los prestadores estatales cuando estos se crearon tenían ingresos por encima del promedio.

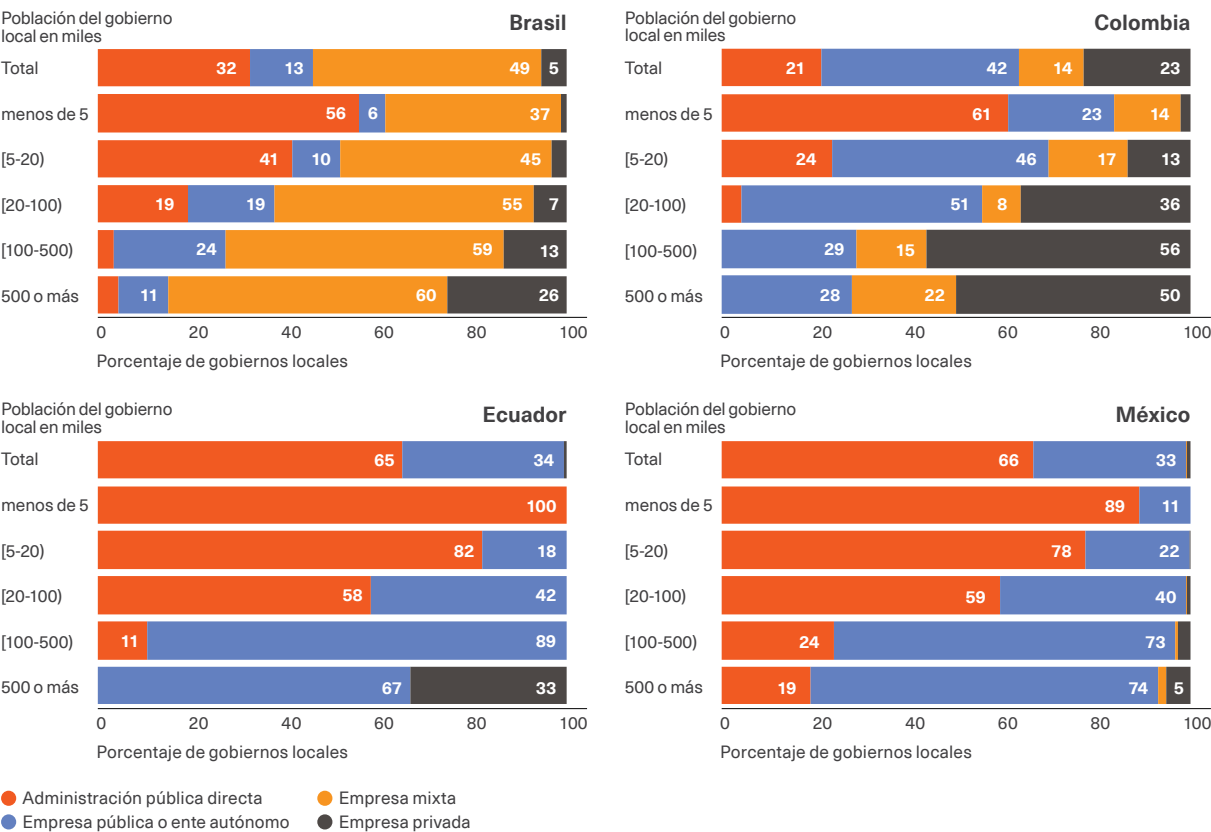
Aunque sea difícil determinar con claridad las causas, los diagnósticos existentes apuntan a que, en muchos países de la región, el sector de agua y saneamiento está muy fragmentado, con una numerosa cantidad de prestadores de escala pequeña o mediana (Arias et al., 2019). Esto, además, se asocia a ineficiencias operativas. Rud (2019) subraya que las municipalidades encargadas de la prestación muchas veces carecen de los recursos y las capacidades para entregar un servicio bueno y confiable, y apunta los altos niveles de empleados por conexión en la región como prueba de una baja productividad.

## La relación entre la escala, los tipos de prestador y la eficiencia

Para complementar las observaciones del subapartado anterior, es importante señalar que la escala de las operaciones se relaciona fuertemente con el tipo de organización que se encarga de la prestación. El gráfico 6.5 presenta cuál es la distribución de tipos de prestadores de saneamiento según el tamaño de los municipios en cuatro países de la región. Hay diferencias entre ellos, como una mayor participación de empresas privadas y mixtas en Colombia y Brasil que

en Ecuador (donde está prohibida la entrada de capital privado) y México. Sin embargo, hay un patrón común a todos: en las localidades más pequeñas destaca la importancia de las propias administraciones públicas locales (por ejemplo, un departamento de agua en el gobierno municipal), mientras que los entes autónomos y las empresas (públicas, mixtas y privadas) ganan protagonismo cuanto mayor es el tamaño de los municipios y llegan a predominar en las ciudades grandes.

**Gráfico 6.5**  
Tipo jurídico de los prestadores de saneamiento según la categoría poblacional



**Nota:** Las barras muestran la distribución de los tipos de prestadores de saneamiento, según la categoría poblacional de los gobiernos locales. Se excluyen las prestaciones de organizaciones sociales. Los municipios que tienen más de un operador están duplicados; aquellos que no presentan información sobre prestadores o donde el prestador es una organización social son omitidos. Las categorías poblacionales fueron construidas a partir de la población censada por municipio en el año de referencia. En el anexo de este capítulo, disponible en la edición del RED en línea, se incluye la definición del tipo de prestador por país.

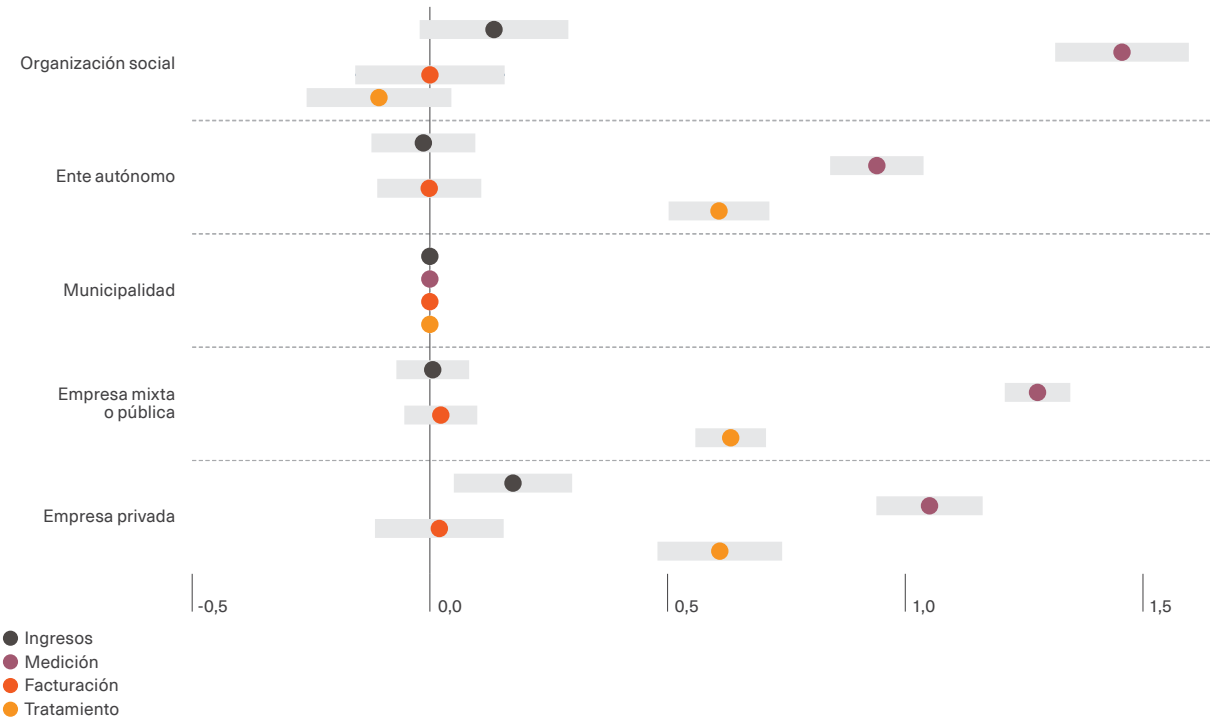
**Fuente:** Elaboración propia con información de las bases de datos sobre prestadores de servicio de agua y saneamiento: en Brasil, Ministério das Cidades (2024); en Ecuador, INEC (2024); en Colombia, SSPD (2024), y en México, INEGI (2021).



Ante esto, es fundamental analizar la evidencia cuantitativa sobre la eficiencia relativa de los distintos modelos de prestación. Lamentablemente, la tarea es difícil porque hay muy pocos datos de indicadores operativos del servicio que sean suficientemente estandarizados y exhaustivos para hacer comparaciones. La mejor base de datos proviene del Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de Brasil. Ejercicios de correlaciones sugieren que

los entes autónomos y las empresas (públicas, mixtas o privadas) presentan una mayor proporción de conexiones con medidor y de aguas tratadas. Las empresas privadas también registran mejores niveles de ingresos respecto a gastos. De los indicadores analizados, el índice de facturación es el único en el que no se observan diferencias significativas entre modelos de prestación (gráfico 6.6).

**Gráfico 6.6**  
Diferencia en indicadores de desempeño entre tipos de prestadores de agua



**Nota:** Para cada indicador, se representa la diferencia entre cada tipo de prestador y la prestación directa por la municipalidad (categoría base), junto con el intervalo de confianza de esa diferencia. Ingresos corresponde a la razón de los ingresos sobre los gastos operativos; medición es el porcentaje de conexiones con medidor; facturación, la razón de agua facturada sobre agua producida; y tratamiento, la razón de agua tratada respecto a agua producida. Todas las variables dependientes se expresan en desviaciones estándar.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del SNIS (Ministério das Cidades, 2024).

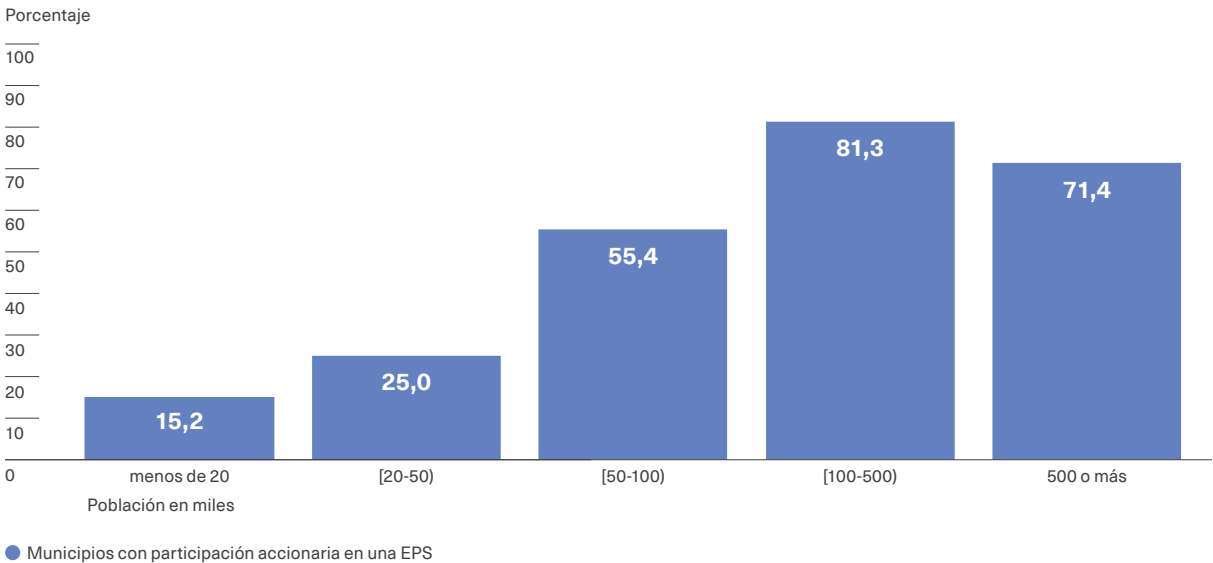
Dado que existe una estrecha relación entre el modelo de prestación y el tamaño de los municipios, como se vio anteriormente, es difícil determinar cuál de las dos dimensiones es más importante

para el desempeño de los servicios: la escala de la operación o el tipo de operador. Las recomendaciones para el sector apuntan a trabajar en ambos canales: alcanzar un mayor tamaño de los

proveedores consolidando los servicios más pequeños y, en paralelo, desarrollar entes profesionales con formas corporativas para las operaciones. Por otra parte, esas dos variables se determinan mutuamente, debido a que la externalización de las operaciones en empresas públicas es una inversión institucional que requiere ciertas capacidades

que muchos gobiernos pequeños no tienen, como ilustran datos de Perú. En este país, los municipios provinciales suelen asociarse para formar empresas públicas de agua y saneamiento, pero, como muestra el gráfico 6.7, el porcentaje de municipios que tienen participación accionaria en alguna de esas empresas depende fuertemente de su tamaño.

**Gráfico 6.7**  
Porcentaje de municipios provinciales peruanos con participación en empresas públicas de agua y saneamiento (EPS) según su población



Fuente: Elaboración propia con base en SUNASS (2022).

La razón por la que la prestación directa por parte de órganos gubernamentales tiende a ser menos eficiente tiene que ver en cierta medida con la falta de recursos y capacidades específicas, pero también con la falta de autonomía presupuestaria y administrativa. Eso se puede traducir en interferencia política en las decisiones operacionales y financieras del servicio, lo que afecta a tareas como los esfuerzos de cobranza, las prácticas contables, las decisiones de inversión o el manejo de personal, entre otras.

El uso de empresas públicas facilita un mayor grado de autonomía de las operaciones respecto a injerencias políticas, pero no la garantiza. Para eso, es central cuidar la gobernanza corporativa de las mismas. Los diagnósticos al respecto no son favorables, especialmente en el sector de agua, donde la calidad del gobierno corporativo de las empresas públicas es inferior a sus pares en el sector eléctrico (Andrés et al., 2011). Entre las deficiencias identificadas destacan la falta de independencia de los directores y la ausencia de mecanismos para la evaluación del desempeño. Las recomendaciones en este sentido

son comunes a las empresas públicas de escala nacional o subnacional, y están recogidas en los lineamientos para el gobierno corporativo publicados por CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe — (Oneto y Rojas, 2024).

Un riesgo concreto de la injerencia política es que los subsidios tarifarios, muy frecuentes en este sector, se apliquen a costa de los ingresos de los prestadores. La probabilidad de que esto ocurra aumenta con la falta de autonomía política. Los datos de Brasil

son consistentes con esto: las tarifas del servicio de agua son menores en promedio cuando la prestación la hace directamente el órgano de gobierno que si la proporciona otro tipo de prestador. El ciclo de atrasamiento tarifario y tolerancia al impago, provocando déficits operativos de los prestadores, baja inversión y peor oferta del servicio, se ha observado en varios contextos y sectores (Burgess et al., 2020; McRae, 2015). Por tanto, otra tarea importante es la de mejorar la gestión de la política tarifaria.

## La aplicación de subsidios en agua y saneamiento

Al igual que pasa en el caso del transporte, los gobiernos suelen subsidiar al sector de agua y saneamiento. Sin embargo, una diferencia es que, en este sector, los subsidios tienen fundamentalmente el objetivo de aumentar la asequibilidad. Desde el punto de vista ambiental, los subsidios al consumo de agua pueden ser contraproducentes en lugar de beneficiosos, al incentivar la sobreexplotación del recurso. Esto quiere decir que, en este sector se refuerza más la importancia de focalizar los subsidios únicamente en los consumidores que lo requieren, no solo para ganar eficiencia, sino también para hacer una mejor gestión del recurso ante situaciones de estrés hídrico. Este último punto gana aún más relevancia ante el cambio climático, como se discutirá en el próximo apartado.

Chile y Colombia tienen dos de los sistemas de segmentación tarifaria más discutidos en la literatura. El primero está basado en un registro de hogares con un método de comprobación previa de medios de vida (CPMV) y el segundo consiste en una estratificación geográfica de hogares según las características de la vivienda<sup>6</sup>. Evaluaciones de estos programas indican que ambos son progresivos, aunque con errores de inclusión que generan ineficiencias. Esto sugiere que son programas mejorables, aunque superiores al uso de subsidios indiscriminados (Contreras et al., 2018; Meléndez, 2008).

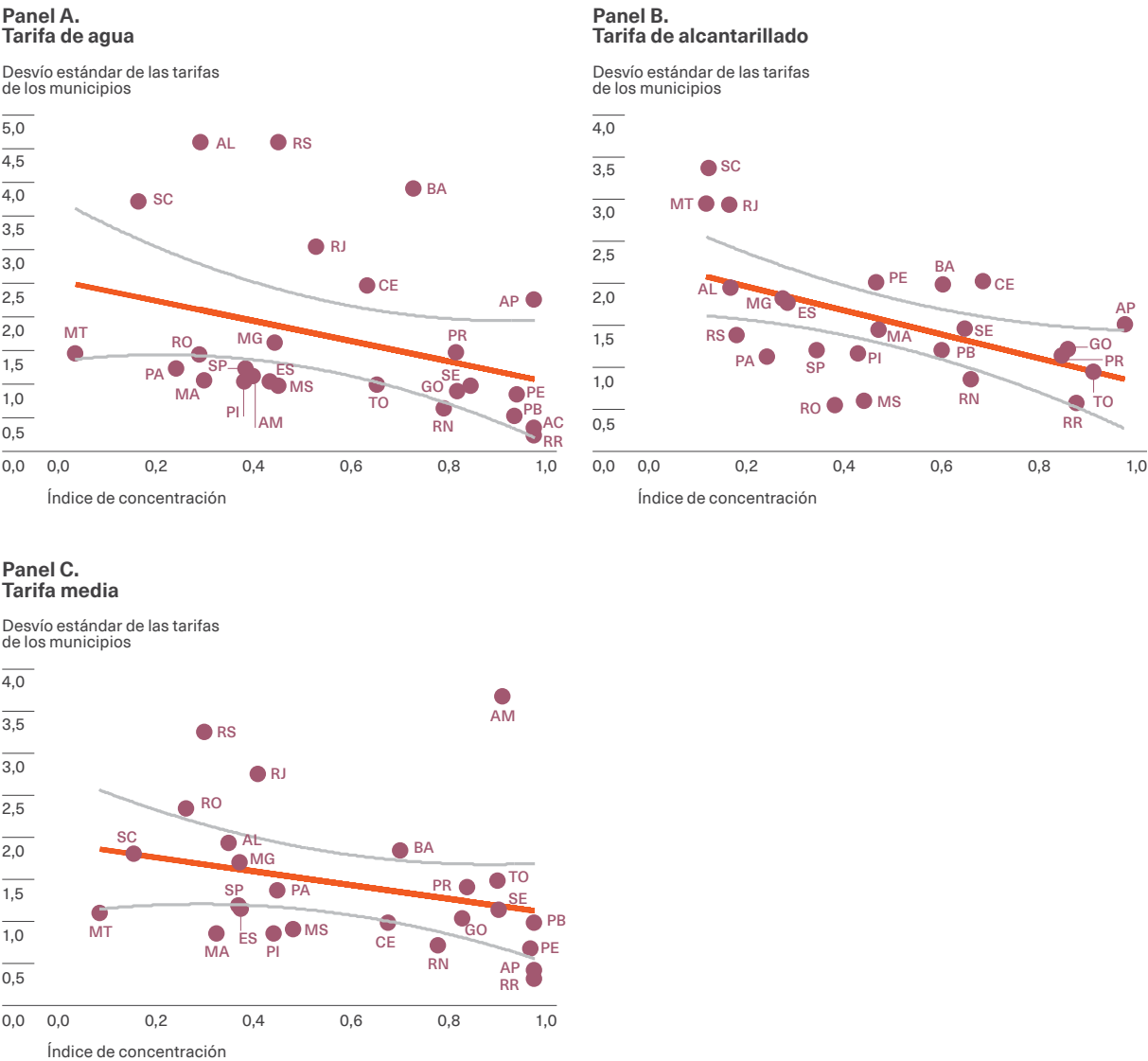


**Desde el punto de vista ambiental, los subsidios al consumo de agua pueden ser contraproducentes al incentivar la sobreexplotación del recurso**

Finalmente, cabe señalar que la escala territorial de los prestadores puede favorecer la aplicación de subsidios cruzados entre regiones, ya sea de las zonas más ricas a las más pobres o de zonas de menores costos a otras de mayores costos. La evidencia de este canal es escasa, pero los datos de Brasil muestran que en los estados donde hay mayor fragmentación del servicio entre distintos prestadores hay también mayor dispersión de las tarifas, medida como la desviación estándar de las tarifas entre las localidades del estado (ver el gráfico 6.8).

6. En el caso de Chile, se trata de una iniciativa del gobierno nacional, mientras que, en el de Colombia, también participa el departamento nacional de estadística.

**Gráfico 6.8**  
Concentración del servicio y dispersión de la tarifa por estado en 2021 en Brasil



**Nota:** El eje horizontal muestra el índice Herfindahl-Hirschman de los prestadores en cada estado, de acuerdo con el número de conexiones (1 indica un único operador). El eje vertical muestra la desviación estándar de la tarifa entre municipios. La línea naranja presenta los resultados de un modelo de regresión lineal estimado mediante mínimos cuadrados ordinarios, donde la dispersión tarifaria actúa como variable dependiente y el índice de concentración como variable independiente. Las líneas grises son los intervalos de confianza al 95%. La estimación comprende a todos los estados y no incluye al Distrito Federal. La tarifa media es la tarifa promedio de agua y alcantarillado, y se calcula dividiendo el importe anual facturado entre el volumen total facturado. Se puede ver el apéndice del capítulo, disponible en la edición del RED en línea, para obtener más detalle sobre la metodología implementada.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del SNIS (Ministério das Cidades, 2024).

## Política tarifaria y adaptación al cambio climático

El cambio climático suma un nuevo reto a los que ya existen en el sector de agua y saneamiento, y la política tarifaria es una manera importante de articular respuestas adaptativas. Ante situaciones de estrés hídrico, las tarifas deberían subir para enviar la señal de escasez del recurso a los usuarios. Este punto sirve para insistir en la importancia de focalizar los subsidios, porque, en situaciones de estrés, se querrá ayudar a los usuarios con menos ingresos, pero teniendo la opción de subir las tarifas, para que estas cumplan su rol señalizador. Otro tema que cobra especial relevancia es el de universalizar la medición del consumo para que este determine la facturación y los precios cumplan su función de incentivo.

De la misma manera que las tarifas pueden reaccionar a situaciones de escasez de agua, se pueden

usar proactivamente, al incluir en ellas cargos especiales para financiar proyectos de resiliencia y adaptación (por ejemplo, infraestructura para el manejo de inundaciones o sequías, la conservación de humedales, etc.). Operadores y reguladores de varios países de la región han empezado a incorporar estas consideraciones. El regulador nacional de Perú (SUNASS) incluye evaluaciones de riesgo climático en su proceso de fijación tarifaria. En algunas regiones de Chile, se incorporan cargos para compensar costos asociados a las sequías y financiar proyectos, como plantas desalinizadoras o sistemas de reutilización del agua. En Costa Rica, los pagos por servicios de agua costean parcialmente el conocido esquema de pagos por servicios ecosistémicos en el país, que, entre otras cosas, financia esfuerzos de conservación en cuencas.

## Coordinación y cooperación interjurisdiccional

Con frecuencia, el área natural de prestación de un servicio no se corresponde exactamente con las divisiones administrativas de una jurisdicción local o regional. Esto ya ha quedado ilustrado, por ejemplo, en el caso de los municipios brasileños que delegan las operaciones de agua en operadores de mayor escala. Asimismo, son múltiples los casos donde podría haber ganancias de eficiencia al cooperar horizontal o verticalmente. Esto es especialmente notorio en las áreas metropolitanas, donde múltiples jurisdicciones coexisten en una misma ciudad. Esas potenciales ganancias de eficiencia no son el único motivo para la coordinación interjurisdiccional. Otra razón importante son las externalidades que las acciones en una jurisdicción generan en otras.

En algunos casos, las jurisdicciones tienen incentivos intrínsecos para cooperar. Por ejemplo, si perciben que pueden obtener ganancias de eficiencia al trabajar en conjunto. En esos casos, la tarea principal de los órganos que quieren fomentar esa

cooperación (p. ej., el gobierno nacional) es proveer el marco jurídico para que las instituciones públicas subnacionales se puedan asociar. Según la importancia del caso, también se pueden ofrecer incentivos económicos. Por otra parte, cuando se trata de corregir externalidades, no suele haber incentivos intrínsecos a la cooperación (por la propia naturaleza del fenómeno) y fomentarla requiere un enfoque más activo; por ejemplo, se pueden crear entidades a un nivel geográfico suficientemente agregado para coordinar las acciones descentralizadas de las jurisdicciones.



**La cooperación interjurisdiccional es especialmente beneficiosa en las áreas metropolitanas, donde múltiples unidades administrativas coexisten en una misma ciudad**



## Coordinar para reducir externalidades

Un ejemplo frecuente de externalidades interjurisdiccionales se da en la explotación de los recursos hídricos. Algunas de las manifestaciones de esas externalidades tienen que ver con la disposición de las aguas residuales o con la tasa de extracción: si las localidades aguas arriba ignoran las necesidades que tienen las localidades aguas abajo, probablemente contaminen mucho o extraigan una cantidad excesiva de agua. Las autoridades de cuenca buscan limitar esos problemas al gestionar el uso del agua precisamente al nivel más agregado de la cuenca hídrica. Por esto coordinan y regulan acciones de múltiples jurisdicciones locales, regionales o incluso nacionales. Entre sus objetivos están el monitoreo de la calidad del agua, la prevención de inundaciones, la protección ambiental o la asignación de derechos de uso. Ante los crecientes riesgos asociados al cambio climático, estas organizaciones también están llamadas a trabajar para reducir la vulnerabilidad de los sistemas de agua frente a las sequías y los patrones cambiantes.

En los países de la región suele existir algún tipo de organización o consejo de cuenca. Hay diversidad en cuanto a cuál es el órgano que las impulsa. Por ejemplo, en Perú es la Autoridad Nacional del Agua la que ha planificado su implementación, mientras que en Panamá están articuladas por el Ministerio del Ambiente. En ambos casos, el rol de las organizaciones creadas es más el de un espacio de diálogo que el de un órgano de planificación y control. Esto probablemente limite su papel, ya que la efectividad de las autoridades de cuenca depende fundamentalmente de su capacidad técnica y del poder de decisión que se le delegue.



### Las autoridades de cuenca tienen mucho potencial para mejorar la coordinación interjurisdiccional cuando los servicios de agua y saneamiento están descentralizados

La evidencia sobre los efectos de estos órganos en la región es muy escasa. Quizás el trabajo más pertinente sobre el tema es el de Lipscomb y Mobarak (2017) en el contexto de Brasil, donde las tareas de saneamiento están descentralizadas al nivel municipal. Para empezar, los autores encuentran que el nivel de contaminación de los ríos (medido a través de la demanda bioquímica de oxígeno) aumenta entre el 2 % y el 3 % por cada kilómetro que el río se aproxima a la línea de demarcación de un municipio aguas abajo y que esa tasa de crecimiento de la contaminación se acelera a medida que se acerca a esa frontera. Esta es una demostración de las externalidades en acción. Por otra parte, en los ríos donde hay comités de cuenca activos (153 en el momento del estudio) no hay tal efecto, es decir, no hay un crecimiento de la contaminación cerca de los límites municipales. Este resultado muestra que estos organismos tienen mucho potencial para mejorar la coordinación interjurisdiccional cuando los servicios de agua y saneamiento están descentralizados y que, por tanto, el fortalecimiento de su papel y de sus capacidades técnicas son inversiones valiosas.

## Gobernanza metropolitana

La cooperación interjurisdiccional es especialmente importante en los ámbitos metropolitanos y, más específicamente, en los casos en que una aglomeración urbana se superpone a varias unidades administrativas locales. Esta superposición ocurre con frecuencia como resultado del crecimiento poblacional y de las tasas de urbanización, que provocan la expansión de las ciudades y la integración de localidades anteriormente separadas.

La fragmentación administrativa de las ciudades genera desafíos en distintos frentes, incluyendo la planificación territorial, la coordinación operativa y el financiamiento de los servicios públicos. Además, dependiendo de los modelos de gobernanza adoptados, la segregación por ingresos que suele darse en las grandes urbes puede transformarse en diferencias en la calidad de los servicios provistos por los gobiernos locales.





Avenida General Paz, límite entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires en Argentina.



En algunas ciudades se han hecho reordenamientos de las unidades de gobierno para disminuir la fragmentación administrativa. Esto ha tomado distintas formas. Una ha sido la fusión y eliminación de unidades preexistentes, como ocurrió con la creación de la megaciudad de Toronto en 1998. Otra fórmula ha sido la de establecer gobiernos metropolitanos superpuestos a las municipalidades preexistentes, de modo que se crea una capa de gobierno adicional, de lo que es un ejemplo la Greater London Authority. Por último, un tercer modelo ha sido el de crear unidades administrativas que geográficamente abarcan un área metropolitana con el estatus jurídico de un gobierno regional, como en el caso de las ciudades-estado alemanas de Berlín, Bremen y Hamburgo.

Sin embargo, los reordenamientos de ese estilo son difíciles de implementar, porque suelen implicar pérdidas de autonomía para las unidades preexistentes que, por tanto, se resisten. En algunos casos, las reformas de ese estilo terminan incluso revirtiéndose, como ocurrió en Montreal a principios de siglo. En consecuencia, es muy común que la fragmentación administrativa se mantenga en las grandes ciudades y los desafíos de gobernanza se mitiguen a través de acuerdos de cooperación formales o simplemente a través de canales informales. Como se verá más adelante, los mecanismos formales de cooperación pueden tomar distintas formas en función del marco jurídico de cada lugar, y pueden ser específicos a algún sector o multipropósito.

En América Latina y el Caribe predomina la fragmentación administrativa. De acuerdo con una definición de áreas urbanas funcionales, en la región hay 53 ciudades con más de 1,5 millones de habitantes (Moreno-Monroy et al., 2021), de las cuales muy pocas están totalmente o casi contenidas dentro de los límites de un gobierno local: Brasilia, Ciudad Juárez y Manaus. En el resto, al menos el 10 % de la población de la ciudad habita fuera del área del municipio nuclear, y en ninguna de ellas hay una unidad política autónoma de gobierno metropolitano por encima del nivel local. Los casos de mayor consolidación son el de la municipalidad provincial de Lima y el distrito metropolitano de Quito, cuyos gobiernos locales incluyen más del 80 % de la población de la ciudad y tienen atribuciones especiales, por encima de las de los gobiernos locales regulares de cada país. También cabe destacar el caso de Santiago de Chile, que está muy fragmentado en jurisdicciones locales, pero tiene un gobierno regional para su área metropolitana; sin embargo, los gobiernos regionales de Chile son de reciente creación y por ahora tienen pocas atribuciones. En el extremo de

mayor fragmentación están Ciudad de México y Puebla, en México, y São Paulo, en Brasil, cada una de las cuales abarcan más de 50 unidades administrativas locales. A manera de ilustración, la figura 6.1 muestra la superposición del tejido urbano (en naranja) con las jurisdicciones administrativas en dos de las ciudades menos fragmentadas (Manaos y Quito) y dos de las más fragmentadas (Asunción y San José de Costa Rica).

En promedio, las 53 ciudades del conjunto están repartidas en 17 jurisdicciones, con una nuclear, donde vive el 52 % de la población. Estos niveles de fragmentación no son inusuales en términos comparados; de hecho, son menores que los observados en países de América del Norte y Europa, según datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2024d). La fragmentación suele estar acompañada de segregación. Las diferencias de ingresos y actividad económica también crean diferencias en los recursos disponibles para los gobiernos locales. Por ejemplo, dentro de Bogotá, la diferencia entre municipios en cuanto a ingresos tributarios llega a un ratio de 20 entre el de mayores y el de menores ingresos.

En cuanto a las consecuencias de la fragmentación administrativa, los resultados empíricos —que son escasos— sugieren conclusiones negativas. Ahrend et al. (2017) estudian la productividad en ciudades de cinco países de la OCDE, entre ellos México, y encuentran que la fragmentación administrativa es perjudicial; específicamente, estiman que una duplicación del número de jurisdicciones dentro de un área metropolitana se correlaciona con una caída del 6 % en la productividad. Cataldo et al. (2023) llegan a conclusiones cualitativamente similares estudiando los salarios y la innovación en ciudades de Estados Unidos.

Un resultado importante de estos estudios es que las consecuencias de la fragmentación dependen del diseño institucional para la gobernanza de las ciudades. Por ejemplo, Beghelli et al. (2020) encuentra que, ante niveles similares de fragmentación administrativa, las ciudades de Estados Unidos se extienden espacialmente mucho más que las europeas —con importantes costos ambientales—, debido a que la planificación está más descentralizada. En general, la literatura muestra que los efectos negativos de la fragmentación se atenúan cuando existen mecanismos formales de cooperación entre las jurisdicciones de una ciudad. Por tanto, el surgimiento de esos arreglos es importante. Una forma de coordinar es a través de la creación

de autoridades metropolitanas. Las características de este tipo de autoridades (cómo se establecen, sus atribuciones, su modelo de gobernanza) suelen reglamentarse en las leyes nacionales o estatales y varían

mucho entre países. No son órganos elegidos por sufragio directo, sino que generalmente están conformadas por las propias autoridades (o delegados) de los gobiernos municipales y estatales involucrados.

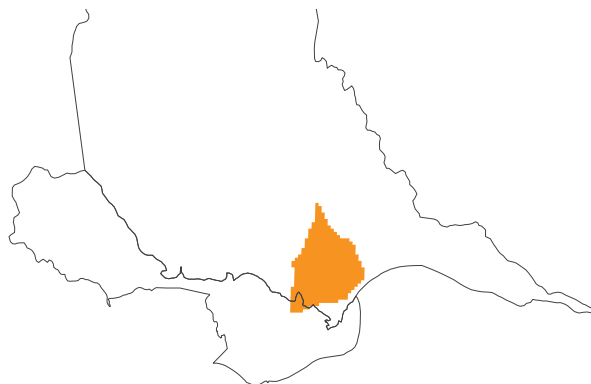
### Figura 6.1

Superposición del tejido urbano y los límites administrativos en una muestra de ciudades

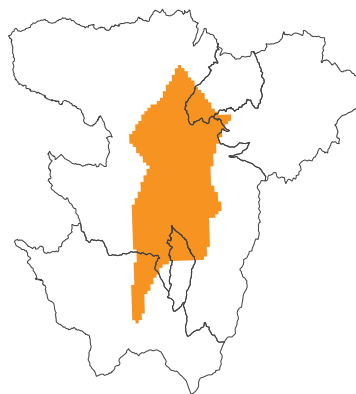
#### Panel A.

##### Ciudades poco fragmentadas

Manaus, Brasil



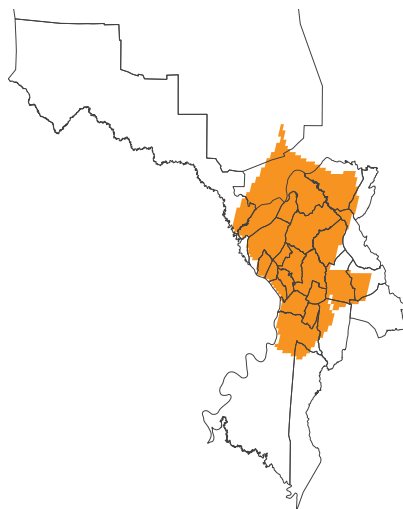
Quito, Ecuador



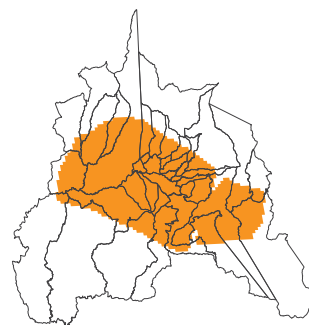
#### Panel B.

##### Ciudades muy fragmentadas

Asunción, Paraguay



San José, Costa Rica



100 km

**Nota:** El tejido urbano se pinta en naranja y los límites de los gobiernos subnacionales con líneas en negro. Se muestran dos ejemplos de las primeras 10 ciudades más fragmentadas en la región (en términos de número de unidades administrativas dentro de la ciudad) y dos ejemplos de las 10 ciudades menos fragmentadas, dentro del universo de ciudades con más de 1,5 millones de habitantes. La selección de áreas metropolitanas usa la base de datos espacial de Schiavina et al. (2019), que delimita las áreas urbanas funcionales en centros urbanos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Schiavina et al. (2019) y CAF (2025).



## Los desafíos que genera la fragmentación administrativa se atenúan cuando existen mecanismos formales de cooperación entre las jurisdicciones de una ciudad

Autoridades de este tipo son frecuentes, especialmente en países con muchas ciudades grandes, como Brasil, Colombia, México y Argentina, a pesar de que, en esta última, no hay una normativa nacional para la gestión metropolitana y en su lugar hay marcos provinciales. El panorama general es que la institucionalización y la capacidad de acción de estas autoridades es limitada. Esto tiene que ver principalmente con su falta de autonomía. Por ejemplo, estas autoridades suelen tener funciones asociadas a la creación de instrumentos de planificación territorial, pero son los gobiernos municipales los que tienen autonomía sobre el uso del suelo y perciben los mandatos de adaptar la planificación local a la planificación metropolitana como una pérdida de poder político (Costa et al., 2022).

Otra manifestación de la relativa debilidad de estos órganos es la falta de autonomía fiscal. Se financian a través de los aportes que hacen los estados y municipios y en algunos casos no hay fórmula general. Por ejemplo, en Argentina cada caso tiene su propio arreglo de distribución de recursos. En cambio, en Colombia sí hay una reglamentación más explícita sobre las fuentes de financiamiento de las autoridades metropolitanas, que incluyen un recargo del 0,2 % sobre la tasa del impuesto predial.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (alrededor de la ciudad de Medellín), en Colombia, destaca como el mayor caso de éxito en cuanto a la capacidad de acción de una autoridad de este tipo. Entre otras dimensiones, este éxito se manifiesta en la planificación territorial y en la gestión del sistema integrado de transporte del área metropolitana. Un factor que ayuda a explicar el desempeño destacado de este órgano ha sido su capacidad de acceder a financiamiento estable, especialmente a través del cobro de tasas ambientales.

Lo anterior subraya la importancia del acceso a recursos económicos para explicar las capacidades de desarrollo de órganos metropolitanos. Por otra parte, es importante que los mecanismos de financiamiento creen los incentivos correctos. En el caso de México, se creó un fondo nacional para el financiamiento de proyectos

previstos por las autoridades metropolitanas, que ha recibido críticas por convertirse en un instrumento que fomenta la creación de este tipo de jurisdicción con el fin principal de acceder a recursos sin una misión de gobernanza metropolitana auténtica (Costa et al., 2022).

Dado el panorama general de bajo desarrollo de los marcos institucionales, la voluntad y liderazgo político son cruciales para la consolidación de las autoridades metropolitanas. Así lo muestra el caso del Ente Metropolitano de Córdoba (Argentina). Creado en 2022 por 10 municipios, incluyendo Córdoba Capital, este órgano se ha extendido rápidamente y en la actualidad congrega a 16 jurisdicciones. Además, ha avanzado con iniciativas importantes alrededor de sus ejes estratégicos, incluyendo la gestión ambiental, la coordinación ante desastres naturales, la formación de un sistema integrado de transporte y la creación de nuevos espacios verdes.

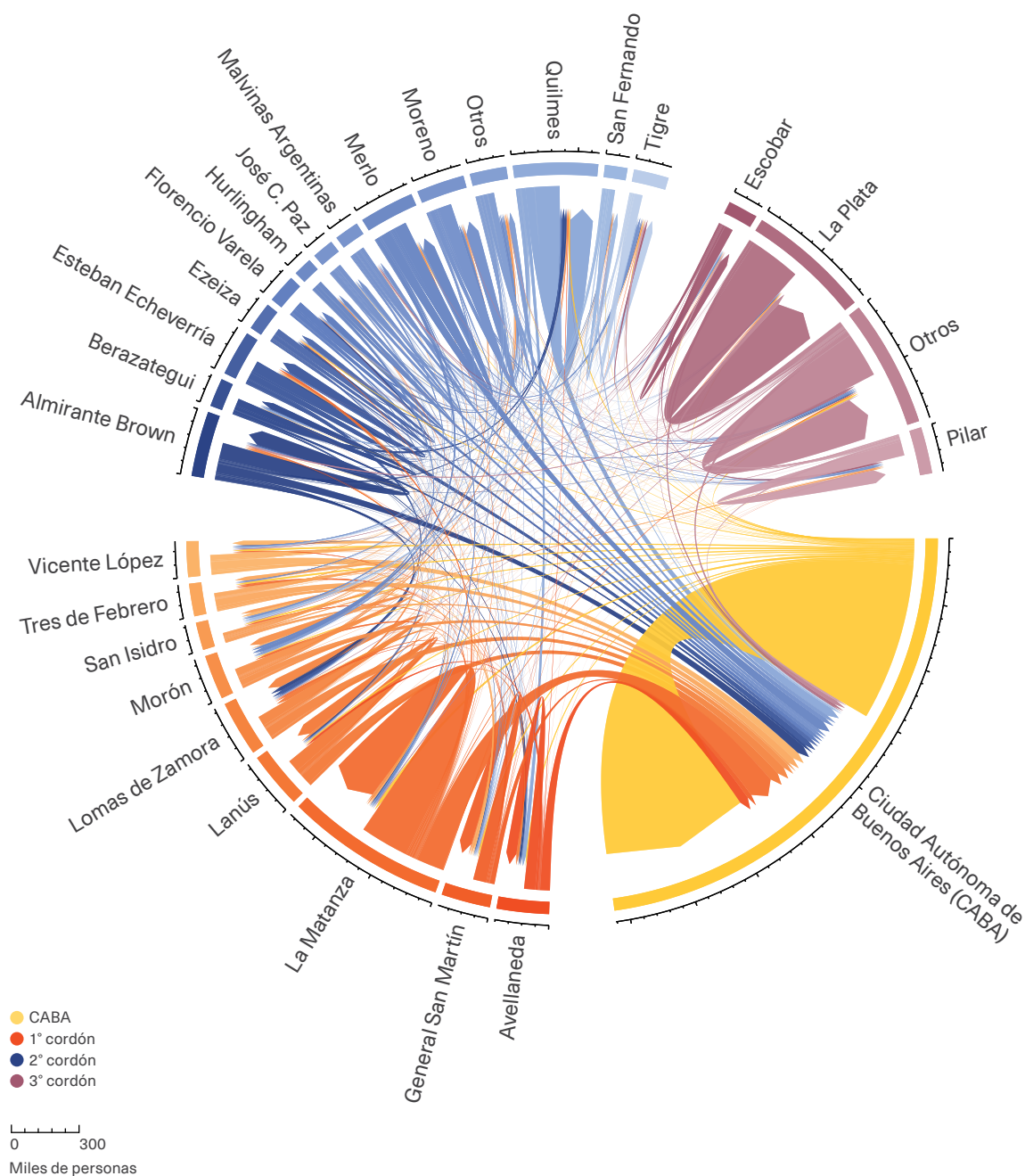
Más allá de las autoridades metropolitanas, las jurisdicciones pueden asociarse a través de otros arreglos de coordinación, generalmente más sectoriales. Uno de los sectores neurálgicos para la vida en las grandes ciudades es el de transporte y, por tanto, es uno donde la coordinación es especialmente importante. Las jurisdicciones nucleares de las ciudades suelen concentrar la actividad económica (especialmente los empleos formales) y reciben a diario viajeros desde las jurisdicciones circundantes más residenciales.

La coordinación del transporte podría caer bajo el ámbito de las autoridades metropolitanas, cuando existen. Es el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, mencionado anteriormente. Pero también puede encargarse a órganos sectoriales específicos, como, por ejemplo, el consorcio Grande Recife, empresa pública creada por ley estatal para gerenciar la operación de las empresas prestadoras. En algunas ciudades la coordinación es precaria, a pesar del alto grado de interconexión entre las jurisdicciones en el uso del sistema. Buenos Aires es un ejemplo de esto. A la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) —jurisdicción nuclear de su conurbación— entran más de 700.000 trabajadores desde municipios vecinos diariamente, como muestra el gráfico 6.9. En esa área metropolitana conviven líneas de autobuses que dependen del gobierno nacional con líneas supeditadas al gobierno provincial y con otras nominalmente controladas por el gobierno de la CABA (aunque el proceso de traspaso de competencias sobre estas últimas está incompleto). Sin embargo, la ausencia de autoridades de integración del sistema hace que la coordinación sea precaria.



## Gráfico 6.9

Flujos de viaje entre jurisdicciones del área metropolitana de Buenos Aires



**Nota:** El diagrama presenta flujos de viajes diarios entre jurisdicciones del área metropolitana de Buenos Aires. El color de la línea indica la jurisdicción de partida y la punta de la flecha la jurisdicción de llegada. Se grafican los viajes de ida por motivos laborales de la población ocupada, según la Encuesta de Movilidad Domiciliaria realizada en 2018. En total son 4,5 millones de viajes. Los cordones son los anillos de municipios que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según su proximidad: el primero es el anillo más cercano y el tercero el más lejano.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Planificación de la Movilidad (2022).

También en otros sectores hay potenciales ganancias de la cooperación intermunicipal. Uno de ellos es el de gestión de los residuos sólidos, en el que la colaboración es frecuente y facilita la homogeneización de políticas de reciclaje y algunas políticas ambientales (Daude et al., 2017). La Confederação Nacional de Municípios de Brasil (CNM, 2023) documenta el trabajo de consorcios intermunicipales en sectores como la salud y la gestión ambiental.

Lamentablemente, es difícil conseguir información sistemática sobre el uso de arreglos de cooperación y, por tanto, también es difícil estudiar sus efectos. Una excepción parcial la brinda México, en donde se puede observar el número de acuerdos intermunicipales. Depetris-Chauvin et al. (2022), usando esos datos, muestran que la tasa de homicidios en un municipio cae cuando hay mayor cooperación horizontal en materia de seguridad. A su vez, Muraoka y Avellana (2021) presentan evidencia parcialmente positiva sobre acuerdos de cooperación en El Salvador; en particular, los autores encuentran que estos mejoran la provisión de algunos servicios (electricidad), pero no otros (agua).

La información existente no permite que esos estudios analicen el detalle de los contenidos de los acuerdos de cooperación para entender bien los mecanismos a través de los cuales producen efectos. Por ello es difícil generalizar a partir de esos resultados. Aun así, cabe una lectura moderadamente positiva sobre el rol de la cooperación intermunicipal, al ser al menos una forma de dar flexibilidad a la prestación de los servicios y permitir que los gobiernos subnacionales busquen los arreglos más eficientes. En este sentido, la principal recomendación es brindar un marco suficientemente claro para que las jurisdicciones puedan aprovechar los beneficios de la asociatividad sin incertidumbres legales. Esto implica definir las formas jurídicas que puede tomar esa cooperación (por ejemplo, la conformación de consorcios intermunicipales o la firma de acuerdos de colaboración), el alcance funcional que pueden tener esos vehículos, la manera en que se financian y el tipo de recursos al que pueden acceder, así como la estructura interna de gobernanza para la toma de decisiones.

## La asociatividad más allá de la gobernanza formal

La cooperación entre gobiernos locales y regionales no se agota en las instancias formales de gobernanza. La asociatividad también es valiosa para la fijación de posiciones comunes, el aprendizaje mutuo y la búsqueda de soluciones. En los países con gobiernos regionales, es común la existencia de organizaciones que agrupan a sus autoridades, como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en México y la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile (AGORECHI). A nivel de gobiernos locales, la actividad

asociativa es incluso mayor. Hay asociaciones de municipios en prácticamente todos los países. La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA) agrupa a esos órganos nacionales y, a su vez, los representa ante Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que es una organización de alcance mundial. A escala subregional hay otras experiencias, como Mercociudades, conformada por gobiernos locales del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).



**Acción CAF.**  
Escanea el QR para aprender más  
sobre el concepto de BiodiverCiudad.

## La Red de BiodiverCiudades

Esta red es una iniciativa impulsada por CAF, cuyo objetivo principal es promover la integración de la biodiversidad en la planificación urbana de las ciudades de América Latina y el Caribe. En una región altamente urbanizada y rica en biodiversidad, la Red surge como respuesta a los desafíos medioambientales y sociales que enfrentan las ciudades y como una oportunidad para desarrollar y aplicar soluciones basadas en la naturaleza desde la gestión urbana.

La Red de BiodiverCiudades busca ser un espacio para el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre ciudades de la región. Su visión es construir un modelo de gestión urbana donde la biodiversidad sea un eje central y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas y proyectos que integren la biodiversidad en sus planes urbanos.

Desde su lanzamiento, la Red ha logrado importantes avances en la sensibilización y promoción del concepto de BiodiverCiudad. Hasta agosto de 2024, más de 180 gobiernos locales de 17 países se habían

comprometido a integrar la biodiversidad en sus políticas de planificación urbana. La Red ha organizado un ciclo de encuentros nacionales, regionales e internacionales, en los que se han discutido temas clave, como la gestión de los recursos hídricos, la infraestructura verde y azul, el turismo sostenible y los modelos de economía circular. Estos encuentros han permitido a las ciudades participantes intercambiar experiencias y formular estrategias comunes para enfrentar los desafíos ambientales.

La Red ha participado en foros internacionales, como en las ediciones 27 y 28 de las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la COP15 de la Conferencia de Biodiversidad Biológica. En esas reuniones, se ha presentado la visión de BiodiverCiudades a nivel global, reforzando la importancia de este enfoque en el contexto del cambio climático y la pérdida de biodiversidad. La Red también ha avanzado en la incubación de proyectos concretos que buscan transformar las ciudades focalizándose en la naturaleza, facilitando la estructuración de iniciativas financiables que estén en línea con los principios de sostenibilidad urbana.





Palacio Municipal, sede de la Intendencia Departamental de Montevideo, Uruguay.

# ¿Quiénes son los funcionarios de los gobiernos subnacionales?



Radiografía de las burocracias subnacionales



Brechas de género y etnia en el empleo público y en los cargos de elección



Desafíos para lograr burocracias subnacionales de calidad



Marco regulatorio



Mecanismos de ingreso a la función pública, premio salarial y capacitación



Sistemas electorales locales





# Mensajes clave

**1** La burocracia es una dimensión de primer orden de la capacidad estatal. Una burocracia de calidad cuenta con funcionarios capaces y motivados por el servicio público, en un marco que privilegia el mérito y promueve el esfuerzo y el desarrollo de competencias.

**2** Construir burocracias de calidad a nivel subnacional puede ser más desafiante que a nivel nacional, debido a la menor fortaleza institucional que favorece el uso político del empleo público, y a la falta de capital humano especializado en muchas localidades.

**3** En América Latina y el Caribe hay pocas fuentes de datos con información detallada sobre los funcionarios públicos que permitan identificar el nivel de gobierno en el cual trabajan. Solo Bolivia, Brasil, México y Uruguay disponen de encuestas nacionales que incluyen esta información.

**4** La remuneración salarial en los gobiernos subnacionales es competitiva. En Bolivia, Brasil y México, el sector público subnacional paga en promedio un 17 % más que el empleo privado formal, una proporción similar a la del sector público nacional.

5

Los gobiernos subnacionales de estos países tienen una menor proporción de cargos profesionales y técnicos y una mayor proporción de cargos operativos que el gobierno nacional. Sus funcionarios tienen mayor probabilidad de tener contratos temporales y una menor antigüedad que los funcionarios nacionales y es menos probable que tengan estudios terciarios en cargos gerenciales o profesionales.

6

El marco legal del empleo público subnacional en la región instituye el mérito como eje rector del ingreso, promoción y permanencia en la función pública. Sin embargo, este panorama *de jure* puede no reflejarse en muchos casos en la situación *de facto*.

7

Los países de la región cuentan con disposiciones jurídicas para controlar la masa salarial de las jurisdicciones subnacionales a través de reglas fiscales, o, de manera más directa, el tamaño de la plantilla laboral y la estructura salarial.

8

Los sistemas electorales locales competitivos favorecen la elección de gobernantes mejor preparados y el desarrollo de burocracias profesionales porque limitan los incentivos y la capacidad de los funcionarios elegidos para dejar de lado el mérito y dar un uso político al empleo público.



# ¿Quiénes son los funcionarios de los gobiernos subnacionales?<sup>1</sup>

## Burocracias de calidad y desarrollo: la dimensión subnacional

La burocracia es una dimensión de primer orden de la capacidad del Estado. Por burocracia se entiende el conjunto de funcionarios que integran las instituciones públicas y las reglas y estructuras que enmarcan su desempeño. Una burocracia de calidad es aquella que cuenta con funcionarios capaces y motivados por el servicio público, que se desenvuelven en un marco que privilegia el mérito y promueve el esfuerzo y el desarrollo de competencias. Esta definición de calidad es consistente con la adoptada por los países de América Latina y el Caribe en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003).



**Una burocracia de calidad cuenta con funcionarios capaces y motivados por el servicio público, en un marco que privilegia el mérito y promueve el esfuerzo y el desarrollo de competencias**

El consenso sobre la importancia de la calidad de la burocracia para el desarrollo es de larga data. El desafío está en la práctica. Construir burocracias profesionales es un proceso complejo. Por ejemplo, la evidencia indica que hoy en día persiste una diferencia notable en la calidad de las burocracias nacionales entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Besley et al., 2022).

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Ricardo Estrada con la asistencia de Daniela Goyheix.

Hay razones sólidas para creer que el desafío de contar con burocracias de calidad en el nivel subnacional puede ser mayor que en el nivel nacional. Primero, la menor fortaleza de las instituciones a nivel subnacional favorece el uso político del empleo público. Segundo, el desarrollo de burocracias regionales y locales requiere de capital humano especializado que, en muchas localidades, podría no estar disponible.

Una burocracia de calidad necesita atraer, seleccionar, retener, desarrollar y motivar a personas capaces y comprometidas con su trabajo y el bien público. En esta agenda son centrales las políticas de personal vinculadas a la selección, remuneración, retención y desarrollo profesional. Sin embargo, es importante reconocer que hay políticas de alcance más amplio que pueden afectar también la conformación de las burocracias, a través de las decisiones ocupacionales. Por ejemplo, las políticas anticorrupción influyen en la posibilidad de extraer rentas ilegales en la función pública y en la valoración de los ciudadanos sobre la integridad de los burócratas. Esto, a su vez, tiene un efecto sobre las decisiones de personas con distintos niveles de integridad de buscar o no un empleo público (Brassiolo, Estrada, Fajardo y Vargas, 2021).



## **Una burocracia de calidad necesita atraer, seleccionar, retener, desarrollar y motivar a personas capaces y comprometidas con su trabajo y el bien público**

Las burocracias funcionan bajo la dirección de funcionarios elegidos por los ciudadanos. Estos funcionarios seleccionan un conjunto de políticas y toman decisiones sobre la burocracia a su cargo. Una amplia literatura muestra la importancia de las instituciones y los procesos electorales para determinar el perfil y desempeño de los gobernantes y su relación con los burócratas (Fajardo et al., 2019).

La medición de la calidad de las burocracias subnacionales enfrenta retos significativos. Por ejemplo, no hay un indicador establecido que sintetice la calidad de una burocracia. La información disponible sobre el perfil de los funcionarios públicos y las características de los procesos que determinan la carrera burocrática es limitada, se enfoca en el nivel nacional o no distingue por nivel de gobierno<sup>2</sup>. Este capítulo se desarrolla dentro de estas limitaciones.

## **Radiografía de las burocracias subnacionales**

### **Magnitud**

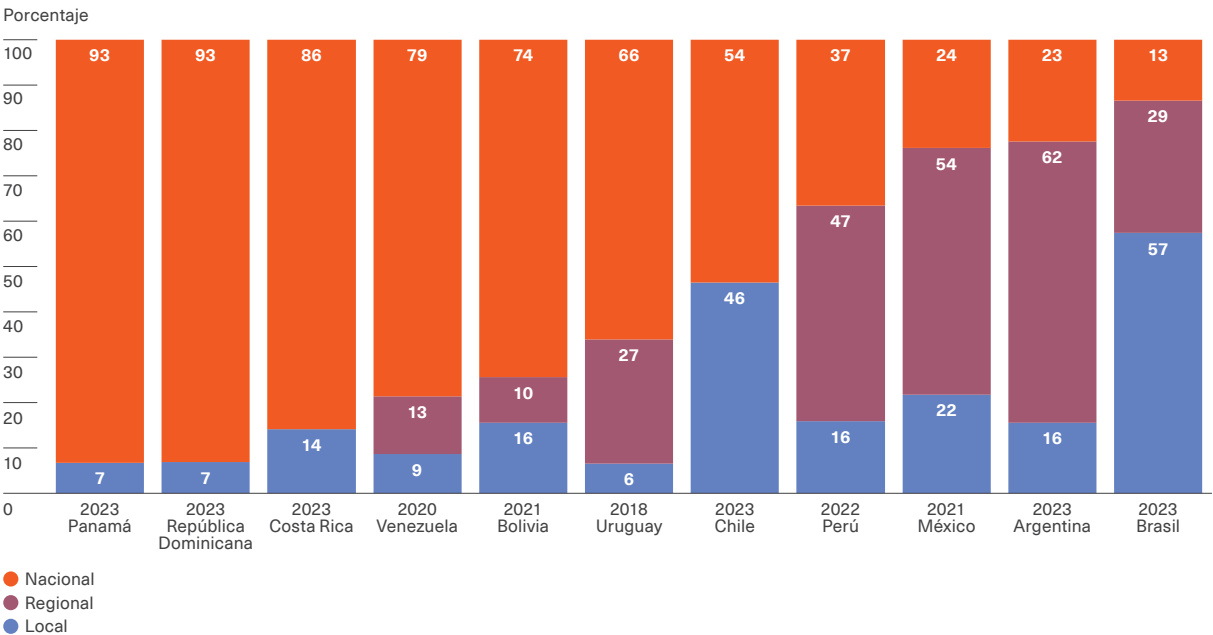
La importancia del empleo público subnacional como proporción del empleo público total varía considerablemente entre países de acuerdo con su grado de descentralización (ver gráfico 7.1). De los 11 países para los cuales hay datos disponibles, la prevalencia del empleo subnacional es mayor en Brasil (86 %), Argentina (78 %) y México (76 %), todos ellos Estados federales. En contraste, en Venezuela, el otro país federal de la región, el empleo subnacional representa apenas el 22 % del empleo público. Entre los países

unitarios, el empleo subnacional tiene un peso mayor en Perú (63 %) y Chile (46 %), en buena parte porque en ambos casos los servicios de educación y salud (que son intensivos en empleo) se encuentran descentralizados. En República Dominicana y Costa Rica, países poco descentralizados, el empleo subnacional representa apenas el 7 % y 14 % del empleo público, respectivamente.

<sup>2</sup> Cortázar Velarde et al. (2014) muestran, a partir de valoraciones de expertos, que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado avances importantes en el funcionamiento de sus burocracias nacionales. Sin embargo, no hay un estudio similar para las burocracias subnacionales.



Gráfico 7.1  
Empleados públicos por nivel de gobierno en países de América Latina y el Caribe



**Nota:** Los datos de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) se basan en las definiciones internacionales de la Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales (ICLS, por sus siglas en inglés), en su 13.ª revisión. Esos datos incluyen empleo en el gobierno general (según el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993) a nivel central, regional y local y excluyen a las empresas públicas. En Brasil, Uruguay y Venezuela comprenden empleos en la seguridad social debido a los criterios definidos por la OIT de acuerdo con la integración administrativa y financiera de este sector con los niveles gubernamentales correspondientes. Para más información, consulte la descripción en las bases de Estadísticas de la Fuerza Laboral (LFS, STLFS, RURBAN Databases) de la OIT (s.f. a).

**Fuente:** OIT (s.f. b) para todos los países, excepto Argentina y Chile; para el primer país, Iacoviello et al. (2024) y, para el segundo, Unidad de Fiscalización Aplicada (2024).

El peso del empleo público subnacional en el empleo público total ha aumentado a la par del proceso de descentralización. Por ejemplo, Iacoviello et al. (2024) muestran que el número de empleados del gobierno nacional argentino creció el 10 % entre 1980 y el 2022, mientras que, en el mismo periodo, el de los gobiernos regionales se incrementó en un 250 % y el de los gobiernos locales en un 160 %. En el caso de Brasil, el número de empleados del gobierno nacional disminuyó en un 3 % entre 1985 y 2021, mientras que el de los gobiernos regionales aumentó un 38 % y el de los locales un 327 % (IPEA, 2024).

Como se muestra en el capítulo 3, el empleo público puede ocupar una porción significativa del presupuesto de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, el gasto en la burocracia asciende en promedio al 36 % del gasto total de los gobiernos regionales en 8 países de la región y al 32 % del gasto total de los gobiernos locales en 13 países<sup>3</sup>.

3 Esta cifra considera la suma del gasto en "personal" y "seguridad social", por lo que incluye tanto a funcionarios públicos activos como a pensionados. Ver detalles en el cuadro 3.1.

## Perfil y condiciones laborales de los funcionarios públicos

Hay información abundante acerca del perfil y las condiciones laborales de los funcionarios públicos, pero sin distinguir por nivel de gobierno. Por ejemplo, en comparación con los empleados del sector privado, los empleados públicos de la región tienen en promedio un mayor nivel de escolaridad y experiencia, es más probable que ocupen cargos profesionales y técnicos (y menos cargos operativos) y cuentan en promedio con mejores condiciones laborales (salarios más altos, jornadas laborales más cortas y mayor antigüedad en el trabajo) (Báez et al., 2022; Banco Mundial, 2022d y Gasparini et al., 2015). Sin embargo, hay poca información acerca de los funcionarios de los gobiernos subnacionales en específico.

Este vacío de conocimiento se explica por la escasez de bases de datos que permitan identificar el nivel de gobierno en el que trabajan los funcionarios públicos y que también cuenten con información sobre su perfil. Las encuestas nacionales de empleo o de hogares son la principal fuente de información sobre la ocupación laboral de la población de un país. Sin embargo, en la región solo las encuestas de Bolivia, Brasil, México y Uruguay permiten identificar el nivel de gobierno de adscripción de los funcionarios públicos. Además, esta tarea solo se puede hacer a cabalidad en los cuatro países para el subsector de la administración pública, que no incluye a subsectores relacionados con la prestación de servicios, como el manejo de residuos, el suministro de agua, la limpieza urbana, la educación, la salud y la seguridad.

El subsector de la administración pública tiene un peso considerable en el empleo público total. De acuerdo con cálculos propios, la proporción de empleados públicos en este subsector es cercana al 30 % en Bolivia y Uruguay y al 40 % en Brasil y México. Una ventaja de enfocarse en este subsector es que incluye actividades centrales para cualquier jurisdicción, como la recaudación fiscal, la planeación económica y social y la gestión del gasto público.

En los cuatro países analizados, la estructura ocupacional del subsector de la administración pública varía significativamente por nivel de gobierno (ver cuadro 7.1). En comparación con el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales tienen una menor proporción de cargos de tipo profesional y técnico y una mayor proporción de puestos operativos<sup>4</sup>.



**Los gobiernos subnacionales tienen una menor proporción de cargos de tipo profesional y técnico y una mayor proporción de puestos operativos que el gobierno nacional**

En consonancia con las diferencias en la estructura ocupacional, los empleados públicos subnacionales tienen en promedio una menor escolaridad y salarios más bajos que los nacionales. Por ejemplo, la brecha en la proporción de funcionarios nacionales y subnacionales que cuentan con educación terciaria varía desde 33 puntos porcentuales (p. p.) en Brasil a 13 p. p. en México. En contrapartida, la edad promedio —un indicador indirecto de la experiencia laboral— de los empleados de ambos niveles de gobierno es similar.

En el nivel subnacional, hay una menor proporción de funcionarios con estudios terciarios en los cargos de gerencia y profesionales. En los cuatro países, por lo menos el 90 % de los funcionarios nacionales con estos cargos tienen estudios terciarios y casi la totalidad en Bolivia y Brasil. La brecha entre el nivel nacional y subnacional es de 3 p. p. en México, alrededor de 10 p. p. en Bolivia y Brasil, y 17 p. p. en Uruguay.

En los cuatro países, los funcionarios subnacionales tienen una mayor probabilidad de tener un contrato temporal y, particularmente en Brasil, una menor antigüedad en el trabajo que los funcionarios del gobierno nacional.

4 En un estudio comisionado para la elaboración de este reporte, Martínez et al. (2024) muestran que la importancia de los cargos operativos varía considerablemente entre las jurisdicciones locales de Colombia, con una correlación positiva entre la proporción de cargos operativos y el tamaño de la burocracia local.

## Cuadro 7.1

Características de los empleados de la administración pública nacional y subnacional

|                                               | Bolivia  |             | Brasil   |             | México   |             | Uruguay  |             |
|-----------------------------------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
|                                               | Nacional | Subnacional | Nacional | Subnacional | Nacional | Subnacional | Nacional | Subnacional |
| <b>Mujer (%)</b>                              | 42       | 37          | 41       | 49          | 48       | 45          | 57       | 43          |
| <b>Edad</b>                                   | 39       | 39          | 45       | 43          | 41       | 42          | 46       | 46          |
| <b>Etnia (%)</b>                              |          |             |          |             |          |             |          |             |
| Blanco                                        | -        | -           | 60       | 49          | -        | -           | 96       | 96          |
| Mestizo                                       | 48       | 58          | -        | -           | -        | -           | -        | -           |
| Asiático                                      | -        | -           | 2        | 1           | -        | -           | 0        | 0           |
| Afrodescendiente                              | 0,2      | 0,01        | 38       | 50          | -        | -           | 2        | 3           |
| Indígena                                      | 52       | 42          | 0,4      | 0,3         | -        | -           | 1        | 1           |
| <b>Nivel educativo (%)</b>                    |          |             |          |             |          |             |          |             |
| Secundaria incompleta o menos                 | 3        | 18          | 2        | 16          | 8        | 23          | 17       | 46          |
| Secundaria completa                           | 8        | 16          | 18       | 37          | 29       | 28          | 38       | 36          |
| Terciario completo                            | 90       | 67          | 80       | 47          | 63       | 50          | 46       | 18          |
| <b>Tipo de ocupación (%)</b>                  |          |             |          |             |          |             |          |             |
| Gerentes                                      | 8        | 12          | 4        | 5           | 12       | 10          | 5        | 4           |
| Profesionales                                 | 30       | 16          | 37       | 17          | 24       | 17          | 31       | 10          |
| Técnicos                                      | 28       | 25          | 32       | 26          | 18       | 17          | 16       | 15          |
| Administrativos                               | 24       | 19          | 25       | 28          | 38       | 37          | 42       | 42          |
| Operarios                                     | 9        | 28          | 2        | 24          | 8        | 18          | 6        | 29          |
| <b>Condiciones laborales</b>                  |          |             |          |             |          |             |          |             |
| Horas trabajadas por semana                   | 42       | 42          | 39       | 39          | 42       | 41          | 38       | 38          |
| Antigüedad (en meses)                         | -        | -           | 171      | 129         | 140      | 127         | 198      | 193         |
| Salario mensual (como porcentaje del privado) | 139      | 110         | 240      | 132         | 133      | 112         | 143      | 117         |
| Contrato temporal (%)                         | 48       | 63          | 12       | 26          | 19       | 24          | -        | -           |

**Nota:** Los detalles sobre la composición de la muestra se pueden consultar en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea. Para la categoría de "étnia", en Uruguay no se pregunta por la población de origen mestizo; en Bolivia la categoría "mestizo" incluye asiáticos y blancos debido a que la estructura de la encuesta no permite distinguirlos; la categoría "afrodescendiente" incluye a las personas que se autoidentifican como "parda" (mestizo) o "preta" (negro) en Brasil, con ascendencia "negra" o "afro" en Uruguay y "afrobolivianas" en Bolivia. La categoría "terciario completo" comprende terciario completo e incompleto en el caso de Bolivia. Los datos provienen de las encuestas nacionales de empleo de Bolivia (ECE), Brasil (PNAD-C), México (ENO) y Uruguay (ECH).

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de IBGE (s.f. b), INE (2022; s.f.), INEGI (s.f.) y metodología de Báez et al. (2022).

Puede haber varias razones detrás de las diferencias documentadas en la estructura ocupacional y la estabilidad en el empleo por nivel de gobierno. Por ejemplo, una menor fortaleza de las finanzas públicas subnacionales puede explicar parte de la prominencia de los contratos temporales. Sin embargo, este patrón también es consistente con el mayor uso político del empleo público en los gobiernos subnacionales (ver más información al respecto en el siguiente apartado).



**Los funcionarios subnacionales tienen una mayor probabilidad de tener un contrato temporal y una menor antigüedad en el trabajo que los del gobierno nacional**

## Brechas de género y etnia en las burocracias subnacionales

La región se caracteriza por la persistencia de amplias desigualdades de género y etnia en el mercado laboral (Berniell et al., 2024). Disminuir estas brechas es imperativo en términos de equidad. Además, hay importantes ganancias de eficiencia en la eliminación de las barreras a la participación y el desarrollo laboral de un amplio sector de la población. Las burocracias pueden beneficiarse particularmente de esta reserva de talentos. El sector público ofrece condiciones que pueden hacer que la participación de mujeres y grupos minoritarios sea mayor que en el sector privado. Sin embargo, *a priori*, no es obvio cómo esta participación podría variar entre niveles de gobierno.

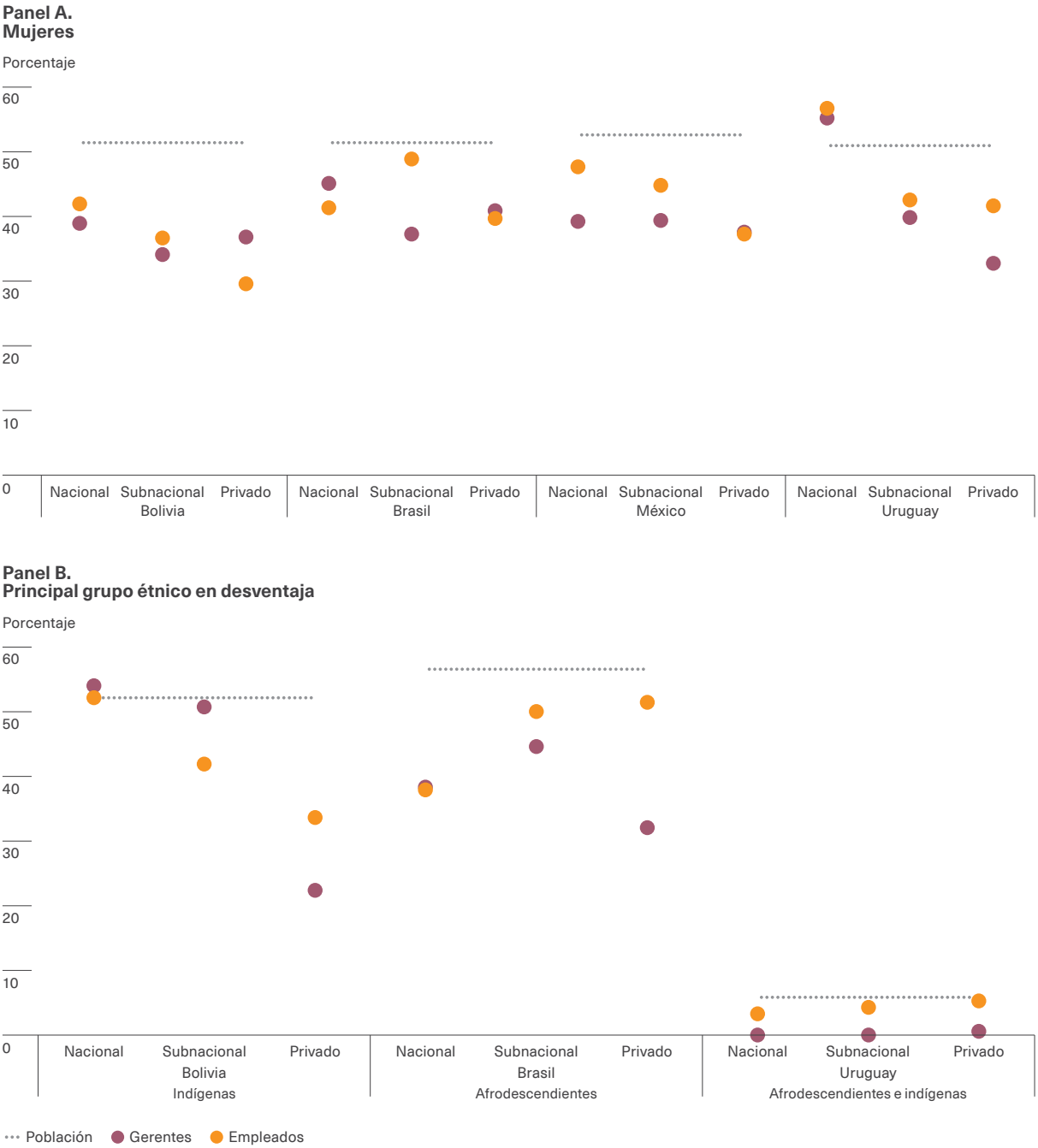
Los resultados muestran que la representación de las mujeres en el empleo público y, en específico, en los cargos gerenciales es en efecto mayor que la prevalente en el sector privado de los cuatro países analizados (ver el panel A del gráfico 7.2 donde, por razones de comparabilidad, el empleo privado se restringe a personas asalariadas formales). Sin embargo, dentro del sector público, la representación de las mujeres en el nivel subnacional es en general menor que en el nacional. Además, en la mayoría de los (sub)sectores, la participación femenina sigue siendo inferior a su peso en la población.

Un patrón similar se observa al comparar la remuneración salarial de mujeres y hombres, ajustando por diferencias en el nivel de escolaridad, edad, tipo de ocupación, horas trabajadas y región de residencia. En general, la brecha salarial de género es menor en el sector público que en el privado, pero mayor en el nivel de gobierno subnacional que en el nacional (ver panel A del gráfico 7.3). En términos de magnitudes, las mujeres ganan en promedio alrededor del 20 % menos que los hombres en el sector privado de Brasil y Uruguay, mientras que la diferencia es del 13 % en Bolivia y México. En el sector público subnacional, la brecha oscila entre alrededor del 5 % en México y Uruguay, y el 17 % en Brasil.

Para estudiar las brechas de etnia se utiliza la información sobre el grupo étnico con el cual la población se autoidentifica en las encuestas de Bolivia, Brasil y Uruguay (en la de México no se indaga al respecto). Se pone el foco en personas que se identifican como indígenas en Bolivia (que representan el 52 % de la población en edad de trabajar), afrodescendientes en Brasil (57 %) y afrodescendientes e indígenas en Uruguay (6 %).

En general, las desventajas históricas de los grupos étnicos se corresponden con una menor participación en el empleo público y privado con respecto a su peso en la población y menos probabilidad de ocupar cargos gerenciales (ver panel B del gráfico 7.2). Sin embargo, las diferencias entre (sub) sectores varían entre países.

**Gráfico 7.2**  
Participación en el empleo y en cargos gerenciales en los sectores público y privado por género y etnia del empleado



**Nota:** La categoría “afrodescendientes” incluye a las personas que se autoidentifican como “pardas” (mestizo) o “pretas” (negro) en Brasil y con ascendencia “negra” o “afro” en Uruguay. Los detalles sobre la composición de la muestra se pueden consultar en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea.

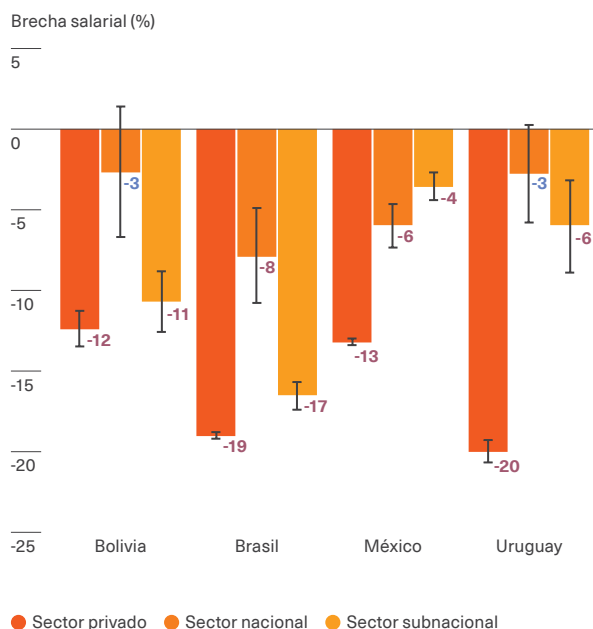
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de IBGE (s.f.b), INE (2022; s.f.), INEGI (s.f.) y metodología de Báez et al. (2022).



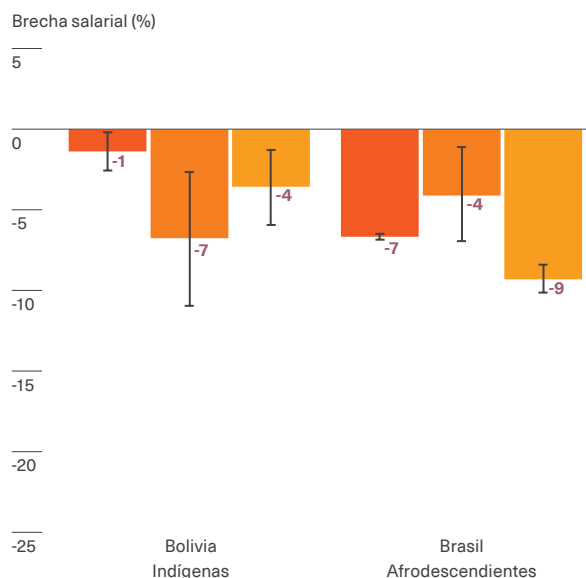
## Gráfico 7.3

### Brecha salarial de género y etnia

**Panel A.**  
Brecha salarial por género según el sector



**Panel B.**  
Brecha salarial por etnia según el sector



**Nota:** La categoría "afrodescendientes" incluye a las personas que se autoidentifican como "pardas" (mestizas) o "pretas" (negras) en Brasil. Un valor negativo indica que en promedio el grupo de interés tiene salarios por hora menores que el resto de la población. Se clasifica con una etiqueta de color morado cuando las diferencias salariales son estadísticamente significativas en un nivel del 5 % y con una etiqueta de color azul cuando las diferencias no son significativas. Los detalles sobre la composición de la muestra se pueden consultar en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de IBGE (s.f. b), INE (2022; s.f.), INEGI (s.f.) y metodología de Báez et al. (2022).

## Las desventajas históricas de los grupos étnicos se corresponden con una menor participación en el empleo público y menos probabilidad de ocupar cargos gerenciales

Para los salarios, el análisis se restringe a Bolivia y Brasil, por la falta de precisión estadística en Uruguay. Al igual que en la participación laboral, no parece que las brechas de etnia sean consistentemente menores en el sector público que en el privado y en Bolivia son incluso mayores (ver panel B del gráfico 7.3). En este país, los empleados públicos nacionales y subnacionales de origen indígena reciben

en promedio salarios del 7 % al 4 % menores que los empleados no indígenas (controlando por diferencias en edad, nivel educativo, tipo de ocupación, género, horas trabajadas y región de residencia). Por el contrario, no se observa una brecha significativa en el sector privado de ese país. En Brasil, la población afrodescendiente enfrenta brechas salariales del 9 % en el sector público subnacional, 4 % en el sector público nacional y 7 % en el sector privado.



En el cantón Santo Domingo, en Costa Rica,  
todos los hogares acceden a fuentes de agua mejoradas.



## Brechas de género y etnia en cargos de elección

En América Latina y el Caribe, la representación en cargos de elección popular de mujeres y grupos étnicos minoritarios ha sido históricamente baja con respecto a su prevalencia en la población. Para revertir esta situación, la mayoría de los países han establecido cuotas de género en las candidaturas electorales y, en menor medida, cuotas de etnia.

La evidencia muestra que, cuando las cuotas de género aumentan la proporción de mujeres que ocupan cargos de elección, la composición del funcionario elegido tiende a mejorar, porque mujeres con mayores capacidades toman el lugar que ocupaban hombres con menores cualidades (Fajardo et al., 2019). Una serie de estudios sobre India muestran que el incremento en la representación política de las mujeres aumenta la inversión en las prioridades manifestadas por estas, como por ejemplo, la provisión de agua potable (Chattopadhyay y Duflo, 2004), de servicios de salud para la primera infancia (Bhalotra y Clots-Figueras, 2014) y el reporte de crímenes contra las mujeres (Iyer et al., 2012).

En la región, hay evidencia también sobre el impacto de elegir a una mujer para encabezar un gobierno local. En Brasil, la elección de una mujer como alcaldesa redistribuye el gasto desde transporte y desarrollo urbano hacia educación, salud y asistencia social (Funk y Philips, 2019). Asimismo, las jurisdicciones locales de ese país gobernadas por mujeres tuvieron un menor número de muertes durante la emergencia por COVID-19 que jurisdicciones comparables gobernadas por hombres (Bruce et al., 2022). Además, las alcaldesas brasileñas incurren menos en actos de corrupción y son menos propensas a aumentar el empleo público en años electorales (Brollo y Troiano, 2016). En Chile, la elección de una alcaldesa reduce el tamaño de la burocracia local y aumenta la representación de las mujeres (Alberti et al., 2022), mientras que en Colombia, en el marco del pasado conflicto armado, la llegada al poder de una alcaldesa redujo los actos de violencia llevados a cabo por las guerrillas (Eslava, 2020).

No obstante, las brechas de género en cargos de elección persisten. En promedio, apenas el 11 % de las jurisdicciones locales de América Latina y el Caribe se encuentran gobernadas por una mujer (ver panel A del gráfico 7.4). La proporción de alcaldías a

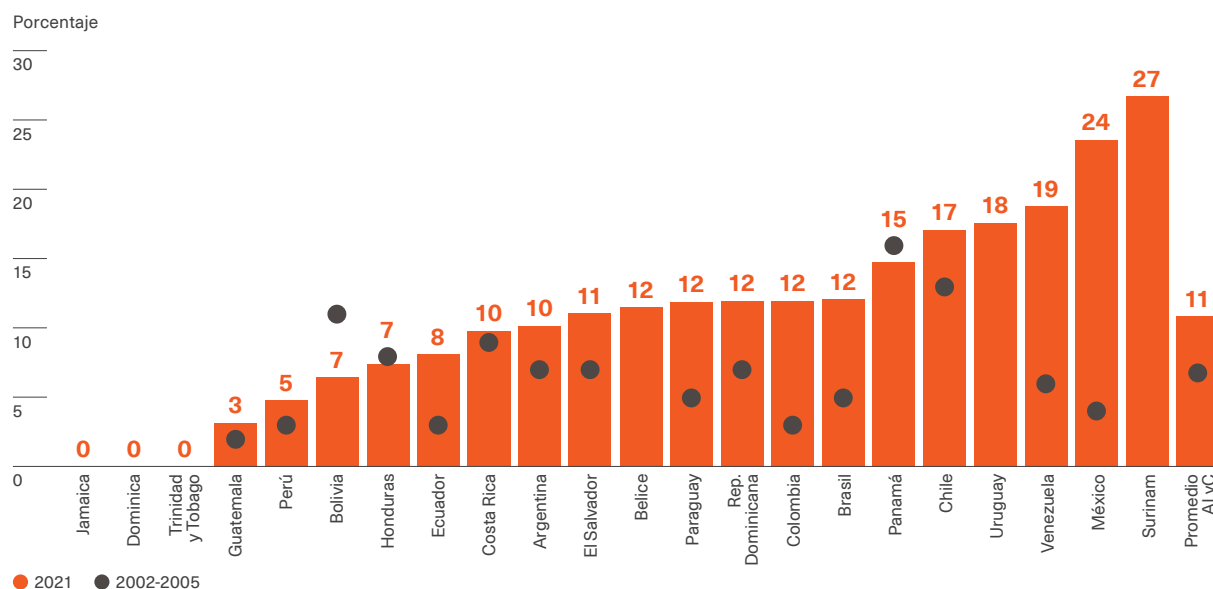
cargo de una mujer va del 27 % en Surinam y el 24 % en México, al 0 % en Jamaica y Trinidad y Tobago. Esta representación ha aumentado en general en las últimas dos décadas, pero desde una base muy baja. La representación de las mujeres en los consejos locales de la región es mayor, pero, en general, se observa una subrepresentación con respecto a su importancia en la población (ver panel B del mismo gráfico). Como podría esperarse, la existencia de cuotas de género en candidaturas está asociada con una mayor representación de las mujeres en los consejos deliberativos de las jurisdicciones locales. No obstante, la efectividad de las cuotas depende de varios factores, que van desde su diseño (por ejemplo, si solo se establece un cupo mínimo a las candidaturas o si también se introducen requisitos que afecten la probabilidad de elección) hasta las características del sistema electoral que hacen más o menos probable la elección de las mujeres incluidas como candidatas (Tripp y Kang, 2008).

Existe menos información sobre la representación política por grupo étnico, particularmente en el nivel subnacional. La evidencia disponible indica la existencia generalizada de una brecha étnica de representación a nivel nacional, siendo Bolivia y Guatemala los países en los cuales la población de origen indígena tiene una mayor representación en los órganos legislativos nacionales con respecto a su peso en la población (Global Americans, 2017). Estos dos países, junto con México, son de los pocos casos que contemplan cuotas de representación política para la población de origen indígena, mientras que ningún país de la región tiene cuotas para la población afrodescendiente. Este fenómeno se refleja en las cifras de representación política a nivel local. En Brasil, solo el 32 % de los alcaldes elegidos en 2020 se identifican como afrodescendientes, a pesar de que estos grupos conforman en promedio el 56 % de la población en dichos municipios (TSE, 2020 e IBGE, 2022). A partir de 2022, las candidaturas de mujeres y afrodescendientes en ese país reciben un mayor financiamiento público con el objetivo de disminuir su subrepresentación en puestos de elección. Las mujeres indígenas y afrodescendientes podrían enfrentar obstáculos adicionales debido a que existe evidencia de que la combinación de desigualdades de género y etnia amplifica las desventajas (Piscopo y Wylie, 2020).

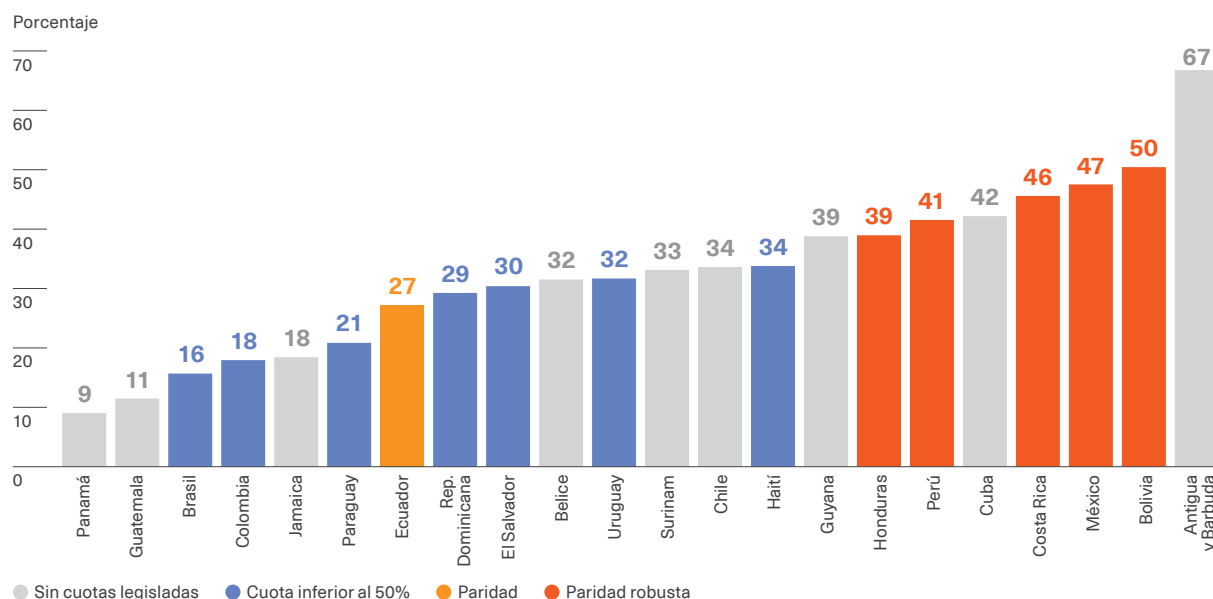
## Gráfico 7.4

### Alcaldes, concejales y género

**Panel A.**  
Porcentaje de alcaldesas en gobiernos locales de América Latina y el Caribe



**Panel B.**  
Puestos de elección en órganos deliberativos de gobiernos locales ocupados por mujeres en 2023



**Notas:** El tipo de cuota utilizado es el de candidatas, que establece la proporción mínima de mujeres que debe incluirse en las listas electorales. La "paridad robusta" se refiere a metas de participación del 50 % de mujeres que incluyen normas de clasificación o colocación y sanciones contundentes de rechazo de las listas que incumplan los requisitos de cuotas. En Ecuador existen cuotas de paridad solo en las listas de candidaturas para circunscripciones plurinominales y en Colombia las cuotas se aplican solo a los órganos deliberativos de más de cinco asientos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en CEPAL (2021; 2023), ONU Mujeres y CEPAL (2023) y Urban et al. (2008).

# Desafíos para lograr burocracias subnacionales de calidad

## El uso político del empleo público y la calidad de las instituciones locales

Una de las principales limitaciones para el desarrollo de burocracias profesionales es el uso político del empleo público, particularmente su uso clientelar, conocido en la región como patronazgo. Esta práctica consiste en el otorgamiento discrecional de empleos públicos a cambio de votos y apoyo electoral. Esto se distingue de la facultad de los gobernantes de designar de manera directa a un grupo de colaboradores cercanos para dirigir la administración.



### Una de las principales limitaciones para el desarrollo de burocracias profesionales es el uso político del empleo público

Para funcionar, el patronazgo requiere del control político sobre el ingreso y la permanencia en los empleos públicos (Robinson y Verdier, 2013). El alcance del patronazgo se expande conforme lo hace el tamaño de las burocracias, por lo que puede llevar al crecimiento excesivo del empleo público.

Como otras formas de favoritismo, el patronazgo hace que las posibilidades de ingreso a la función pública no sean parejas para todos. Al priorizar las conexiones sobre el mérito, el patronazgo favorece el reclutamiento de funcionarios menos preparados. Además, contribuye a la erosión del prestigio de la función pública, disminuyendo su atractivo entre personas con una motivación alta por el servicio público, y a la formación de redes clientelares, lo que perjudica la independencia y el sistema de contrapesos entre burocracia y funcionarios elegidos (Fajardo et al., 2019). Asimismo, la expansión excesiva del tamaño de la burocracia provocada por el patronazgo puede comprometer las finanzas públicas y la creación de empleo en el sector privado.

En la región, investigaciones en Brasil y Ecuador muestran que tener un vínculo político con el partido ganador aumenta la probabilidad de obtener un trabajo en el

gobierno local (Brassiolo et al., 2020 y Colonnelli et al., 2020). Una proporción considerable de estas relaciones laborales corresponden a cargos no gerenciales, lo que sugiere que son resultado de una práctica clientelar y no de la selección de los cuadros necesarios para implementar un mandato electoral. Además, quienes obtienen estas posiciones suelen estar menos calificados que quienes obtienen un cargo sin tener un vínculo político con el partido ganador (Colonnelli et al., 2020).

Una manifestación del uso político del empleo público es el aumento en la rotación de personal en torno al ciclo electoral. Además de los efectos negativos asociados al patronazgo ya mencionados, este exceso de rotación puede tener un impacto negativo directo sobre la calidad de los servicios públicos, debido a problemas de disrupción en la gestión y las operaciones de las organizaciones, como lo muestran estudios al respecto en los sectores educativo y de salud en Brasil (Akhtari et al., 2022 y Toral, 2023).

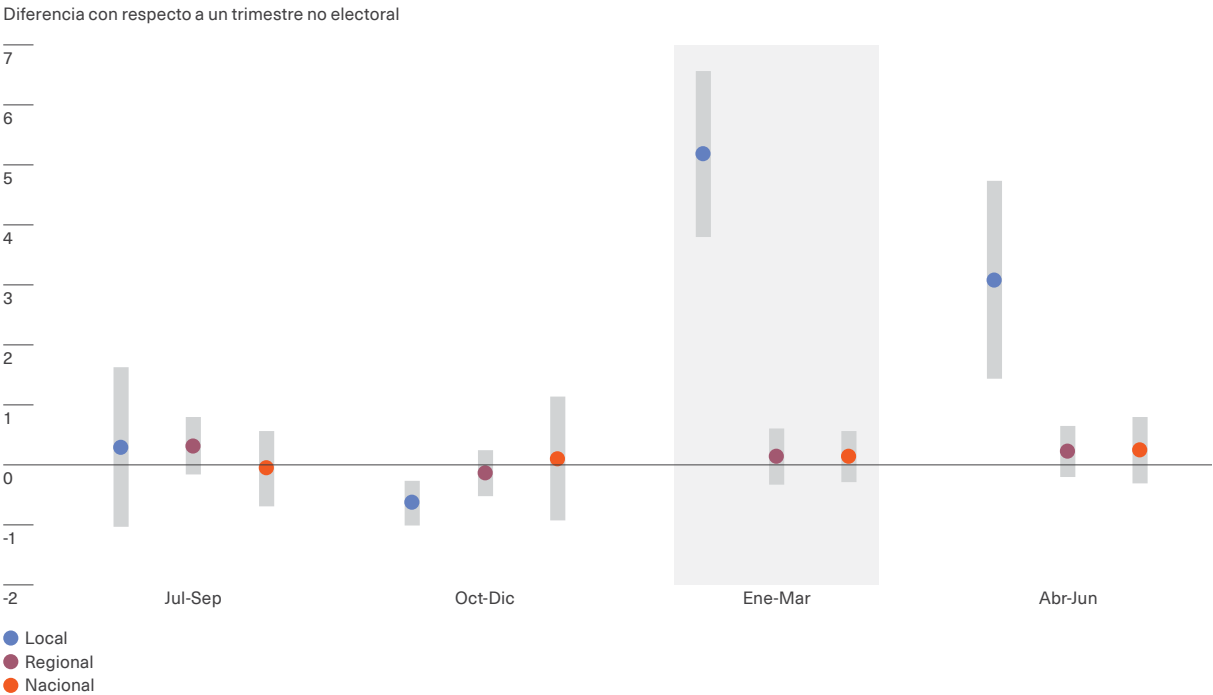


### Una manifestación del uso político del empleo público es el aumento en la rotación de personal en torno al ciclo electoral

El gráfico 7.5 (tomado de Brassiolo et al., 2024) muestra evidencia sobre la diferencia en la rotación en el empleo público en Brasil en años electorales con respecto a años no electorales. Como es posible observar, la rotación de empleados en los municipios brasileños es considerablemente más alta en los años en los cuales tienen lugar las elecciones locales. En los seis meses siguientes a la entrada en funciones de las nuevas autoridades, la rotación trimestral aumenta en promedio entre 3 y 5 puntos porcentuales con respecto a un promedio del 4,5 % en un año no electoral, o sea que prácticamente se duplica. Asimismo, destaca que la rotación laboral vinculada al ciclo electoral solo se observa de manera clara en los gobiernos locales y no en los regionales y nacionales.



**Gráfico 7.5**  
Cambio en el porcentaje de nuevos empleados por niveles de gobierno en torno al ciclo electoral en Brasil



**Nota:** La figura muestra la diferencia en el porcentaje de nuevos empleados del sector público para cada trimestre alrededor de las elecciones con respecto al mismo trimestre en un año no electoral, por nivel de gobierno. La barra gris muestra el trimestre en el que las autoridades elegidas asumen el cargo. Los coeficientes provienen de regresiones separadas para empleados municipales, estatales y nacionales. Las líneas verticales representan los intervalos de confianza al 95 %. Ver más detalles al respecto en Brassiolo et al. (2024).

**Fuente:** Brassiolo et al. (2024).

El mismo estudio de Brassiolo et al. (2024) encuentra que la rotación relacionada con el ciclo electoral es mayor en jurisdicciones con menores puntajes en el índice de calidad institucional municipal (IQIM, por sus siglas en portugués), que combina mediciones de participación ciudadana en la gestión pública y de capacidades de gestión y financieras de los gobiernos municipales. Esta evidencia apoya la hipótesis de que el uso político del empleo público tiene menos posibilidades de desarrollarse en jurisdicciones con instituciones (formales e informales) más sólidas, que promueven la rendición de cuentas entre gobernantes y ciudadanos. Ejemplos de estas instituciones son las agencias gubernamentales encargadas

de auditar las cuentas públicas, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

Otra manifestación del clientelismo es el uso excesivo de contratos temporales, contratos bajo el régimen privado<sup>5</sup> y excepciones para realizar nombramientos por designación directa. Como se mencionó, la prevalencia de contratos temporales es significativamente mayor en el nivel de gobierno subnacional que en el nacional en los cuatro países analizados. De manera más sugestiva, el uso de contratos temporales es mayor en municipalidades brasileñas con menores puntajes en el índice IQIM<sup>6</sup>.

5 Por ejemplo, el régimen de cuenta propia en Argentina, prestación de servicios en Colombia y honorarios en México.

6 De acuerdo con cálculos propios, un aumento de una desviación estándar del índice IQIM de una jurisdicción local está asociado con una disminución de 5 puntos porcentuales en la proporción de empleados con contratos temporales, controlando por el PIB, la población y la superficie geográfica de la jurisdicción.

La falta de mérito en las decisiones de ingreso puede llevar a otras formas de favoritismo. Bras-siolo, Estrada, Fajardo y Martínez-Correa (2021) y Riaño (2021) muestran el amplio uso del nepotismo en las contrataciones del Poder Judicial mexicano

y el sector público colombiano, respectivamente, así como la asociación negativa entre nepotismo y productividad laboral. Estos resultados refuerzan la preocupación por el efecto negativo del favoritismo sobre la calidad de los servicios públicos.

## Las dificultades para contratar trabajadores calificados a nivel subnacional

La descentralización y la formación de burocracias subnacionales implica un cambio en la distribución geográfica del empleo público, con un movimiento de los puestos de trabajo desde las capitales nacionales hacia las capitales de las jurisdicciones regionales y locales. Por lo tanto, el estado de los mercados laborales locales incide en el desarrollo de las burocracias subnacionales a través de la disponibilidad y capacidad de atracción y retención de capital humano especializado.



### La descentralización y la formación de burocracias subnacionales implica un cambio en la distribución geográfica del empleo público

El sector público se caracteriza por una demanda de personal calificado relativamente alta. Por ejemplo, la proporción de empleados públicos con estudios terciarios en América Latina y el Caribe es del 61 %, en comparación con el 25 % en el sector privado (Banco Mundial, 2022d). Como se vio en el apartado anterior, la prevalencia de funcionarios con educación terciaria en el nivel de gobierno subnacional tiende a ser menor que en el nivel nacional. Sin embargo, parte de esta brecha podría ser resultado de una restricción. Dada la desigualdad regional en los niveles de desarrollo económico y escolaridad de la población, muchos gobiernos subnacionales, particularmente los locales, podrían enfrentar dificultades para encontrar al personal que necesitan.

El gráfico 7.6 muestra la desigualdad en la distribución de la población adulta con educación terciaria en 18 países de la región. En promedio, el 14 % de la población tiene estudios terciarios en la jurisdicción mediana (percentil 50), 27 % en las jurisdicciones

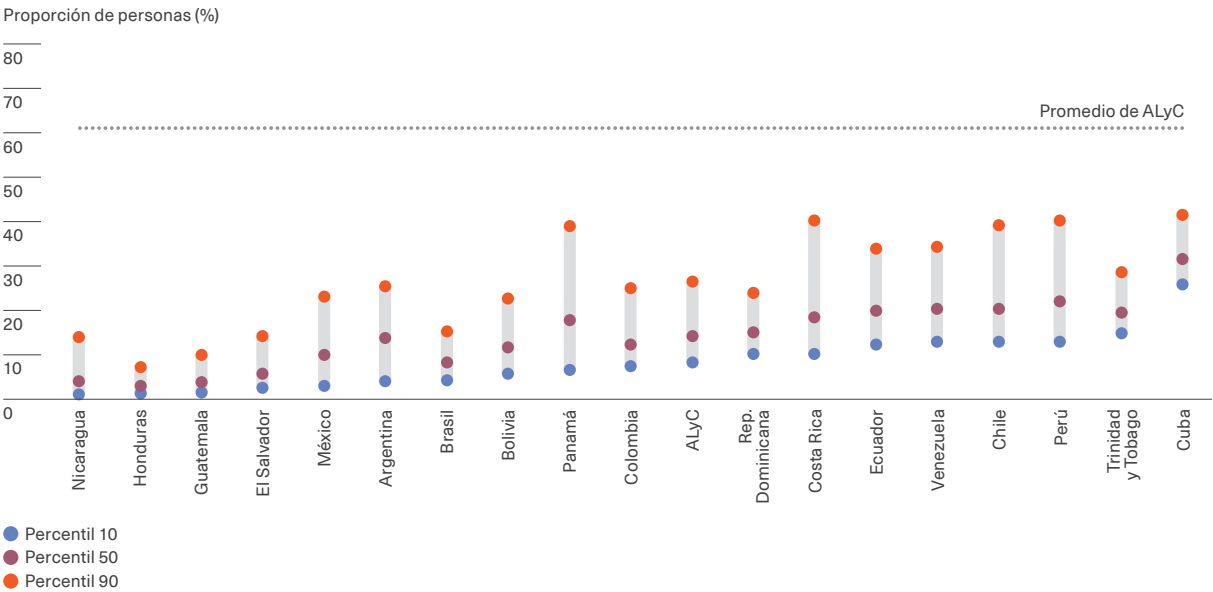
con población de mayor escolaridad (percentil 90) y 8 % en las jurisdicciones con población de menor escolaridad (percentil 10). Estas cifras varían considerablemente entre países, pero en general hay un número importante de jurisdicciones locales con una baja proporción de población con estudios terciarios. Por ejemplo, en 10 de los 18 países analizados, por lo menos la mitad de las jurisdicciones tienen como máximo un 15 % de adultos con educación terciaria. Estos datos indican que en muchos casos la disponibilidad del capital humano especializado es muy baja.

La falta de amenidades en localidades rurales y con mayor pobreza puede hacer más difícil la tarea de atraer personal calificado. Los procesos nacionales de asignación de médicos y docentes en Brasil y Perú proporcionan evidencia al respecto (Costa et al., 2024 y Bobba et al., 2021). Ambos tipos de prestadores de servicios muestran una fuerte preferencia por trabajar en localidades urbanas y con mayores amenidades. Como resultado, el personal asignado a localidades rurales y con mayor pobreza suele tener menos calificaciones y una parte importante de las posiciones ubicadas en ellas quedan vacantes. La existencia de programas que ofrecen bonos salariales en localidades marginadas ayuda a aliviar este problema, pero su efecto está limitado por las fuertes preferencias geográficas y de calidad de vida que encuentran en ellas estos profesionales.



### El sector público se caracteriza por una demanda de personal calificado relativamente alta

**Gráfico 7.6**  
Población adulta con estudios de nivel terciario en jurisdicciones locales de países de América Latina y el Caribe



**Nota:** La figura muestra el porcentaje de adultos de entre 23 y 60 años con estudios de nivel terciario no universitario y universitario, incompleto o completo por jurisdicción local. Los colores de los puntos representan los percentiles 90, 50 y 10 de la distribución, como muestra la leyenda. La línea punteada representa la proporción de empleados públicos con estudios terciarios completos según datos del Banco Mundial (2022d) calculados en base al promedio simple de 16 países de América Latina y el Caribe, de los cuales 14 se encuentran incluidos en el gráfico.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de los censos de población de los países considerados (ver el cuadro A.7.6 en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea).

## Áreas de acción

### Marco regulatorio

Con el objetivo de profesionalizar la función pública, los países de la región han desarrollado marcos jurídicos y agencias de nivel nacional y subnacional con potestad regulatoria sobre distintos aspectos del empleo público subnacional. En el centro de este marco regulatorio se encuentra una tensión entre el control del gobierno nacional y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

En un documento elaborado como un insumo para este reporte, Pérez Chiqués et al. (2024) llevan a cabo una revisión de las características principales de este marco regulatorio en 18 países de América Latina y el Caribe. A grandes rasgos, los autores encuentran similitudes en cómo los Estados unitarios, por un lado, y federales, por el otro, regulan el empleo público subnacional. Sin embargo, dentro de cada grupo hay diferencias relevantes entre países y en la delegación de las diferentes facultades al interior de estos. Por lo



Uru Chipaya es una de las 4 jurisdicciones  
con gobierno indígena autónomo en Bolivia.



tanto, hay gobiernos subnacionales de países unitarios que tienen la misma o más autonomía que los de países federales para, por ejemplo, ampliar el tamaño de su plantilla laboral.

En general, el marco jurídico del empleo público subnacional se compone de la legislación nacional aplicable a todo el empleo público y de aquella dirigida a regular el empleo en los gobiernos subnacionales. En los países federales, los gobiernos regionales gozan de autonomía para definir los marcos jurídicos que regulan el empleo público en sus respectivas jurisdicciones, lo que aumenta la heterogeneidad y complejidad del marco global. En ambos grupos de países, las agencias nacionales que regulan el empleo y las finanzas públicas tienen injerencia sobre el empleo público subnacional, aunque con distintos grados de involucramiento. Se pueden consultar más detalles sobre las agencias nacionales y subnacionales con facultades sobre el empleo público subnacional en el cuadro A.7.1 del apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea.

El marco legal del empleo público subnacional en los países de América Latina y el Caribe estatuye el mérito como eje rector de las decisiones de ingreso, promoción y permanencia en la función pública (ver el cuadro 7.2). En la mayoría de los países se establecen también disposiciones en contra del patronazgo y el nepotismo. En algunos casos, estos principios forman parte de las propias constituciones de los países. Sin embargo, este panorama *de jure* puede no estar reflejado en la situación *de facto* de muchas burocracias subnacionales.

La legislación de todos los países de la región reconoce la importancia de la estabilidad en el empleo. Esta es necesaria para disminuir la relación entre la rotación laboral y el ciclo político y limitar el patronazgo, ya que rompe la dependencia de los burócratas hacia los políticos para conservar su empleo. No obstante, la protección estricta contra el despido es un desincentivo al esfuerzo, que puede afectar el desempeño de los funcionarios y la calidad de los servicios públicos. Esto es particularmente importante en los casos en los que el ingreso a la función pública no está sujeto a un proceso meritocrático. Por ejemplo, una reforma reciente en Chile otorgó un contrato permanente a docentes con contratos temporales con una antigüedad mínima de tres años. Como resultado, la retención de docentes con malas

evaluaciones previas aumentó, además de que estos disminuyeron su desempeño (cayó el aprendizaje de sus estudiantes) (Estrada y Lombardi, 2022). La regulación excesiva del empleo y el servicio de carrera puede ser una de las causas que contribuyan al uso de contratos temporales y de régimen privado.



## **El marco legal en los países de ALyC tiene el claro mandato de poner al mérito como eje rector de las decisiones de ingreso, promoción y permanencia en la función pública subnacional**

Un elemento central para la profesionalización de las burocracias es el ingreso a la función pública y los mecanismos utilizados en este proceso. A grandes rasgos, estos mecanismos se pueden agrupar en tres: 1) concursos de oposición de convocatoria pública y amplia, en los cuales los criterios, ponderadores y métodos de evaluación son información pública; 2) procesos simplificados que incluyen elementos de mérito para decidir las contrataciones, pero que no establecen la obligatoriedad de convocatorias públicas o no definen de forma explícita los criterios, ponderadores o métodos de evaluación que serán utilizados; y 3) la contratación de funcionarios mediante designación directa. Cada uno de estos mecanismos tiene virtudes distintas.

Los concursos de oposición constituyen, en principio, una mejor opción para la selección de servidores públicos con contratos permanentes en cargos no directivos. Estos concursos ofrecen ganancias en términos de economías de escala, transparencia y riesgo de manipulación. Por su parte, los procesos simplificados pueden ser más adecuados para la selección de empleados con contrato temporal, debido a que una menor duración del vínculo laboral hace menos atractivo el uso de concursos de oposición, que suelen ser procesos más extensos y costosos. Los funcionarios elegidos requieren de un equipo con el cual tengan vínculos de confianza y compromiso ideológico para poder cumplir con su mandato electoral. Por lo tanto, es deseable que existan cargos directivos y de apoyo directo sobre los que tengan libre designación y remoción.



## Cuadro 7.2

Disposiciones relacionadas con el mérito en la legislación sobre el empleo público subnacional

| País                 | Marco legal del empleo público subnacional | Establece servicio civil de carrera | Exige mérito en el ingreso | Exige mérito en la promoción | Exige evaluación para permanencia | Determina estabilidad en el empleo* | Establece disposiciones contra el nepotismo | Establece disposiciones contra el patronazgo |
|----------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Argentina            | Constitución                               |                                     |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Legislación provincial                     | ✓                                   | 92 % de las provincias     | 88 % de las provincias       | 75 % de las provincias            | ✓                                   | 21 % de las provincias                      | 83 % de las provincias                       |
| Bolivia              | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |
| Brasil               | Constitución                               | ✓                                   | ✓                          |                              |                                   | ✓                                   |                                             | ✓                                            |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   |                                             | ✓                                            |
| Chile                | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |
| Colombia             | Constitución                               | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 |                                     | ✓                                           |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   |                                             |                                              |
| Costa Rica           | Constitución                               | ✓                                   | ✓                          |                              |                                   | ✓                                   |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |
| Ecuador              | Constitución                               | ✓                                   | ✓                          | ✓                            |                                   | ✓                                   |                                             | ✓                                            |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           |                                              |
| El Salvador          | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           |                                              |
| Honduras             | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            |                                   | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |
| Jamaica              | Constitución y otra legislación            | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   |                                             |                                              |
| México               | Constitución                               |                                     |                            |                              |                                   | ✓                                   |                                             |                                              |
|                      | Legislación estatal                        | ✓                                   | 97 % de los estados        | 97 % de los estados          | 94 % de los estados               | ✓                                   | 69 % de los estados                         | 75 % de los estados                          |
| Panamá               | Constitución                               | ✓                                   | ✓                          |                              |                                   | ✓                                   |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          |                              | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           |                                              |
| Paraguay             | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   | ✓                                   |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   |                                             | ✓                                            |
| Perú                 | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            |                                   | ✓                                   |                                             | ✓                                            |
| República Dominicana | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   |                                     |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   |                                             |                                              |
| Trinidad y Tobago    | Constitución y otra legislación            | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |
| Uruguay              | Constitución                               | ✓                                   |                            |                              |                                   | ✓                                   |                                             | ✓                                            |
|                      | Estatuto del Funcionario Público           | ✓                                   | ✓                          |                              | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |
|                      | Estatutos departamentales                  | ✓                                   | Varía                      | Varía                        | Varía                             | Varía                               | Varía                                       | Varía                                        |
| Venezuela            | Constitución                               | ✓                                   | ✓                          | ✓                            |                                   | ✓                                   |                                             |                                              |
|                      | Otra legislación                           | ✓                                   | ✓                          | ✓                            | ✓                                 | ✓                                   | ✓                                           | ✓                                            |

**Nota:** El asterisco (\*) indica si el marco legal establece que el servidor público solo podrá ser cesado por causa justa, es decir, por una causa prevista en la legislación. En Uruguay, el Estatuto del Funcionario Público se aplica a departamentos que no sancionaron su propio estatuto. El cuadro A.7.2 de apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea, lista los documentos legales consultados.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Pérez Chiqués et al. (2024).

En la región, hay evidencia acerca del impacto de usar concursos de oposición en lugar de métodos discrecionales en el perfil de las nuevas contrataciones y la calidad de los servicios públicos. En México, los docentes seleccionados a través de un proceso discrecional controlado por el sindicato de maestros tienen en promedio menos competencias y sus estudiantes aprenden menos que los docentes seleccionados a través de un concurso de oposición (Estrada, 2019 y Bedoya et al., 2023). Brutti y Torres (2022) y Araujo et al., (2020) aportan evidencia en el mismo sentido para Colombia y Ecuador, respectivamente. De hecho, la contratación de docentes usando concursos de oposición en México fue introducida como resultado de la preocupación por abusos relacionados a la herencia y venta de plazas en el proceso discrecional.

El cuadro 7.3 presenta los mecanismos que el marco legal de los 18 países analizados contempla para la contratación de nuevos servidores públicos en cargos permanentes no directivos. En la mayoría de los países unitarios (11 de 14) la regulación requiere el uso de concurso de oposición. En Bolivia, Jamaica, Trinidad y Tobago y Venezuela las contrataciones se rigen por procesos simplificados con elementos de mérito. En el caso de Brasil, la Constitución federal mandata el uso de concursos de oposición para la contratación de funcionarios en todos los niveles de gobierno. En Argentina y México cada jurisdicción regional cuenta con su propia legislación y, en ambos países, hay una gran variación entre jurisdicciones en cuanto a los mecanismos de selección contemplados, incluyendo en algunos casos la designación directa.

**Cuadro 7.3**  
Mecanismos de ingreso a la función pública subnacional para cargos no gerenciales de contratación permanente

| País                 | Concurso de oposición | Proceso simplificado con elementos de mérito | Designación directa |
|----------------------|-----------------------|----------------------------------------------|---------------------|
| Argentina            | ✓                     | ✓                                            | ✓                   |
| Bolivia              |                       | ✓                                            |                     |
| Brasil               | ✓                     |                                              |                     |
| Chile                | ✓                     |                                              |                     |
| Colombia             | ✓                     |                                              |                     |
| Costa Rica           | ✓                     |                                              |                     |
| Ecuador              | ✓                     |                                              |                     |
| El Salvador          | ✓                     |                                              |                     |
| Honduras             |                       | ✓                                            |                     |
| Jamaica              |                       | ✓                                            |                     |
| México               | ✓                     | ✓                                            | ✓                   |
| Panamá               | ✓                     |                                              |                     |
| Paraguay             | ✓                     |                                              |                     |
| Perú                 | ✓                     |                                              |                     |
| República Dominicana | ✓                     |                                              |                     |
| Trinidad y Tobago    |                       | ✓                                            |                     |
| Uruguay              | ✓                     |                                              |                     |
| Venezuela            |                       | ✓                                            |                     |

**Nota:** Los países que se mencionan en más de una categoría admiten varios mecanismos de ingreso en su legislación. Se incluyen funcionarios públicos con contrato permanente en cargos de servicio civil de carrera o de funcionario público cuando el primer régimen no existe. La categoría "proceso simplificado" incluye los casos en que la legislación establece la necesidad de utilizar un proceso de selección que considere elementos de mérito, pero no explicita los criterios de evaluación que se deben utilizar ni sus ponderaciones. También incluye aquellos casos en que el proceso no es de convocatoria pública, amplia y transparente.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la legislación vigente de cada país (ver el cuadro A.7.3 en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea).

**Cuadro 7.4**  
 Normativas sobre masa salarial en gobiernos subnacionales

| País                 | Escalas<br>salariales | Creación<br>de cargos | Disposiciones sobre masa salarial                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      | Definido a nivel      |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Argentina            | Subnacional           | Subnacional           | Limitada indirectamente a través de topes al crecimiento del gasto corriente en jurisdicciones regionales. Prohibición de incrementar los cargos por habitante para jurisdicciones con déficit fiscal.                                                                                    |
| Bolivia              | Subnacional           | Subnacional           | Limitada indirectamente a través de topes al gasto de funcionamiento y elaboración de presupuestos bajo principios de equilibrio fiscal en gobiernos regionales y locales.                                                                                                                |
| Brasil               | Subnacional           | Subnacional           | Limitada al 60 % de los ingresos propios en jurisdicciones regionales y locales.                                                                                                                                                                                                          |
| Chile                | Nacional              | Subnacional           | Limitada al 42 % de los ingresos propios en jurisdicciones locales.                                                                                                                                                                                                                       |
| Colombia             | Subnacional           | Subnacional           | Limitada indirectamente a través de topes al gasto de funcionamiento, el cual no puede superar entre el 50 % y el 80 % de los ingresos corrientes de libre destinación en jurisdicciones regionales y locales, dependiendo del monto total de dichos ingresos y de su nivel de población. |
| Costa Rica           | Subnacional           | Subnacional           | Limitada indirectamente a través de topes al gasto general de administración, el cual no puede superar el 40 % de los ingresos ordinarios de la jurisdicción local.                                                                                                                       |
| Ecuador              | Nacional              | Subnacional           | El Ministerio de Relaciones Laborales determina el gasto de personal de las jurisdicciones conforme a los lineamientos y directrices generales del Ministerio de Finanzas.                                                                                                                |
| El Salvador          | Subnacional           | Subnacional           | No se identificaron criterios específicos.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Honduras             | Subnacional           | Subnacional           | Limitada indirectamente a través de topes al gasto de funcionamiento, el cual no puede exceder entre el 40 % y el 65 % de los ingresos corrientes de la jurisdicción local, dependiendo del monto total de dichos ingresos.                                                               |
| Jamaica              | Nacional              | Nacional              | El Ministerio de Finanzas y el Servicio Público supervisan la masa salarial asegurando la alineación con las restricciones presupuestarias y las políticas financieras.                                                                                                                   |
| México               | Subnacional           | Subnacional           | Crecimiento limitado al valor que resulte menor entre el 3 % de crecimiento real de la masa salarial y el aumento real del PIB en jurisdicciones regionales y locales; crecimiento real igual a cero si el PIB presenta una variación negativa.                                           |
| Panamá               | Nacional              | Nacional              | La Dirección General de Carrera Administrativa determina la estructura de cargos conforme al Presupuesto General del Estado.                                                                                                                                                              |
| Paraguay             | Nacional              | Nacional              | La estructura de cargos es establecida en el Presupuesto General de la Nación. El ministro de Hacienda elabora su propuesta, previo dictamen de la Secretaría de la Función Pública.                                                                                                      |
| Perú                 | Nacional              | Subnacional           | Suele estar limitada por las medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público impuestas en las leyes de presupuesto.                                                                                                                                                       |
| República Dominicana | Nacional              | Nacional              | La Secretaría de Estado de Administración Pública aprueba la estructura de cargos.                                                                                                                                                                                                        |
| Trinidad y Tobago    | Nacional              | Nacional              | Establecida por el Ministerio de Desarrollo Rural y Gobierno Local y el Ministerio de Finanzas. Este último supervisa que se encuentre alineada con las restricciones presupuestarias y las políticas financieras.                                                                        |
| Uruguay              | Subnacional           | Subnacional           | No se identificaron criterios específicos                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Venezuela            | Nacional              | Subnacional           | Limitada indirectamente por el mandato de destinar por lo menos 30 % del presupuesto al gasto en inversión en jurisdicciones locales y por la elaboración de los presupuestos bajo los principios de equilibrio fiscal en gobiernos regionales y locales.                                 |

**Nota:** En Argentina, las jurisdicciones que alcanzan un resultado financiero (base devengado) superavitario o equilibrado pueden incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determina la relación óptima de cargos ocupados (planta permanente, temporaria y contratados) adecuada a las características de cada jurisdicción, a fin de permitir excepciones.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Pérez Chiqués et al. (2024) y legislaciones nacionales y subnacionales (ver el cuadro A.7.4 en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea).

El crecimiento excesivo de la masa salarial del sector público, incluyendo del subnacional, es un tema de frecuente preocupación. En general, el marco jurídico de los países de la región contempla disposiciones para controlar, ya sea la masa salarial de las jurisdicciones subnacionales, sea los dos elementos que la componen: el tamaño de la plantilla laboral y la estructura salarial (ver el cuadro 7.4).

En la mayoría de los casos, los gobiernos subnacionales cuentan con flexibilidad para ampliar su plantilla —bajo ciertas restricciones que varían según el caso—, pero deben cumplir con reglas fiscales que limitan la masa salarial. Por ejemplo, en Brasil y Chile la masa salarial no puede superar el 42 % y el 60 % de los ingresos propios de las jurisdicciones, respectivamente. En México, el crecimiento de la masa salarial de los gobiernos subnacionales no puede ser superior al 3 % anual y tampoco puede exceder la tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB). En Bolivia, Colombia, Costa Rica y Honduras, la masa salarial se encuentra limitada por las restricciones impuestas al gasto operativo de las jurisdicciones subnacionales.

Por el contrario, en Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Trinidad y Tobago, la creación de puestos requiere la aprobación de las autoridades nacionales. En Argentina, la legislación prohíbe a los gobiernos regionales con déficit fiscal aumentar el número de empleados públicos por habitante.

## Premio salarial

Las condiciones laborales, incluyendo una compensación salarial competitiva, son un factor importante para atraer y retener a personal calificado en cualquier organización, incluyendo las burocracias (Dal Bó et al., 2013). Sin embargo, la existencia de salarios excesivamente altos en el sector público con respecto a los del sector privado puede afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, erosionar la imagen del gobierno ante la ciudadanía y provocar una asignación ineficiente del talento entre ambos sectores, con un efecto negativo para el crecimiento económico.



## En la mayoría de los casos, los gobiernos subnacionales cuentan con flexibilidad para ampliar su plantilla, pero deben cumplir con reglas fiscales que limitan la masa salarial

La regulación nacional sobre políticas salariales de los gobiernos subnacionales puede ayudar a armonizar las condiciones laborales existentes en las jurisdicciones de un país y evitar abusos que deterioren la imagen de la burocracia y erosionen las finanzas públicas. Sin embargo, una regulación demasiado estricta y uniforme puede limitar la capacidad de las jurisdicciones de adaptar la compensación salarial a las condiciones del mercado laboral local.

El grado de autonomía de las jurisdicciones subnacionales para fijar las escalas salariales varía entre países. Las escalas salariales aplicables al empleo subnacional son definidas a nivel nacional en 8 de los 14 países unitarios analizados (incluyendo Perú, un país relativamente descentralizado). En los 6 países restantes, las jurisdicciones pueden definir sus propias escalas salariales, aunque en Bolivia y Uruguay deben seguir ciertos lineamientos nacionales. Este último es el caso también de Argentina, Brasil y México, todos ellos países federales.

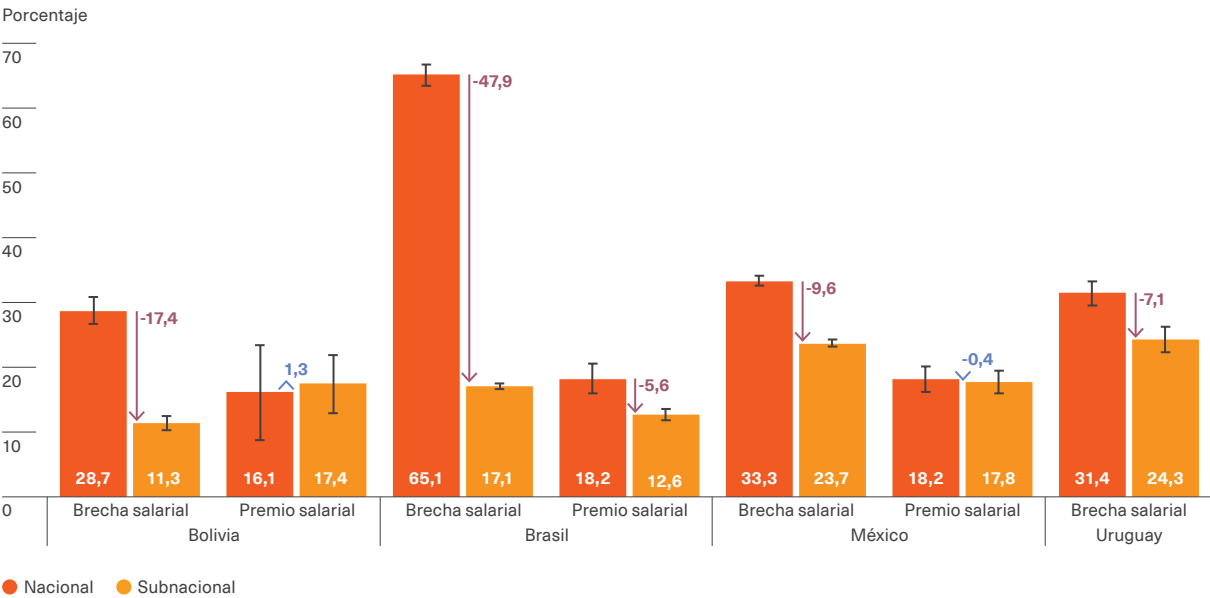
Controlando por diferencias en escolaridad, edad, género, tipo de ocupación, horas trabajadas y región de residencia, los salarios promedio en el sector público subnacional son mayores que en el sector privado, pero menores que en el sector público nacional (ver gráfico 7.7). La brecha salarial entre el nivel nacional y subnacional varía mucho entre países, abarcando desde los 7 puntos porcentuales en Uruguay a los 48 puntos porcentuales en Brasil.

Las brechas salariales mostradas se componen de un premio salarial atribuible a trabajar en el sector público, en lugar del privado, pero también a diferencias no observadas en la productividad laboral de las personas. Puesto que la estructura de las encuestas de Bolivia, Brasil y México lo permite, se estima el premio salarial del sector público en estos países (ver gráfico 7.7)<sup>7</sup>. Los resultados muestran que trabajar en el sector público ofrece en promedio un salario mayor en alrededor del 17 % y que esta recompensa es similar entre niveles de gobierno. La

excepción es Brasil, donde el premio del nivel subnacional es del 13 %.

La combinación de la magnitud del premio salarial mostrado y los mejores beneficios que caracterizan al sector público con respecto al privado —exceptuando los puestos mejor pagados— sugiere que fortalecer las políticas de atracción y reclutamiento puede ayudar a que mejore la calidad de las contrataciones en el nivel de gobierno subnacional.

**Gráfico 7.7**  
Brecha y premio salarial de la administración pública nacional y subnacional con respecto al empleo privado formal



**Nota:** El gráfico muestra las diferencias entre los trabajadores del sector privado y la administración pública nacional y subnacional (diferenciadas por el color de la barra). La estimación del premio salarial incluye efectos fijos a nivel individual en la regresión. Las líneas verticales en medio de cada barra representan los respectivos intervalos de confianza al 95 %. En todos los casos la brecha y la prima entre el sector privado y el sector público nacional y subnacional son estadísticamente significativas en un nivel del 1 %. Las etiquetas aparecen en color morado cuando las diferencias entre el sector público nacional y subnacional son estadísticamente significativas en un nivel del 1 % y en color azul cuando no son significativas. Los detalles sobre la composición de la muestra se pueden consultar en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de IBGE (s.f. b), INE (2022; s.f.), INEGI (s.f.) y metodología de Báez et al., (2022).

7 El premio salarial se estima a partir de la variación en el salario de personas que cambian de trabajo entre el sector público y el privado. Esto requiere que las encuestas tengan una dimensión de panel, es decir, que las mismas personas sean entrevistadas en múltiples periodos.



## Capacitación

La capacitación es un mecanismo clave para el desarrollo de competencias de los funcionarios públicos, la mejora de su desempeño y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe. La necesidad de formación puede ser particularmente importante en el nivel subnacional de gobierno debido a la mayor rotación del personal.



### **La necesidad de formación puede ser particularmente importante en el nivel subnacional de gobierno debido a la mayor rotación del personal**

Hay poca evidencia rigurosa sobre el impacto de las estrategias de capacitación en el desarrollo de competencias y el desempeño de los funcionarios públicos. No obstante, la literatura sobre capacitación de docentes y directores de escuela ofrece algunos resultados interesantes. Primero, no todas las formaciones tienen el impacto esperado. La idoneidad del diseño con respecto a su contexto y la calidad de la implementación son determinantes importantes del éxito. La capacitación puede ser más efectiva cuando responde a un diagnóstico preciso de las necesidades de adquisición de competencias y cuando el contexto laboral permite al funcionario aplicar las habilidades y conocimientos adquiridos (Barrera-Osorio y Linden, 2009). La modalidad de la capacitación también importa. Por ejemplo, la retroalimentación de pares a partir de la observación en el lugar de trabajo puede ser útil para mejorar el desempeño de los prestadores de servicios (Álvarez Marinelli et al., 2023). Para disminuir los costos, el modelo de capacitación en cascada busca sustituir el uso de instructores profesionales por el de funcionarios que reciben el entrenamiento de los primeros para replicarlo luego entre sus pares. Si

bien hay contextos en los cuales este modelo puede funcionar bien, puede haber otros en que tenga un impacto significativamente menor que la capacitación directa, como lo muestra la evaluación de impacto de un programa para mejorar las capacidades de gestión de directores de escuela en México (Romero et al., 2022).

Diversos países de la región tienen agencias dedicadas específicamente a la capacitación del personal de la función pública. Por ejemplo, en Chile, Colombia y México existen escuelas nacionales de administración pública que coordinan una amplia oferta de opciones de formación, incluyendo programas académicos, para el funcionariado de nivel nacional y subnacional. El caso chileno es considerado como una fuente de aprendizaje para el resto de la región (Corrales Angulo, 2024). En este país, la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) ha desarrollado un modelo de gestión de la capacitación que hace énfasis en la detección de necesidades, la planeación multianual y la evaluación de las actividades de formación realizadas. Este es un modelo desconcentrado en el cual las unidades organizacionales están a cargo de la gestión e implementación de los planes de capacitación, mientras que la DNSC lleva a cabo la coordinación y regulación del sistema, además de proveer una amplia oferta de formación a través de la plataforma de capacitación virtual CAMPUS Servicio Civil. En 2022, el sistema coordinado por la DNSC capacitó a un total de 218.517 funcionarios públicos, lo que representa un 28 % del total (Corrales Angulo, 2024).

Como parte de sus esfuerzos para contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales de la región, CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe — ofrece una amplia oferta de programas de capacitación dirigida al funcionariado público de los países (ver el recuadro 7.1).

## Recuadro 7.1

### Programas de capacitación de CAF para funcionarios públicos de gobiernos subnacionales

CAF tiene entre sus prioridades contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe. Para ello, ofrece a los funcionarios públicos de la región una gama diversa de programas de capacitación, la cual incluye diplomaturas, programas dirigidos a la alta gerencia y a los jóvenes, cursos especializados en línea, que pueden ser cerrados o abiertos, del tipo masivo y de larga duración (conocido por sus siglas en inglés MOOC) o de corta duración (en inglés NOOC). Esta oferta incluye tanto programas pertinentes para funcionarios de todos los niveles de gobierno como opciones con una orientación específica para los de gobiernos subnacionales.

Dentro de la oferta de CAF, destacan:

- Diplomatura en Integración y Desarrollo para el Ámbito Local Iberoamericano. Este programa está orientado a personal de gobiernos subnacionales y tiene como objetivo principal fortalecer el trabajo de los actores estratégicos en los ámbitos locales para el diseño e implementación de políticas. Se dicta con la Fundación Ortega Marañón y Fundar.
- Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública. Forma a líderes de la administración pública en el análisis de las dimensiones políticas, económicas, sociales, climáticas y de género de las políticas públicas. Realizado junto con 18 universidades de la región.
- Programa Liderazgo para la Transformación 2.0. Busca el fortalecimiento integral de las competencias de líderes vinculados al sector público, poniendo énfasis en las habilidades blandas. Se realiza con el acompañamiento de nueve instituciones académicas.
- Programa para la Alta Conducción Latinoamericana. Se enfoca en fortalecer las capacidades de alto gobierno y dirección pública. Dentro de este marco, se celebraron dos encuentros para alcaldesas (Cono Sur y Costa Rica).
- Cursos cerrados sobre metodología BIM (modelado de información para la construcción, del inglés *building information modeling*) para funcionarios de las alcaldías de Quito y Bogotá.
- Capacitación en Ingeniería de Seguridad Vial. Dirigida a funcionarios de 30 municipios brasileños, se enfoca en la aplicación de conceptos de ingeniería de seguridad vial en proyectos viales.
- Cursos para alcaldes y autoridades locales de la Red de BiodiverCiudades para mejorar la comunicación política, las habilidades de liderazgo y la toma de decisiones respecto a la integración de la biodiversidad, el capital natural y los servicios ecosistémicos en la planificación y la gestión urbana.

La amplia oferta de CAF de MOOC gratuitos aborda diversos temas de interés para funcionarios públicos. Por ejemplo, incluye cursos en evaluación de impacto de la gestión pública, economía ambiental y finanzas sostenibles, provisión de infraestructura vial, ciudades y cambio climático, movilidad sostenible, y agua y saneamiento rural.

En colaboración con los propios gobiernos nacionales y subnacionales y en respuesta a sus demandas, CAF desarrolla y ofrece cursos cerrados en temáticas especializadas, como transformación digital e innovación en la participación ciudadana, asociaciones público-privadas, gobierno corporativo en empresas con participación estatal y financiamiento de proyectos de inversión locales.

Desde 2022, alrededor de 10.000 estudiantes han participado en los ocho diplomados impartidos y en el Programa para la Alta Conducción Latinoamericana. De ese total, el 70 % eran funcionarios públicos de nivel nacional y subnacional de 21 países. Además, más de 260.000 personas han tomado uno de los MOOC organizados desde 2017, de las cuales, el 59 % eran funcionarios públicos de 40 países. Finalmente, más de 980 funcionarios públicos subnacionales se han capacitado en los seis cursos dirigidos exclusivamente para ellos entre 2021 y 2024.



**Acción CAF.**  
Escanea el QR para ver la oferta de capacitaciones de CAF.





El municipio de Ciénaga de Zapata, en Cuba, es la jurisdicción local con mayor superficie del Caribe.



# Sistemas electorales locales

Las características de los sistemas electorales influyen significativamente en el perfil de quienes acceden a cargos de elección. El RED 2019 muestra cómo la existencia de elecciones locales competitivas y la combinación de disponibilidad de financiamiento público y mecanismos rigurosos de control y transparencia del financiamiento y del gasto electoral conducen a la selección de mejores alcaldes y legisladores (Fajardo et al., 2019). Lograr sistemas electorales que impidan el intercambio de empleos públicos por votos y apoyo electoral es un paso necesario para la profesionalización de las burocracias.

Los incentivos en el cargo también importan. Entre ellos, destaca la posibilidad de la reelección, que, en principio, permite a los ciudadanos recompensar a los gobernantes que cumplen su mandato con un buen desempeño y castigar a los que no. Sin embargo, la reelección múltiple puede terminar diluyendo los incentivos que los funcionarios electos tienen para un buen ejercicio de sus funciones si favorece la colusión entre estos y grupos de interés y si disminuye la competencia electoral. En particular, la permanencia prolongada en el poder de los funcionarios elegidos puede terminar debilitando la independencia entre estos y la burocracia a su cargo.

**Cuadro 7.5**  
Regulaciones sobre la elección de alcalde en países de América Latina y el Caribe

| País                 | Años de duración del cargo | Posibilidad de reelección consecutiva | Periodos de reelección |
|----------------------|----------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| México               | 3                          | ✓                                     | 1                      |
| El Salvador          | 3                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Trinidad y Tobago    | 3                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Colombia             | 4                          |                                       | Ninguno                |
| Perú                 | 4                          |                                       | Ninguno                |
| Brasil               | 4                          | ✓                                     | 1                      |
| Costa Rica           | 4                          | ✓                                     | 1                      |
| Ecuador              | 4                          | ✓                                     | 1                      |
| Chile                | 4                          | ✓                                     | 2                      |
| Argentina            | 4                          | ✓                                     | Entre 1 e indefinido   |
| Guatemala            | 4                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Honduras             | 4                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Jamaica              | 4                          | ✓                                     | Indefinido             |
| República Dominicana | 4                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Venezuela            | 4                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Bolivia              | 5                          | ✓                                     | 1                      |
| Paraguay             | 5                          | ✓                                     | 1                      |
| Uruguay              | 5                          | ✓                                     | 1                      |
| Guyana               | 5                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Nicaragua            | 5                          | ✓                                     | Indefinido             |
| Panamá               | 5                          | ✓                                     | Indefinido             |

**Nota:** En Argentina, el periodo de reelección varía según la provincia, siendo generalmente de 2 mandatos.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en CEPAL (s.f.) y legislación nacional y subnacional (ver detalles en el cuadro A.7.5 en el apéndice del capítulo, incluido en la edición del RED disponible en línea).



## Las características de los sistemas electorales influyen significativamente en el perfil de quienes acceden a cargos de elección

La evidencia indica que la posibilidad de reelección genera incentivos que lleva a los alcaldes a tener un mejor desempeño. Por ejemplo, disminuye la corrupción en Brasil, (Ferraz y Finan, 2011). Sin embargo, cuando esta posibilidad se extiende a más de dos periodos termina teniendo un efecto negativo sobre el desempeño (De Benedetto y De Paola, 2019; Coviello y Gagliarducci, 2017).

En la región, casi todos los países permiten la reelección a la alcaldía, en la mayoría de los casos de forma indefinida. La posibilidad de ejercer más de un mandato no existe, sin embargo, en Colombia y Perú (ver el cuadro 7.5).

La concentración del poder en élites locales ha llevado a la preocupación por el efecto de la formación de dinastías familiares en la política. Dos estudios muestran evidencia al respecto en Brasil y Colombia (Caputo-Leyva, 2022 y Bragança et al., 2015). En ambos casos, la elección de un alcalde de origen dinástico no tiene un efecto en el crecimiento económico ni en la calidad de los servicios públicos, a pesar de un aumento en el gasto en infraestructura. Estos resultados sugieren que las dinastías políticas deterioran la calidad del gobierno.

En resumen, la existencia de sistemas electorales locales competitivos favorece la elección de gobernantes mejor preparados y es importante para el desarrollo de burocracias profesionales porque limita los incentivos y la capacidad de las personas elegidas a dejar de lado el mérito y dar un uso político al empleo público.





Sede de gobierno del municipio Breves,  
Pará, Brasil.

# Digitalización y capacidades de gestión

---

- Adopción de tecnologías para la gestión de procesos internos

- Digitalización de trámites y gestiones para ciudadanos y empresas

---

- Utilización de tecnologías para la gestión de las ciudades y los servicios urbanos

---

- Factores estructurales que habilitan la adopción de estrategias de digitalización



# Mensajes clave

1

Las herramientas digitales pueden servir a los gobiernos subnacionales para mejorar tres grandes grupos de tareas: los procesos internos de la administración, los trámites de ciudadanos y empresas y el despliegue de tecnología para la gestión de las ciudades.

2

Algunos procesos internos que pueden mejorar a través de la digitalización son el manejo de catastros, la gestión administrativa y financiera y las compras públicas. En el caso del catastro, su digitalización y modernización aumenta las capacidades de recaudación de impuestos prediales y habilita el uso de su información en la planificación territorial.

3

La oferta de servicios y trámites digitales por parte de los gobiernos locales y regionales es baja por ahora. Los sitios web son usados principalmente para informar sobre trámites, pero no permiten realizarlos.

4

El despliegue de tecnología en el territorio, como cámaras y sensores, ofrecen la posibilidad de recolectar información para gestionar temas de seguridad, tránsito o eventos naturales. La utilización efectiva de estas herramientas depende principalmente de las capacidades y la gobernanza que se creen para procesar la información generada y responder en consonancia.

5

El desarrollo y adopción de herramientas digitales es costoso y puede ser prohibitivo para jurisdicciones pequeñas. Los gobiernos nacionales tienen un papel central en la provisión de sistemas estandarizados, plantillas y servicios horizontales (como la firma e identidad digital) no solo para facilitar una mayor adopción, sino también para promover la interoperabilidad.

6

El acceso y uso de las TIC en la región es heterogéneo y hay brechas tanto geográficas como entre grupos demográficos. Reconocer los déficits de conectividad y habilidades digitales es esencial para evitar que las estrategias de digitalización excluyan a partes de la población de los servicios gubernamentales.





# Digitalización y capacidades de gestión<sup>1</sup>

## Introducción

Uno de los pilares de la modernización de la administración pública es la aplicación de tecnologías y soluciones digitales en la gestión. La premisa es que estas herramientas, a partir de la automatización de procesos y la generación de datos, ayudan a mejorar la formulación y focalización de las políticas públicas, la prestación de servicios, la priorización de recursos escasos y la transparencia hacia la ciudadanía.

Los gobiernos nacionales suelen adoptar soluciones digitales antes que los gobiernos subnacionales. Esto obedece, por un lado, a que generalmente corresponde al nivel nacional establecer los marcos normativos y la gobernanza e institucionalidad de los datos y sistemas. Además, el desarrollo de estrategias de modernización de forma centralizada tiene las ventajas de que permite aprovechar economías de escala y facilita el establecimiento de estándares que favorezcan la compatibilidad entre los sistemas y proporcionen una experiencia unificada a ciudadanos y empresas (Cubo et al., 2022). Por otro lado, las potencialidades de estas

tecnologías son comunes a los distintos niveles de gobierno y, en algunos aspectos, incluso mayores para los gobiernos locales, que brindan muchos servicios a la ciudadanía y hacen una gestión directa del territorio.

Este capítulo presenta un panorama sobre la incorporación de prácticas basadas en soluciones digitales y datos en la gestión de los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe (ALyC). La discusión se ordena según el ámbito de aplicación de estas tecnologías. Primero, se trata su adopción en procesos internos, con énfasis en el manejo de los catastros, los sistemas de compras y las plataformas de administración financiera. El segundo apartado aborda la digitalización de trámites y servicios hacia ciudadanos y empresas. Seguidamente, se presenta el despliegue de tecnologías como cámaras, sensores y radares, que, combinados con algoritmos de aprendizaje automático e inteligencia artificial, permiten a los gobiernos gestionar problemáticas del territorio, como el tránsito, la seguridad o los eventos extremos naturales. Finalmente, se aborda el papel de algunos

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Florencia Buccari y Gustavo Fajardo, con la asistencia de Pilar Toyos y Mateo Fernández.

factores estructurales de los cuales depende el avance de la agenda de digitalización en los gobiernos subnacionales de la región, entre los cuales destacan las brechas

que existen entre zonas geográficas y entre grupos demográficos en el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

## Incorporación de tecnologías en la administración interna

Basar las gestiones internas en plataformas electrónicas tiene la ventaja fundamental de ahorrar tiempo y costos, ya que permite agilizar los procesos y verificar que estos se realicen de la forma más eficiente. Otro beneficio es la creación de un registro automático de todas las acciones y transacciones, facilitando la actualización de las bases de datos con la compilación de esos registros, la revisión de esas acciones y el cruce con otros conjuntos de datos. Uno de los casos en los que se observaron estos beneficios fue a partir de la implementación de un sistema informático de nómina piloto en algunas unidades de la administración pública nacional en Nigeria, que generó ahorros de costos al encontrar pagos duplicados y trabajadores “fantasma” (Gelb y Metz, 2018).

La digitalización a nivel interno alcanza también a los datos administrativos, es decir, aquellos que surgen de

las interacciones y trámites de los ciudadanos con el gobierno, y puede generar mejoras en la focalización y eficiencia de los programas y políticas públicas (Banco Mundial, 2021). Muralidharan et al. (2016) muestran que la introducción de registros electrónicos de los beneficiarios de dos de los mayores programas sociales en India, en conjunto con sus datos biométricos, disminuyeron las filtraciones de estos programas.

A nivel subnacional, algunos ejemplos en el ámbito de la gestión donde se verifican estos beneficios son la digitalización de catastros inmobiliarios, la implementación de sistemas electrónicos de compras y los sistemas de administración financiera. Si bien no es una lista exhaustiva, estos abarcan funciones básicas que sostienen la gestión de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales.

## Digitalización de catastros inmobiliarios

El impuesto predial representa el 42 % de los ingresos tributarios de los gobiernos locales en once países de América Latina y el Caribe y ofrece claras ventajas como instrumento fiscal: tiene una base tributaria inmóvil, es transparente y progresivo, y el aportante es beneficiario directo de los bienes y servicios ofrecidos. Sin embargo, la recaudación en algunos países de la región se encuentra por debajo de su potencial<sup>2</sup>. Dentro de las limitaciones para incrementar el recaudo se encuentran los elevados costos políticos que implicaría su modificación, pero también el funcionamiento de los sistemas de catastro y de administración tributaria de los gobiernos subnacionales y las capacidades institucionales en términos de valuación

de los predios y propiedades. Un caso particular en la región es el de Chile, el único país cuyo gobierno central es responsable de la administración de este impuesto, incluyendo el manejo de la base tributaria y las alícuotas (De Cesare et al., 2016).

La digitalización del catastro, es decir, llevar la información a un formato electrónico, es un importante primer paso para una mejora en la gestión del impuesto predial. Varios gobiernos subnacionales han avanzado en este sentido (Knebelmann, 2022). En México, por ejemplo, el 61 % de los gobiernos locales tenían el padrón catastral informatizado en 2020, mientras que en Brasil el porcentaje era del 80 % en

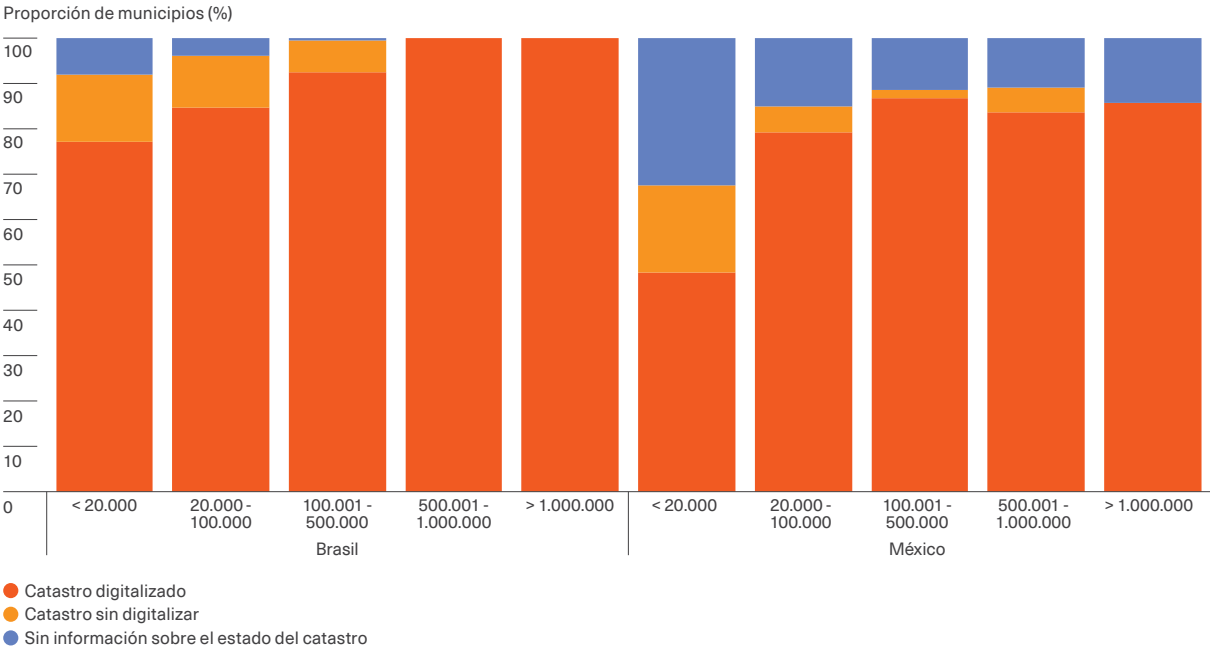
2 Para mayor detalle, consultar el capítulo 5.

2019 y el 21 % lo tenían además georreferenciado (IBGE, 2019; INEGI, 2021). En ambos casos, la proporción que tiene ese registro digitalizado aumenta en función de la población del municipio (gráfico 8.1).

La digitalización de los sistemas de catastros puede facilitar la completitud y actualización de la información de la propiedad. Los datos de México apoyan esta hipótesis: el 67 % de los municipios que cuentan con el padrón en versión digital lo actualizaron el año previo en tanto que solo lo hicieron el 17 % de los que no usan esa herramienta en formato digital (INEGI, 2021). En Brasil no parece haber una diferencia en la periodicidad de la actualización del catastro, pero sí en la actualización de la Planta Genérica de Valores, que establece los valores básicos unitarios de los terrenos y las edificaciones: el 65 % de las administraciones locales con catastro digital la actualizaron en los últimos diez años, mientras que solo lo hicieron el 43 % de las administraciones sin versión digital.

La actualización de la información catastral, a su vez, se relaciona con el desempeño en términos de recaudación de este tributo. La evidencia presentada por Martínez (2023) para el caso colombiano respalda este argumento. Hasta el año 2016, los catastros municipales en ese país se encontraban centralizados en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), excepto los de Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquía. El IGAC se encargaba de realizar las actualizaciones catastrales, incluyendo el reajuste de los valores de las propiedades y la incorporación de aquellos inmuebles no registrados. Las actualizaciones debían realizarse cada cinco años, aunque en general se retrasaban. En ese contexto, Martínez (2023) estima que las actualizaciones catastrales resultaron en un incremento del 12 % en la recaudación del impuesto predial per cápita. En el caso de México, la adopción de un programa de modernización catastral por parte de los gobiernos locales implicó un aumento del 10 % de la recaudación en los primeros cinco años (Montoya-Aguirre et al., 2024).

**Gráfico 8.1**  
Proporción de gobiernos locales de México y Brasil con catastro digitalizado según categorías de población



**Nota:** El gráfico muestra la digitalización del padrón catastral en los municipios de México en 2020 y la digitalización del catastro inmobiliario en los municipios de Brasil en 2019. Las definiciones de cada uno de ellos se pueden encontrar en el apéndice, disponible en la edición del RED en línea.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en IBGE (2019), INEGI (2021) y CAF (2025).



## Los gobiernos subnacionales de ALyC han avanzado en la digitalización de los catastros: más del 60 % de los municipios de México y más del 80 % de los de Brasil ya dieron ese paso

Un paso que va más allá de la digitalización es la georreferenciación de la información catastral, que permite, en primer lugar, la integración con información proveniente de otras fuentes. Un ejemplo de esta integración es la que realizan los observatorios del mercado inmobiliario, que recolectan información de distintas fuentes (catastros, registros de transacciones de compraventa, empresas de servicios inmobiliarios, cámaras de comercio y empresariales) para monitorear la evolución de ese sector. En algunos casos, se encargan de la aplicación de modelos predictivos para estimar el valor del suelo y de las propiedades, permitiendo una actualización más frecuente de los valores que se utilizan como base para el impuesto inmobiliario y para los tributos sobre transacciones inmobiliarias (Eguino et al., 2020).

En los últimos años, la información catastral georreferenciada se ha integrado con otros datos espaciales, como, por ejemplo, mapas de infraestructura vial, rutas de transporte urbano, localización de centros de actividades productivas, establecimientos educativos y de salud. Sin embargo, para poder compilar estos datos, es necesario que se encuentren estandarizados y que sean interoperables, es decir, que cumplan con determinadas normas, especificaciones y estándares. Esto ha motivado el surgimiento de las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), sistemas de información que están compuestos por recursos tecnológicos (servidores, aplicaciones, páginas web),

dedicados a gestionar información geográfica y que cumplen con un conjunto de normas y estándares para facilitar la accesibilidad y la interoperabilidad por parte de diferentes actores (Eguino et al., 2020; MI-TECO, 2024). En Argentina, por ejemplo, 19 gobiernos intermedios (de un total de 23) cuentan con su propia IDE y algunas permiten que los gobiernos locales puedan sumarse y contar con geoportales propios.

Los gobiernos subnacionales pueden aprovechar los catastros georreferenciados para la planificación y definición de políticas, por ejemplo, de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y la elaboración de programas de seguridad pública. Sin embargo, estas aplicaciones escasean. Según cálculos propios con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021), solo el 35 % de los gobiernos locales mexicanos utilizó información catastral para actividades de desarrollo o planeación urbana y ordenamiento territorial. Esta proporción varió en función de la digitalización del padrón: el 52 % de los municipios que tenían el padrón informatizado lo utilizaron con fines de planeación urbana, mientras que solo lo hizo el 15 % de los que no lo tenían digitalizado.

Un ejemplo de los beneficios de las aplicaciones alternativas de los datos catastrales georreferenciados es la modernización del catastro del Municipio de Fortaleza, en Brasil, que habilitó su utilización por la Secretaría Municipal de Urbanismo y Medioambiente para agilizar los trámites de la “Consulta de Aptitud para Actividades Económicas y para la Construcción”. Al comienzo de su implementación, la respuesta a estas solicitudes pasó de demorar 120 días a realizarse de forma casi automática y el número de consultas atendidas se incrementó de 80 por semestre a 265 por día (Eguino et al., 2020).

## Sistemas de compras electrónicas

Los estudios disponibles muestran que la implementación de sistemas de compras electrónicas por gobiernos subnacionales puede acarrear numerosos beneficios. Lewis-Faupel et al. (2016) examinan la adopción de sistemas de compra electrónica para proyectos de infraestructura en regiones y provincias de India e Indonesia y encuentran un incremento de la

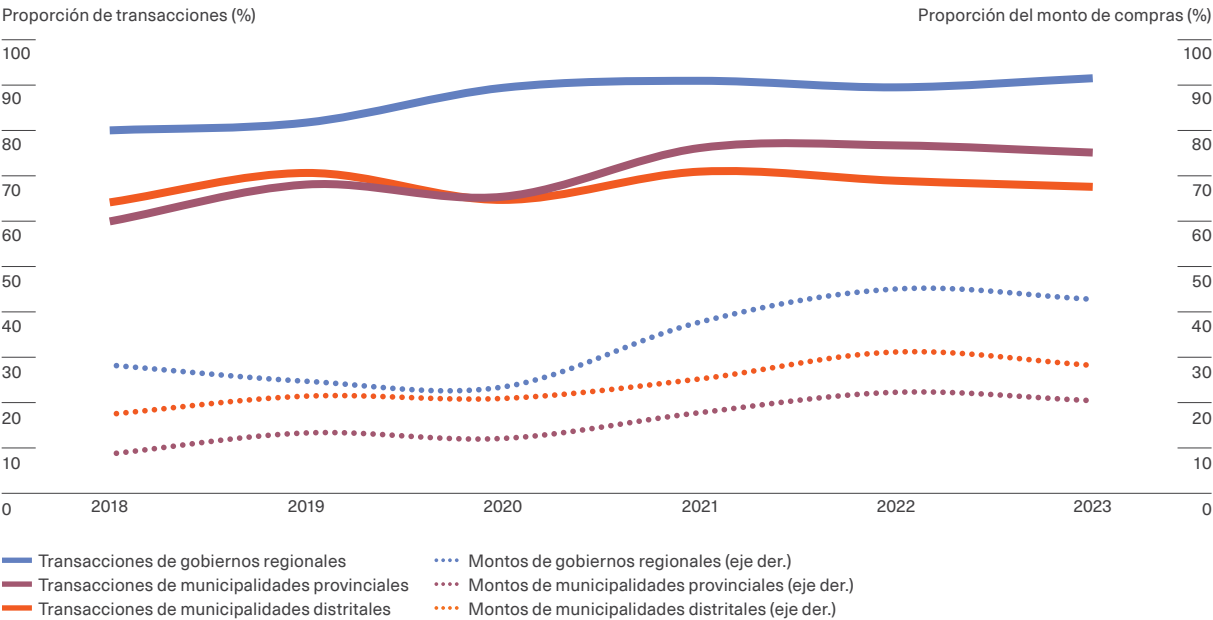
calidad de los proyectos (según la tasa de compleción a tiempo) y de la cantidad de contratistas ganadores (que sugiere una mayor apertura y convocatoria). También existe evidencia positiva sobre la implementación de plataformas de compra electrónica en América Latina y el Caribe, pero a nivel de gobiernos nacionales (De Michele y Pierri, 2020; Singer et al., 2009).

Los sistemas electrónicos de compras tienen, a su vez, la ventaja de generar un registro automático de las transacciones. Esto resulta en la creación de grandes bases con datos de operaciones pasadas, que resultan útiles para analizar la eficiencia de las compras públicas o encontrar irregularidades.

La adopción de estos sistemas en los gobiernos regionales y locales es cuantitativamente relevante por la alta proporción que representan estas instituciones en el total de compras públicas: desde un 10 % en Paraguay hasta un 85 % en Brasil (OCDE, 2024b). Una primera instancia para la difusión de

estas plataformas entre los gobiernos subnacionales suele ser su adopción por los niveles centrales. En la región, 25 de los 30 países con gobiernos subnacionales tienen un portal electrónico de compras nacional que se encontraba activo en 2022 (Banco Mundial, 2022b). Dentro de los 10 países de América del Sur que cuentan con estos sistemas, 8 incluyen a los gobiernos subnacionales en el ámbito de aplicación de su legislación nacional sobre contrataciones públicas. Todos estos países sistematizan la compra de bienes homogéneos mediante portales electrónicos e incorporan las adquisiciones para proyectos de infraestructura.

**Gráfico 8.2**  
Utilización de catálogos electrónicos para compras públicas por gobiernos subnacionales en Perú medidas en términos de transacciones y montos



**Nota:** El eje izquierdo muestra la proporción de transacciones realizadas por catálogo electrónico respecto al total de operaciones posibles bajo acuerdos marco, es decir, que son factibles de realizar por catálogo electrónico. El eje derecho realiza un ejercicio similar, pero en términos de montos de compras. Los datos se desagregan por niveles de gobierno: regional y local (provincial y distrital). La fuente de los datos de adquisiciones por catálogo electrónico es Perú Compras, mientras que los datos de transacciones que no se realizan por este medio se obtienen del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Los datos reportados muestran los promedios para todos los gobiernos subnacionales que utilizaron ambos mecanismos en cada año. Se excluyen hospitales, universidades y escuelas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Open Contracting Partnership (2023a, 2023b).



Tener una plataforma electrónica no garantiza que se use de manera extendida para las operaciones de contrataciones públicas, ya que las unidades de compra (nacionales y subnacionales) pueden encontrar excepciones para evitar su adopción. La experiencia de Perú Compras lo ilustra. El gráfico 8.2 muestra el porcentaje de las compras de bienes de gobiernos regionales y locales peruanos, que, pudiendo realizarse mediante catálogo electrónico, efectivamente se llevan a cabo por este medio. Si bien en términos de transacciones la proporción de utilización es elevada, es baja en términos de montos totales. Un cálculo semejante para las áreas del gobierno central arroja resultados parecidos: el 88 % de las transacciones que serían factibles por catálogo electrónico se realizaron efectivamente por ese medio en 2023, mientras que las compras ejecutadas por medios electrónicos representaron solo el 17 % de los montos totales (Open Contracting Partnership, 2023a, 2023b)

Existen tres hipótesis que podrían explicar el fenómeno de una magra utilización de los catálogos electrónicos para la compra de bienes de montos elevados, a pesar de que este mecanismo es de uso obligatorio para los productos que cuentan con un acuerdo marco. En primer lugar, la comparación de adquisiciones públicas para bienes similares arroja que aquellos comprados al margen del catálogo electrónico tienen precios mayores (en promedio un 30 % más elevados) (Cusato Novelli, 2022). La segunda hipótesis sugiere que los funcionarios incorporan requerimientos adicionales a los bienes para evitar la utilización de catálogos electrónicos (Inostroza y Centa, 2020). Por último, la experiencia de Chile parecería indicar que las auditorías a las compras realizadas por medios electrónicos pueden desincentivar su uso (Gerardino et al., 2024).

## Sistemas de gestión administrativa y financiera

Los sistemas de información de administración financiera (SIAF) son los programas que apoyan la gestión presupuestaria, financiera y contable del sector público. Estos brindan la posibilidad de contar con un registro único y oportuno de los ingresos y gastos y habilitan la generación automática de estados financieros. Los avances en los últimos años han permitido operar también la cuenta única del Tesoro, a partir de la cual se puede obtener una posición financiera consolidada y gestionar estos saldos de forma centralizada. En su diseño actual, el SIAF está integrado por diferentes módulos, además de los correspondientes al seguimiento presupuestario, como, por ejemplo, el de deuda pública, compras públicas y recursos humanos (Pimenta y Seco, 2021).

La implementación del SIAF es importante tanto para los propios gobiernos subnacionales, que se benefician de tener la información financiera y administrativa actualizada y organizada, como para las entidades nacionales, que, a partir de los registros en esos sistemas, pueden mantener información centralizada y comparable sobre los presupuestos y finanzas de los órganos de gobierno de distinto nivel. Todos los gobiernos centrales de la región tenían sistemas de administración financiera en 2022, a excepción de Trinidad y Tobago, donde se encontraba en proceso de implementación (Banco Mundial, 2022b). Dichos sistemas

incluyen funcionalidades que permiten la planificación y seguimiento del presupuesto. Finalmente, en 19 países de la región, los SIAF de los gobiernos centrales permiten que los subnacionales puedan utilizar sus funcionalidades (Banco Mundial, 2022b).



**Si bien casi todos los gobiernos centrales de ALyC tienen SIAF, solo 19 permiten que los gobiernos subnacionales utilicen las funcionalidades de ese sistema**

El desarrollo y la incorporación de estas herramientas requieren un manejo cuidadoso. Pimenta y Seco (2021) revisan casos exitosos de implementación de los SIAF en algunos países de América Latina y el Caribe y resaltan algunas lecciones aprendidas. En primer lugar, la implementación o modernización de dichos sistemas de forma modular o gradual puede ser favorable, ya que facilita su mantenimiento. Además, para favorecer su adopción, el diseño de estos sistemas debe estar centrado en la experiencia del usuario y conjugarse con capacitación y asistencia técnica para los funcionarios. Los autores destacan que, a pesar de que estos



El municipio de San Felipe, en México, es uno de los de reciente creación en la región, establecido en el año 2022.

principios se han tomado en consideración al concebir los sistemas en la región, las transacciones fuera de ellos han continuado después de su implementación en muchos casos y han proliferado las operaciones por medios alternativos, lo que ha llevado a problemas de interoperabilidad y duplicación de tareas.



### En muchos casos, los subnacionales usan medios alternativos a los SIAF nacionales para sus registros, lo que genera duplicación de tareas y problemas de interoperabilidad

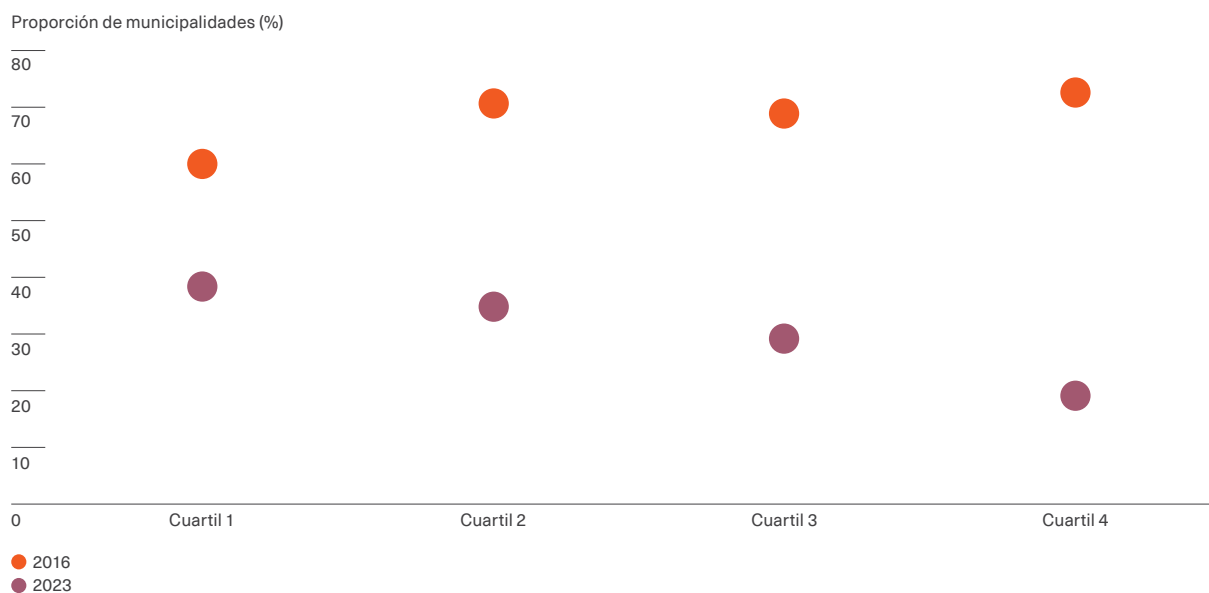
El estudio de caso sobre la implementación del SIAF en Perú permite ejemplificar algunas de esas recomendaciones, así como los desafíos que enfrentan estas estrategias. El gobierno central comenzó a implementar el SIAF para gobiernos locales en 2003, empezando por el módulo de gestión presupuestal e incluyendo apoyos para su adopción (MEF de Perú, 2007). El despliegue de

este sistema a nivel territorial se realizó ofreciendo de forma gratuita el programa y equipando a los municipios con computadoras, módems e impresoras para su utilización. También se brindó acompañamiento a los funcionarios municipales en el proceso de implantación del *software* con profesionales encargados específicamente de esta tarea. Actualmente el SIAF incluye módulos de presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento y recursos humanos y es de utilización obligatoria para los gobiernos regionales y locales (Decreto Legislativo N.º 1436, 2018).

Pese a los esfuerzos para incentivar a los gobiernos locales peruanos a utilizar el SIAF, una elevada proporción de ellos todavía tenía en 2016 su propio sistema de presupuesto, además del nacional, como muestra el gráfico 8.3. A partir del año 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas lanzó aplicaciones web para algunos módulos (MEF de Perú, 2018) lo que puede estar relacionado con la disminución significativa en esa proporción. El uso de un sistema propio aún persistía en 2023 en un número elevado de municipios, concentrándose en aquellos con menores ingresos tributarios per cápita (gráfico 8.3).

### Gráfico 8.3

Porcentaje de gobiernos locales en Perú que implementan sistemas de presupuesto propios para la gestión según el cuartil de ingresos tributarios per cápita



**Fuente:** Elaboración propia con base en INEI (2016, 2023b) y CAF (2025).

# Modernización de los trámites y las gestiones para los ciudadanos y las empresas

El argumento más poderoso para impulsar la digitalización de los servicios y trámites es que puede aumentar la información que los ciudadanos tienen y reducir los costos de realizarlos (Gupta et al., 2017). Es difícil estimar las pérdidas de bienestar por la realización de trámites en la región, pero datos provenientes de encuestas señalan que completarlos lleva mucho tiempo. Según datos de Latinobarómetro, una encuesta de opinión pública en 19 países de América Latina y el Caribe, el último trámite que realizaron las personas consultadas les tomó un promedio de 5,4 horas y el 25 % de los trámites requería tres o más interacciones para su resolución (Roseth et al., 2018).

Las demoras y la carga procedimental en los trámites también son muy costosas para el sector productivo. Estas se asocian con una menor apertura de empresas (Branstetter et al., 2014; Djankov et al., 2018). Pellegrino y Zheng (2024) estiman que estas distorsiones implican pérdidas de hasta el 4 % del PIB en algunos países europeos.

En la región, un estudio en el municipio de São Paulo estima que la digitalización de trámites que deben realizar las empresas (por ejemplo, el permiso para el transporte de mercancías peligrosas y trámites relacionados con el impuesto sobre la propiedad) supone una reducción del 67 % en el costo unitario de las solicitudes formuladas por dichas empresas (Pizzolato Gonçalves y Venijio Maggion, 2022). Asimismo, existen relevamientos que indican que la carga burocrática puede ser un impedimento para el crecimiento de empresas existentes: el 28 % de las firmas mexicanas consultadas en 2020 consideraron que el marco regulatorio (compuesto por leyes, trámites, solicitudes e inspecciones) fue un obstáculo para su éxito (INEGI, 2020b). Dentro de las principales barreras para cumplir con el marco regulatorio se encuentran (en orden de importancia) el tiempo requerido, el hecho de que deben proporcionar la misma información más de una vez, la preparación y entrega de la información solicitada por el gobierno y los costos generados.

La digitalización de los servicios públicos puede disminuir también los costos que supone la provisión de servicios para las administraciones públicas. En el mismo estudio realizado en el municipio de São Paulo, se estimó que la digitalización disminuyó el costo unitario de responder a una solicitud en un 40 %, un valor neto de los costos asociados

a la implementación de las soluciones digitales (Pizzolato Gonçalves y Venijio Maggion, 2022). Los ahorros se producen por la reducción del personal dedicado a la atención directa al público y al procesamiento de las peticiones.

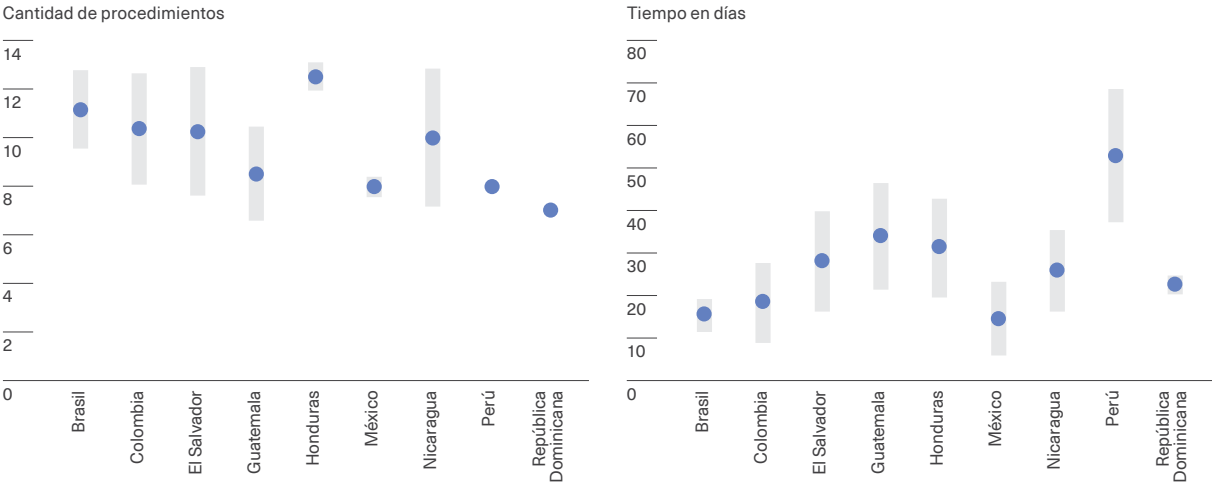
Según el informe *Doing Business* del Banco Mundial, las empresas de América Latina y el Caribe esperan en promedio 28 días para abrir un negocio y 150 días para obtener un permiso de construcción. Además, deben realizar entre 10 y 16 procedimientos distintos en cada caso (Banco Mundial, 2022c). Aunque este informe no es representativo a nivel de gobiernos locales dentro de un país, sí incluye relevamientos de distintas zonas y la dispersión geográfica sugiere que hay un efecto específico a las administraciones subnacionales (gráfico 8.4).

Un primer requisito para ofrecer trámites digitales es tener un sitio web y, si bien esta práctica ya está muy extendida entre los gobiernos subnacionales, no es universal. Por ejemplo, según un informe reciente de las Naciones Unidas (2022), en 6 países de ALyC los gobiernos locales de mayor población no tienen sitio web. Relevamientos censales de gobiernos subnacionales de la región también apuntan a la heterogeneidad en la adopción de sitios web: mientras que en Brasil el 96 % de los gobiernos locales contaban con páginas web activas en 2019, en Perú solo el 55 % la tenía en 2023 (IBGE, 2019; INEI, 2023b).

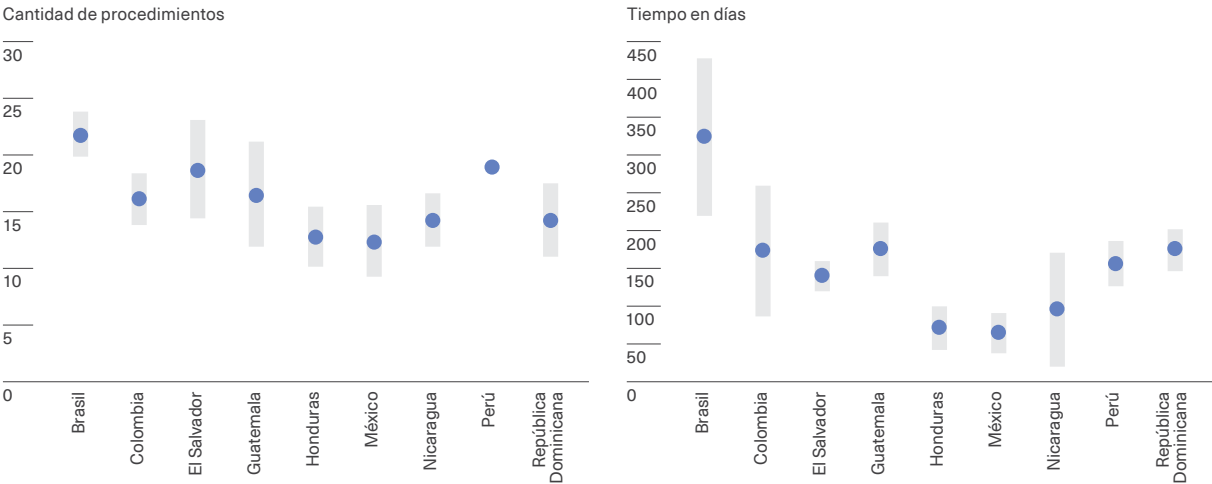
El sitio web, por supuesto, es solo un primer paso muy básico y muchos de los gobiernos solo ofrecen en ellos información general sobre el organismo. Datos del Censo Nacional de Municipios y Demarcaciones Territoriales de México apuntan que solo el 10 % de los municipios del país tenían presencia de algún trámite en su web (INEGI, 2021). Esta presencia podía ser informativa (53 % de los casos), interactiva (26 %) o transaccional (21 %). Esto coincide con lo señalado por Roseth et al. (2018), quienes destacan que existe una diferencia significativa (de casi 15 puntos porcentuales) entre la proporción de trámites que se pueden completar en línea y aquellos que solo pueden comenzarse por esta vía en los países de la región, excepto en Chile. Por otro lado, gobiernos en estadios más avanzados en la digitalización de sus sistemas han implementado inteligencia artificial para desarrollar asistentes virtuales que proporcionan información adicional sobre trámites en línea y guían a los ciudadanos en su realización.

**Gráfico 8.4**  
Cantidad de procedimientos y días de espera para la apertura de empresas y la obtención de permisos de construcción

**Panel A.**  
Cantidad de procedimientos y tiempo para abrir un negocio en países de América Latina y el Caribe



**Panel B.**  
Cantidad de procedimientos y tiempo para obtener licencias de construcción en países de América Latina y el Caribe



**Nota:** El gráfico muestra la cantidad de procedimientos y días que requiere abrir negocios y obtener licencias de construcción. El punto muestra el promedio y la barra, la desviación estándar entre las ciudades seleccionadas en el informe para cada país de América Latina y el Caribe. Se consideran únicamente los últimos relevamientos para Brasil (2021), Perú (2020), Colombia (2017), México (2016), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (estos cinco últimos países en 2015).

**Fuente:** Elaboración propia con base en Banco Mundial (2022c).

Según el mismo censo de municipios de México, los trámites más demandados por los ciudadanos, luego del pago de derechos por suministro de agua potable y del impuesto predial, fueron los certificados

del registro civil y certificados de domicilio. Estos se podían realizar a través de la web solo en 4 % de los municipios. En el caso de los gobiernos regionales de Brasil, a pesar de que todos tienen sitio web, el 30 %



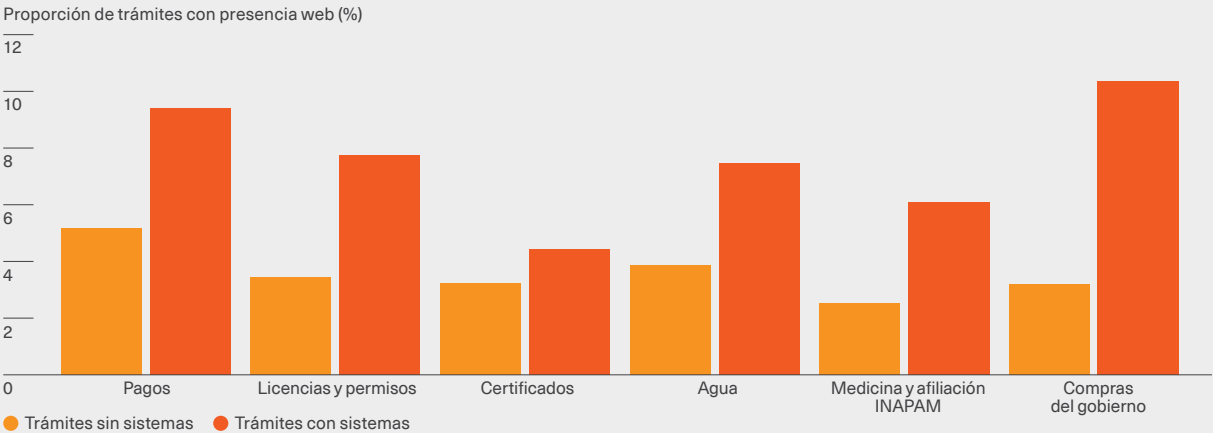
de los organismos consultados no ofrece en ellos el servicio público más demandado por los ciudadanos (CETIC, 2024). El desarrollo de trámites por internet suele estar relacionado con la implementación de sistemas internos a la administración para hacer el procesamiento o seguimiento de esos trámites, como se explica en el recuadro 8.1.

La digitalización de los trámites y servicios puede acarrear ganancias significativas si se realiza junto con procedimientos de simplificación administrativa. Un ejemplo clásico es la adopción de ventanillas únicas, que integran distintos servicios y trámites en un solo lugar (ya sea físico o virtual) (OCDE, 2020b). En el recuadro 8.2 se analizan algunas de estas iniciativas.

**Recuadro 8.1**  
Relación entre la digitalización de los trámites ciudadanos y los sistemas internos de gestión

La digitalización de los trámites y servicios suele depender de que las administraciones tengan sistemas informáticos internos para procesar las solicitudes. Datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2021) permiten ver la relación entre la cara interna y externa de los trámites. El censo pregunta dos cosas para una amplia familia de trámites y servicios ofrecidos: primero, si estos tienen presencia en la web del gobierno; y segundo, si los gobiernos tienen sistemas informáticos para su atención. La posibilidad de realizar trámites en internet se incrementa de forma significativa entre los municipios que cuentan con sistemas internos para su gestión. Como muestra el gráfico 1, en promedio, el 7,5 % de los trámites que cuentan con sistemas se encuentran en el sitio web del municipio, mientras que la proporción se reduce a menos del 4 % cuando no disponen de ese sistema.

**Gráfico 1**  
Proporción de trámites y servicios con presencia en la web en función de la dotación o inexistencia de sistemas informáticos de gestión



**Nota:** La categoría “pagos” incluye el pago del impuesto predial, derechos por suministro de agua potable y drenaje, infracciones de tránsito e infracciones administrativas y de seguridad pública. La categoría “licencias y permisos” corresponde al permiso para espectáculos y eventos, licencias de funcionamiento, de construcción y el permiso de anuncio en vía pública. La categoría “certificados” comprende la constancia de domicilio y la copia certificada del acta del registro civil. La categoría “agua” incluye contratación de agua y drenaje, servicio de agua potable por cañería, reparación de fugas de agua y permiso de descarga de aguas residuales. La categoría “medicina y afiliación instituto de personas adultas mayores” (INAPAM) se refiere a la adhesión a esa entidad, la consulta médica y asesoría psicológica.

**Fuente:** Elaboración propia con base en INEGI (2021).

## Recuadro 8.2

### Ventanillas únicas digitales

Las ventanillas únicas han tenido múltiples usos desde su surgimiento. Entre las aplicaciones más frecuentes están las dedicadas a la seguridad social, las de comercio exterior y las que facilitan la apertura de empresas e inversiones. Un estudio sobre la implementación de una ventanilla única digital para el registro de empresas en República Dominicana en 2013 evidencia que ha resultado en un aumento en la formalización de esas entidades, sobre todo de las más pequeñas (Bobić et al., 2023).

Hay muy pocos casos de implementación de ventanillas únicas a nivel subnacional documentados en la región. Una excepción proviene de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) de México, que otorga certificaciones a los gobiernos que establecen ventanillas únicas digitales vinculadas a la creación de empresas y la construcción simplificada. Para la primera actividad están el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y el Programa de Reconocimiento y Operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PROSARE), que certifican que en el municipio se pueden abrir empresas de bajo riesgo en un máximo de tres días, con un formato único de apertura, por medios presenciales o electrónicos. Para la segunda, existe la certificación de Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS), que se da a los municipios que permiten la emisión de la licencia municipal de construcción y los trámites relacionados con ella a través de una ventanilla única, y estos trámites se resuelven en un plazo máximo de 10 días, en 3 interacciones y en un sólo formato. Todos estos certificados deben ser renovados cada dos años.

A finales de 2024, existían 114 de los 2469 municipios con la certificación de apertura rápida de empresas y todos reportaban la existencia de un sitio web para los trámites correspondientes. Asimismo, menos de 10 municipios tenían vigente la certificación de ventanilla única para trámites relacionados con la construcción (CONAMER, 2024).

## Servicios horizontales para la digitalización de trámites: el rol de los gobiernos centrales

La transformación digital de los gobiernos subnacionales debe aprovechar herramientas compartidas que producen las entidades del gobierno central. Estas se conocen también como servicios horizontales o servicios de plataforma e incluyen, por ejemplo, la identificación y la firma digital. Aprovechar las economías de escala que brindan estas herramientas supone ganancias de eficiencia, la habilitación de la digitalización de los trámites que precisan de ellas y una mayor velocidad en su desarrollo (Cubo et al., 2022). También mejora la experiencia del usuario, al evitar la carga de datos y configuración de múltiples plataformas, y asegura, por defecto, la compatibilidad de los sistemas.

La identidad digital en línea hace referencia a los sistemas que habilitan a las personas a comprobar su identidad de forma segura y remota, en el contexto de

transacciones por internet (Metz et al., 2024). El estudio realizado por Metz et al. (2024) releva la disponibilidad de sistemas de identificación digital a nivel nacional que cumplen los siguientes requisitos: i) tener una relación estricta entre las credenciales digitales y la persona física (por ejemplo, a través de la verificación de datos biométricos); ii) encontrarse en operación y ser utilizados por la población; y iii) acreditar el ingreso a múltiples plataformas o servicios (como, por ejemplo, el registro civil, el registro de beneficiarios para programas sociales, el pago de impuestos o el acceso a servicios de salud locales). Casi todos los países de Sudamérica han implementado sistemas de identificación con estas características, como se observa en el cuadro 8.1, mientras que la adopción es menor en países de Mesoamérica y el Caribe. Por su parte, esos sistemas están disponibles en casi la totalidad de los países de la OCDE.

**Cuadro 8.1**  
Adopción de la identidad y la firma digital a nivel nacional en países de América Latina y el Caribe

| País                   | Identidad digital nacional | Firma digital a nivel nacional |                 |        |
|------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------|--------|
|                        |                            | Legislación                    | Infraestructura | En uso |
| Antigua y Barbuda      | No                         | Sí                             | Sí              | No     |
| Argentina              | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Bahamas                | Sí                         | Sí                             | No              | -      |
| Belice                 | No                         | Sí                             | No              | -      |
| Bolivia                | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Brasil                 | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Chile                  | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Colombia               | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Costa Rica             | No                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Cuba                   | No                         | Sí                             | Sí              | No     |
| Dominica               | No                         | No                             | No              | -      |
| Ecuador                | No                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| El Salvador            | No                         | Sí                             | Sí              | No     |
| Guatemala              | No                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Guyana                 | No                         | No                             | No              | -      |
| Haití                  | No                         | No                             | No              | -      |
| Honduras               | No                         | Sí                             | No              | -      |
| Jamaica                | No                         | Sí                             | No              | -      |
| México                 | No                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Nicaragua              | No                         | Sí                             | No              | -      |
| Panamá                 | Sí                         | Sí                             | Sí              | No     |
| Paraguay               | Sí                         | Sí                             | Sí              | No     |
| Perú                   | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| República Dominicana   | No                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| San Cristóbal y Nieves | No                         | Sí                             | No              | -      |
| Santa Lucía            | No                         | Sí                             | No              | -      |
| Surinam                | No                         | No                             | No              | -      |
| Trinidad y Tobago      | Sí                         | Sí                             | No              | -      |
| Uruguay                | Sí                         | Sí                             | Sí              | Sí     |
| Venezuela              | No                         | Sí                             | Sí              | No     |

**Nota:** El cuadro solo incluye los países de ALyC que tienen gobiernos subnacionales.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Metz et al. (2024) y Banco Mundial (2022b).





La Región Autónoma de la Costa Caribe Sur,  
en Nicaragua, posee un gobierno indígena autónomo.



La firma digital es requerida para realizar trámites y servicios en línea y para que los documentos y transacciones resultantes tengan validez jurídica (Cubo et al., 2022). El servicio de la firma digital puede proveerse para los funcionarios públicos o estar también abierto a los ciudadanos y empresas. En este último caso, la carga de los organismos proveedores del servicio aumenta significativamente, lo que resalta la necesidad de proveer un servicio compartido para todos los organismos con el fin de disminuir su complejidad. Una buena práctica es facilitar a todas las entidades públicas el acceso a los distintos módulos y programas que construyen este servicio y que estos sean de utilización sencilla.



**Las infraestructuras de identidad y firma digital de los gobiernos nacionales deben ser aprovechadas por los subnacionales, pero muchos países aún no las han desarrollado**

Por su naturaleza, es especialmente relevante que la firma digital se encuentre acompañada de los marcos normativos que habiliten su uso. El cuadro 8.1 muestra que la mayoría de los países de la región han avanzado en su legislación, aunque solo un tercio se encuentran utilizando estos sistemas para funcionarios del sector público.

Un caso de implementación de estos servicios horizontales en la región es el de Chile, que, a través de su Ley de Transformación Digital del Estado, pone a disposición de los gobiernos regionales y comunas plataformas transversales de identidad digital (Clave Única) y firma electrónica para funcionarios del gobierno (FirmaGob). La normativa clasifica a los gobiernos regionales y locales, estableciendo fechas límites para la implementación completa de estas herramientas. A junio de 2024, la firma electrónica de documentos había sido implementada en el 83 % de los gobiernos regionales y locales, mientras que el servicio de autenticación digital solo era posible en el 29 % (SGD, 2024).

## Uso de tecnologías para la gestión de las ciudades

En las últimas décadas han ido apareciendo y mejorando nuevas tecnologías de sensores, cámaras y sistemas de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés) que permiten monitorear con alta frecuencia lo que ocurre en el territorio. Este tipo de información tiene aplicaciones potenciales muy tangibles para los gobiernos locales, que son los que hacen una gestión más directa de los asuntos urbanos. Por ejemplo, combinando estos datos con modelos de aprendizaje automático e inteligencia artificial, se han implementado sistemas de alerta y atención a problemas de tráfico, potenciales desastres naturales y seguridad pública.

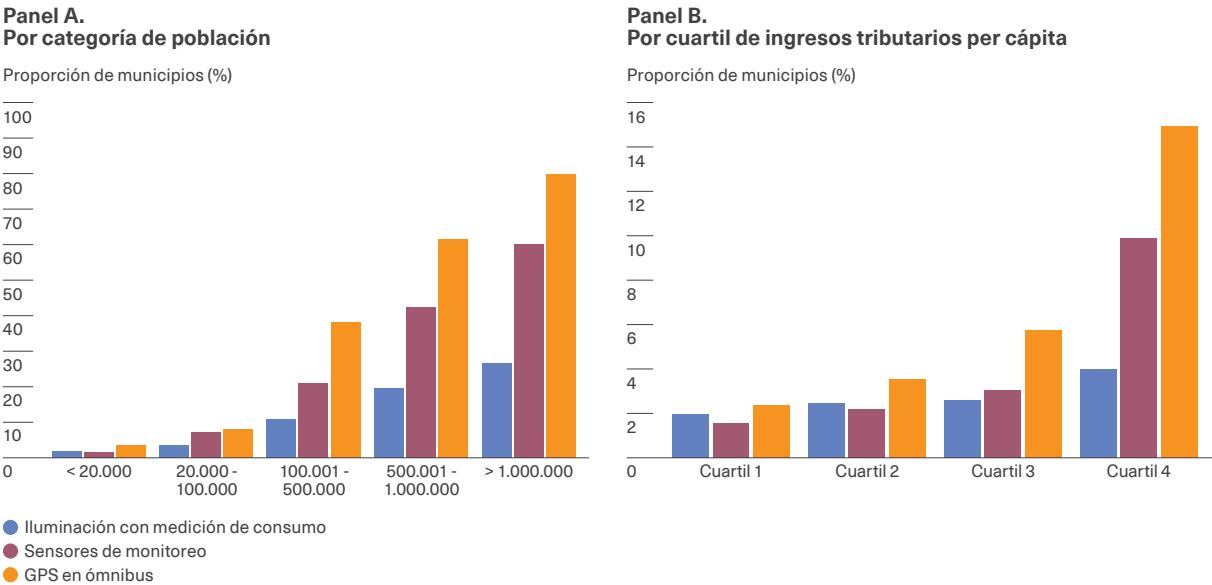
Los gobiernos locales han empezado a adoptar estas tecnologías, aunque el avance es paulatino. En 2019, el 7 % de los gobiernos locales de Brasil contaban con sistemas de posicionamiento global en sus buses, que envían información de ubicación y velocidad de los vehículos, el 4 % disponía de sensores, que monitorean zonas con riesgos de desastres naturales, y menos de un 3 % tenían sistemas de iluminación, que miden el consumo de energía en tiempo real (IBGE, 2019). La utilización de estas herramientas aumenta con la

población del municipio y sus ingresos (gráfico 8.5). Estos municipios tienen una ventaja para afrontar los elevados costos de instalar esos dispositivos. A su vez, el procesamiento de los datos precisa de una gran capacidad computacional, que generalmente exige la contratación de servicios en la nube. En 2022, 11 países ya utilizaban este tipo de servicios y 8 gobiernos nacionales de la región habían puesto en marcha operaciones para comenzar a usar computación en la nube. Entre estos 19 países, 8 incluían una estrategia para centralizar los servicios del gobierno central con los gobiernos locales (Banco Mundial, 2022b).

Un ejemplo de la adopción de estas herramientas se encuentra en el Programa Riberão Ágil - Ciudad acogedora, Global e Inteligente, adoptado en el municipio brasileño de Ribeirão Preto y financiado por CAF — banco de desarrollo de América Latina y el Caribe —. El proyecto tiene dentro de sus objetivos modernizar la gestión municipal y mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos, para lo que se instalarán nuevas cámaras de videomonitoreo y se modernizará el sistema del Centro Integrado de Videomonitoreo Municipal.



**Gráfico 8.5**  
 Proporción de gobiernos locales de Brasil que utilizaban herramientas de monitoreo en tiempo real en 2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en IBGE (2019), CAF (2025) y STN (2023d).

Para aglomerar y procesar la información de alta frecuencia recolectada a partir de sensores y cámaras, a veces en conjunción con datos obtenidos de fuentes externas, se han implementado centros de monitoreo (Cabello, 2022). Estas unidades utilizan los datos para controlar, prevenir y actuar rápidamente ante situaciones en el territorio, como problemas de tránsito o seguridad. Un caso interesante es el Sistema de Movilidad Inteligente de Medellín, que obtiene datos de cámaras de monitoreo y semáforos con sensores de detección de vehículos capaces de captar información sobre el tráfico. Los datos generados por estos medios son integrados en el Centro de Control de Movilidad, que se encarga de transmitir alertas a los ciudadanos mediante redes sociales y paneles instalados en la ciudad.

El modelo de los centros de monitoreo se ha comenzado a expandir en los gobiernos locales de Brasil: el 11 % de ellos tenía un centro de control operacional en 2019 (IBGE, 2019), alcanzando más de la mitad de los municipios de 100.000 a 1 millón de habitantes. Un ejemplo destacado es el Centro de Operaciones de

Río de Janeiro (COR), inaugurado en 2010, que integra datos de tráfico y transporte propios con los de aplicaciones privadas, como Waze y Moovit, de la seguridad pública y de potenciales eventos climáticos extremos, como olas de calor e inundaciones. Su objetivo es identificar y ayudar en la gestión de crisis (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024). El recuadro 8.3 ofrece detalles sobre otros casos de cooperación con el sector privado para la obtención de datos.

Un factor que puede explicar la todavía baja adopción de estos centros y tecnologías necesarias para el monitoreo son los costos de instalación y operación; por ejemplo, el Gobierno Regional de Santiago de Chile estimó un costo aproximado de USD 7.000 por unidad para un proyecto de instalación de 400 cámaras en 2023 (Consejo Regional Metropolitano de Santiago, 2023). En cuanto a los costos operativos, varían mucho entre gobiernos, pero pueden ser significativos. En el caso de Río de Janeiro, por ejemplo, el presupuesto 2023 estimó los gastos operativos del COR en USD 5 millones para ese año (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2023).

## Recuadro 8.3

### Cooperación con el sector privado para el levantamiento de datos

El gran crecimiento de la economía basada en servicios digitales ha dado pie al surgimiento de empresas y organizaciones privadas que recolectan grandes cantidades de información a partir de sus actividades (mensajes en redes sociales, imágenes satelitales, aplicaciones de movilidad). Esto abre la puerta a nuevas fuentes de datos que potencialmente podrían ser usadas por el sector público. Ejemplo de sus posibles usos incluyen la focalización en las respuestas a desastres naturales, una mayor desagregación geográfica y temporal en las estimaciones del estatus socioeconómico de los hogares y el monitoreo de accidentes viales (Banco Mundial, 2021).

Un caso de acuerdo entre el sector público y el privado es el firmado por el Centro de Operaciones de Río de Janeiro (COR) con aplicaciones que cuentan con datos del tránsito de la ciudad, como Moovit y Waze. El COR utiliza estas aplicaciones para enviar notificaciones a los ciudadanos sobre obras que pueden afectar la movilidad en la ciudad y obtiene actualizaciones del estado del tránsito por parte de los mismos usuarios (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024).

Una advertencia general sobre el uso de datos de esta naturaleza por parte del sector público es que debe hacerse con mucha prudencia. En particular, deben considerarse los posibles sesgos en la cobertura y representatividad de los datos (por ejemplo, datos provenientes de una empresa de teléfonos celulares con penetración baja en ciertas regiones o estratos socioeconómicos), y tener presentes los procesos previos de limpieza y el tratamiento que reciben por parte de los actores privados que los proveen (Banco Mundial, 2021). Asimismo, el sector público debería asegurar la confidencialidad de los datos obtenidos del sector privado y los propósitos para su uso. Con este fin, los gobiernos pueden utilizar los marcos de confidencialidad ya previstos en sus sistemas estadísticos (Comisión Europea, 2020).

La aplicación de este tipo de colaboraciones no se ha extendido significativamente hasta el momento.

## Capacidades y factores habilitantes para la modernización

A pesar de los argumentos que se han presentado en este capítulo a favor de invertir en el uso de datos y tecnologías informáticas, el avance por parte de los gobiernos subnacionales sigue siendo incipiente. Hay varios motivos que contribuyen a esto. En primer lugar, estas inversiones son costosas. Una señal de que los costos son un factor relevante es que, como ha mostrado este capítulo, la penetración de soluciones tecnológicas es mayor en las jurisdicciones más pobladas y ricas, donde las restricciones presupuestarias son menores. Para mitigar este problema es fundamental la iniciativa de los gobiernos nacionales, que, aprovechando economías de escala, pueden poner a disposición modelos y plataformas estándar

para que los subnacionales adhieran a ellas. Esto puede resolver al menos la parte de los costos asociados al desarrollo y adopción del *software*, aunque otros costos, vinculados a la compra de equipos, los gastos en personal y nuevos arreglos organizacionales, no se pueden superar por esta vía.

Además de los costos, puede que haya una percepción de bajos retornos de estas inversiones por parte de las autoridades. Es difícil conseguir evidencia directa al respecto. Sin embargo, algunos estudios recientes exploran en qué medida las organizaciones gubernamentales valoran la evidencia cuantitativa a la hora de tomar decisiones, lo que puede reflejar una

cultura organizacional más orientada al uso de datos y a las herramientas digitales. Los resultados de esos estudios, que han usado casos de gobiernos municipales, sugieren que las organizaciones sí responden a la evidencia, pero de manera moderada, y que, para la toma de decisiones, suele pesar más la continuidad institucional y la inercia (DellaVigna et al., 2024; Hjort et al., 2019).



## Los costos, la cultura organizacional y factores de economía política impactan la decisión de los gobiernos subnacionales sobre el uso de tecnologías y datos

La digitalización también se puede trabar por factores de economía política. Esto ocurre si las autoridades estiman que las reformas pueden perjudicarlas, por ejemplo, quitándoles rentas o popularidad. En línea con esto, Ferraz et al. (2024) encuentran que los municipios brasileños invierten poco en su capacidad fiscal (incluyendo los registros de la propiedad)

cuando las transferencias que reciben del gobierno nacional son abundantes, para evitar el costo político de cobrar más impuestos. En algunos casos, la competencia política puede incentivar reformas. Por ejemplo, Berliner y Erlich (2015) señalan que las leyes estatales de acceso a la información pública, muy asociadas a lo digital, se aprobaron más rápido en los estados mexicanos con mayor nivel de competencia política porque las autoridades tienen más incentivos a elevar los estándares de transparencia si la probabilidad de alternancia es alta.

Los párrafos anteriores enfatizan factores que están muy asociados al cálculo de incentivos y costos que enfrentan las autoridades subnacionales para promover o no iniciativas de digitalización. Por otra parte, hay algunos factores más estructurales que escapan de las decisiones puntuales de las autoridades, pero son muy determinantes para la viabilidad de este tipo de iniciativas. A continuación, se repasan cuatro de estos: la calidad de la infraestructura y las habilidades ciudadanas, la existencia de capacidades en las burocracias subnacionales, las estrategias de digitalización de los gobiernos nacionales y la colaboración con el sector privado.

## Brechas digitales: infraestructura y habilidades ciudadanas

El valor de los servicios digitales que ofrecen los gobiernos subnacionales depende de la demanda que tengan y, por tanto, del acceso y las capacidades de uso de las TIC por parte de la población. En la región hay brechas y, sobre todo, muchas desigualdades en el acceso y uso de esas tecnologías, por lo que es importante explorar las fuentes de esas diferencias.

En primer lugar, está la calidad del internet, que es una función de la infraestructura digital. La figura 8.1 muestra la velocidad de descarga desde conexiones fijas de internet a nivel de jurisdicciones subnacionales para toda la región. Con excepciones como Chile y Uruguay, donde las velocidades son homogéneas y buenas, en la mayoría de los países hay grandes heterogeneidades geográficas. El 22 % de las jurisdicciones tienen velocidades inferiores a 25 Megabits

por segundo (Mbps), lo que dificulta la realización de tareas simples como la descarga de archivos o email y conferencias en línea a través de múltiples dispositivos en simultáneo. La velocidad de internet para dispositivos fijos es indicación de la calidad de la conexión que tienen las oficinas de los gobiernos subnacionales en sus computadoras, pero, desde el punto de vista de los usuarios, la conectividad móvil es más relevante y esta suele ser peor. En la jurisdicción promedio, la velocidad de descarga móvil es 50 % más baja que la fija y en el 37 % de las jurisdicciones es inferior a 25 Mbps (figura A.8.1)<sup>3</sup>.

La tenencia o acceso a dispositivos es otro determinante del uso de las TIC. El porcentaje de personas que disponen de computadoras en la región es bajo, pero los celulares han alcanzado un muy alto nivel de

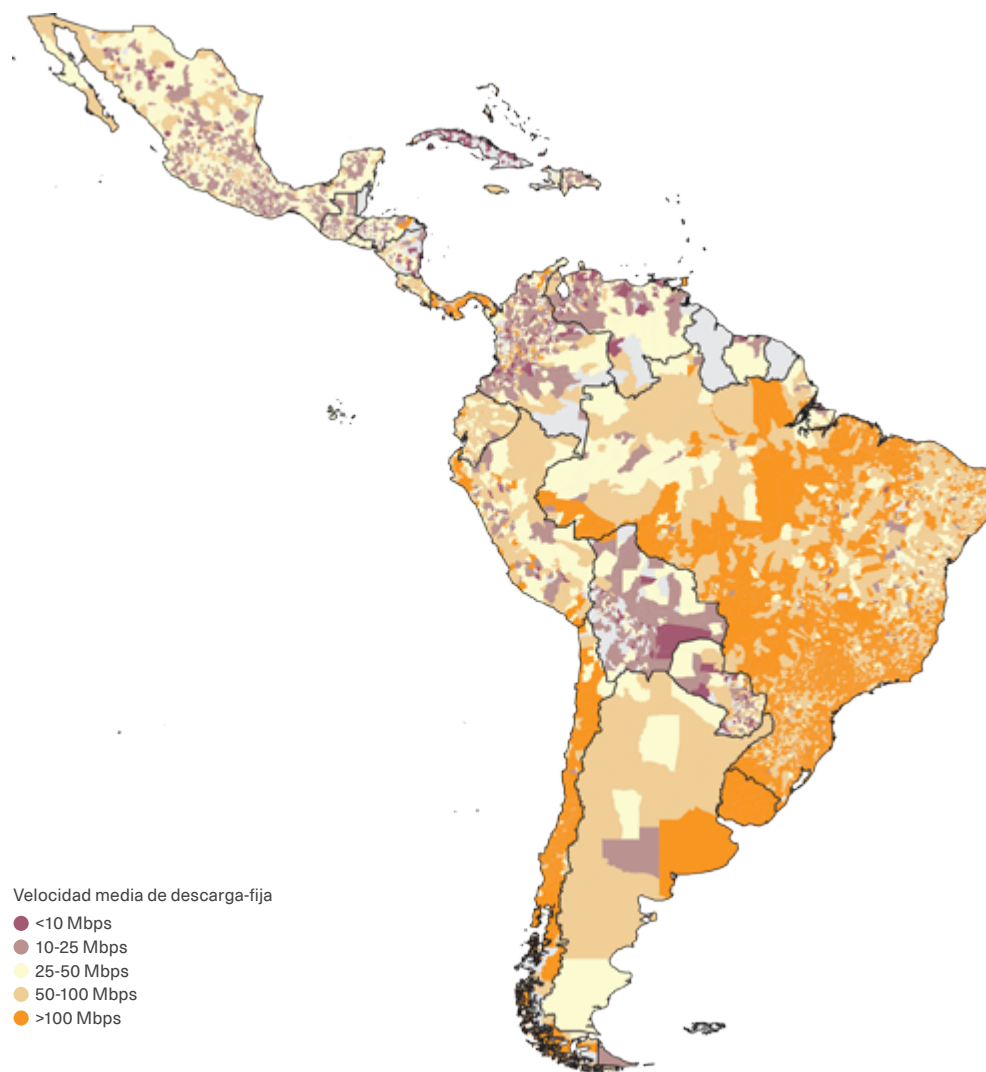
3 La asequibilidad de los servicios de internet también puede ser una barrera, como muestra el reporte Ideal 2021 (Cont et al., 2021).

penetración: más del 90 % de las personas reportan tener uno en los países con datos de encuestas de hogares (Bolivia, Brasil, Colombia y México). Esta diferencia entre celulares y computadoras es la razón por la que el internet móvil es especialmente relevante

para los usuarios. Por otra parte, una heterogeneidad que es importante subrayar en esta dimensión tiene que ver con la edad. La tenencia de celulares cae a valores del 60 % al 75 % entre las personas de 65 años o más.

### Figura 8.1

Velocidad de descarga promedio de conectividad fija en 2023 para gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe



**Nota:** El mapa presenta los datos de velocidad promedio en 2023, medida en Megabits por segundo (Mbps). Los datos provienen de OOKLA (2023), institución que recolecta las pruebas de velocidad que realizan los usuarios que tienen dispositivos con ubicación geográfica (GPS) y tienen conexiones de tipo wifi y ethernet.

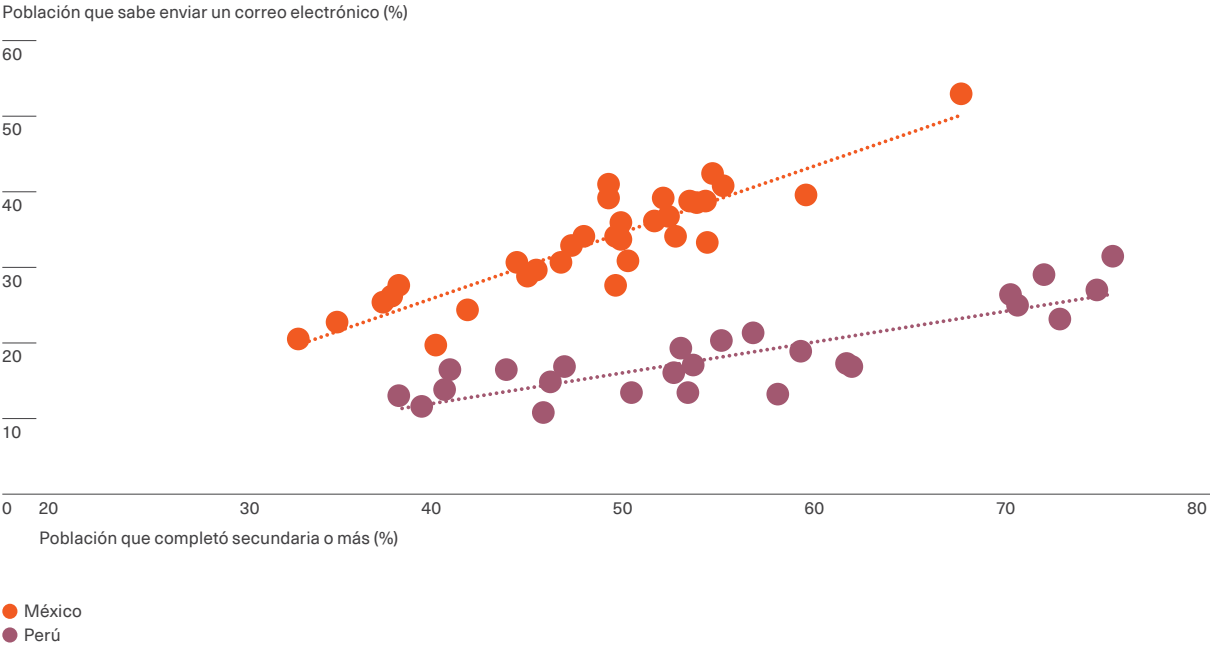
**Fuente:** Elaboración propia con base en OOKLA (2023) y CAF (2025).

Finalmente, la capacidad de uso de trámites y servicios informáticos depende de las habilidades digitales básicas de la población, y en esto la región presenta un déficit respecto a países desarrollados. Mediciones de habilidades básicas (por ejemplo, copiar o mover archivos o enviar correos electrónicos con adjuntos) muestran que solo las tiene el 28 % de la población de ALyC, en comparación con el 64 % en los países de la OCDE (Dalio et al., 2023). Estas habilidades también varían en el territorio y se correlacionan con el nivel educativo. El gráfico 8.6 muestra, con datos de México y Perú, cómo el porcentaje de personas con educación secundaria o superior en una jurisdicción se relaciona positivamente con el porcentaje que sabe enviar un correo electrónico con archivos adjuntos.

Para contrarrestar estas brechas en la calidad del internet, el acceso a dispositivos y las habilidades, los gobiernos subnacionales de la región aplican

políticas y programas de inclusión digital. La encuesta de informaciones básicas municipales (MUNIC) de 2019 en Brasil recabó información sobre el uso de cuatro iniciativas de este tipo por parte de los municipios. El 55 % de ellos reportaba algún tipo de acción, siendo la más frecuente la instalación de computadoras en escuelas públicas y la menos frecuente la realización de cursos de informática para la población (gráfico 8.7). Otros ejemplos de acciones de inclusión digital están contenidos en el Programa Santa Fe + Conectada, implementado por el gobierno provincial de Santa Fe (Argentina) con financiamiento de CAF. Entre sus objetivos está extender la red de internet en el territorio provincial a través del tendido de fibra óptica, acercar la conexión inalámbrica (wifi) a barrios de bajo nivel socioeconómico en los municipios de Rosario y Santa Fe, así como desarrollar herramientas y capacitaciones para impulsar las habilidades digitales de docentes y alumnos.

**Gráfico 8.6**  
Relación entre el nivel educativo y las habilidades digitales básicas en jurisdicciones de México y Perú

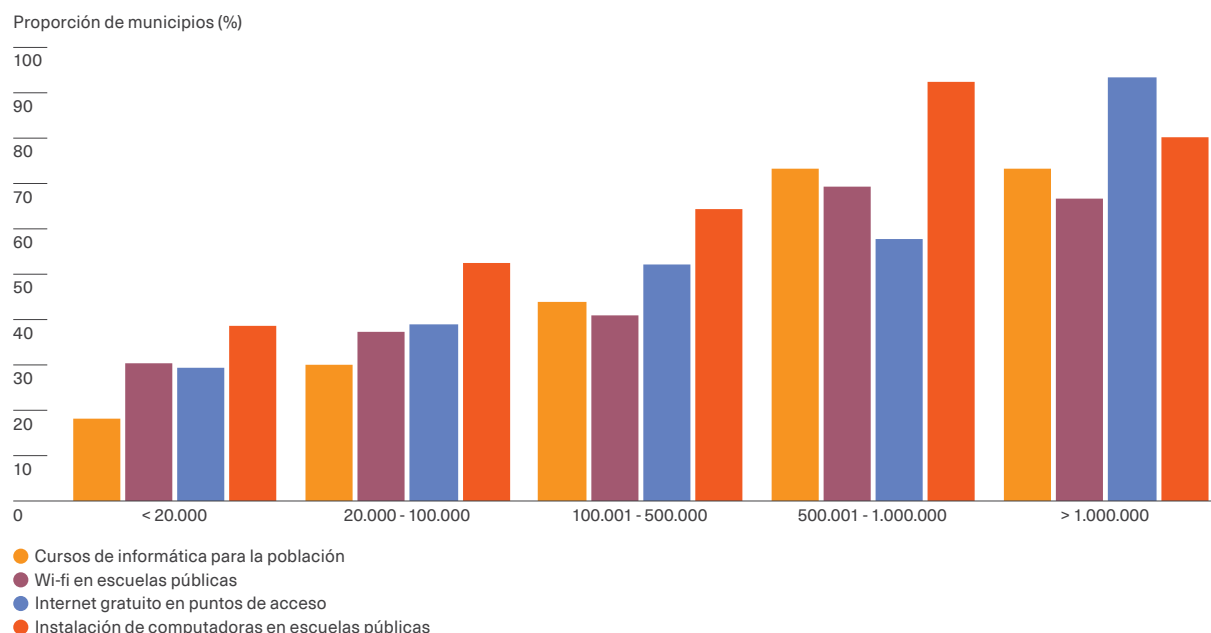


**Nota:** El gráfico muestra el porcentaje de población mayor de 18 años que sabe enviar un correo electrónico utilizando una computadora en México y Perú, y su relación con el porcentaje de personas cuyo mínimo nivel educativo es secundario completo.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en INEGI (2023b) e INEI (2023a).



## Gráfico 8.7

Acciones de inclusión digital en gobiernos locales de Brasil en 2019 por categoría de población



Fuente: Elaboración propia con base en IBGE (2019) y CAF (2025).

Además de estas iniciativas de inclusión digital, los patrones de uso y acceso vistos anteriormente dejan algunas implicancias de política para las estrategias de digitalización de los gobiernos subnacionales.

Una de ellas es que los sitios web y las plataformas de servicios digitales deben ser accesibles desde teléfonos celulares inteligentes, una característica que no siempre se toma en cuenta. Datos de Brasil hasta 2019 indican que solo el 25 % de los municipios había diseñado una página web pensada específicamente para celulares o que se adaptara a esos dispositivos (IBGE, 2019).

Otra implicancia aún más importante que se desprende de las brechas observadas es que los trámites y servicios que se pongan a disponibilidad del ciudadano vía electrónica siempre deben mantener canales tradicionales (no digitales) de atención. Esto es conocido como el principio de omnicanalidad y es esencial para no excluir a los grupos de población con bajo o nulo acceso a las TIC. Más aún, como se ha mencionado anteriormente, se debe asegurar que la experiencia del usuario y la calidad de la prestación que ofrecen los distintos canales de atención sea similar (OCDE y CAF, 2023).

## Capacidades burocráticas para la digitalización

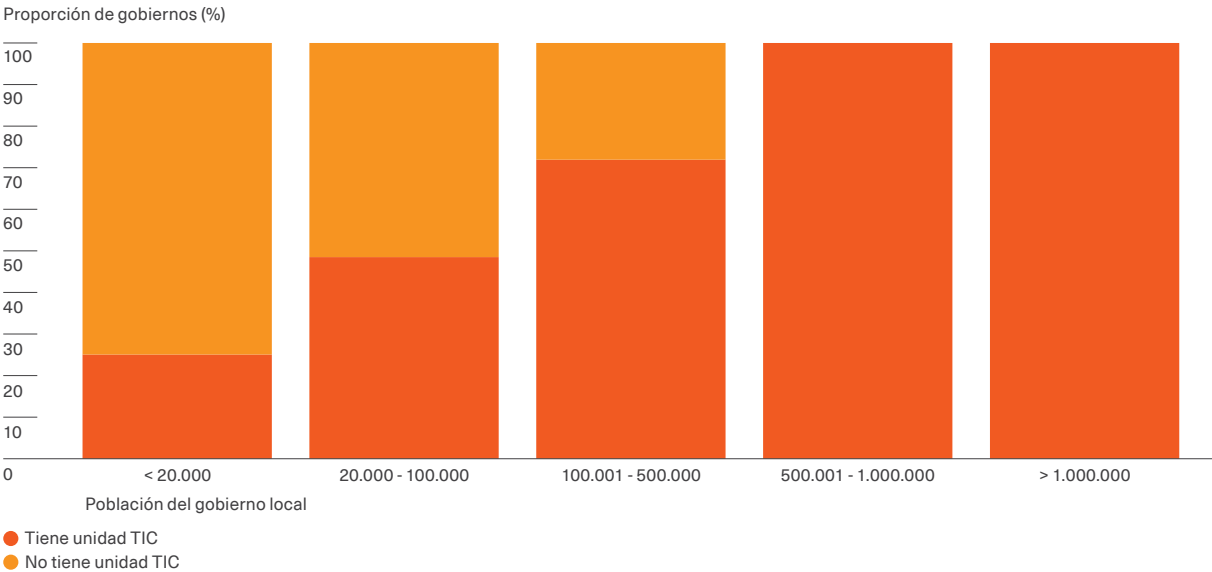
La digitalización exige capacidades en el funcionario. Uno de los perfiles necesarios, incluso para los niveles más básicos de digitalización, es el de personal en informática, seguridad y sistemas de

información para las tareas de soporte técnico. No todos los gobiernos subnacionales tienen unidades de esta naturaleza. Datos de nóminas reportados por los cantones de Ecuador indican que el 42 % de ellos

tenía una unidad con estas funciones entre 2018 y 2023. Como es de esperar, ese porcentaje aumenta con el tamaño del gobierno local. A su vez, en Brasil,

poco más de la mitad (el 58 %) de los municipios tenían una unidad de tecnología e informática en 2019 (IBGE, 2019).

**Gráfico 8.8**  
Proporción de gobiernos locales de Ecuador con unidades de TIC en el período 2018-2023



**Fuente:** Elaboración propia en base en las páginas de transparencia de los cantones de Ecuador.

La ausencia de unidades de esta naturaleza en los municipios más chicos refleja un uso bajo de computadoras y programas, que posiblemente no amerita un sueldo dedicado a tareas de soporte. Así, una vez más se manifiesta un principio que es importante subrayar: las estrategias de digitalización no necesitan ser uniformes entre gobiernos subnacionales, sino que deben adaptarse a las necesidades y recursos de cada lugar. Algunas de las soluciones más complejas que se han discutido en este capítulo solo pueden ser encaradas por jurisdicciones de cierto tamaño.

Por otra parte, para las jurisdicciones con suficiente escala, el valor de la digitalización aumenta en la medida que se exploten complementariedades dentro de la organización. Por ejemplo, el valor de un

sistema electrónico de compras crece si, además de usarlo para hacer las transacciones, se aprovechan los registros generados por el mismo para construir indicadores de gestión o auditar los procesos. A fin de fomentar ese tipo de complementariedades, hay dos acciones importantes: primero, aumentar las habilidades de los funcionarios de manera transversal en las organizaciones; y segundo, crear unidades que promuevan el uso de datos en la gestión, que es una manera de crear dentro de la organización demanda para un uso sistemático de herramientas digitales, ya que estas son productoras de datos.

En lo referente a aumentar las habilidades de los funcionarios, las administraciones subnacionales pueden adecuar los requisitos de contratación, al tiempo que brindan capacitaciones para quienes





El estado Bolívar en Venezuela alberga el Parque Nacional Canaima, una de las áreas protegidas más grandes de América Latina y el Caribe.



ya se encuentran en actividad. Para esto, existen economías de escala que se pueden aprovechar si se incluye a los gobiernos subnacionales en las capacitaciones que ya brindan los gobiernos centrales a sus funcionarios. De acuerdo con el relevamiento realizado por OCDE y CAF (2023), 9 de 13 gobiernos nacionales consultados en la región incluyen a los

subnacionales en sus estrategias de actualización de competencias. Las temáticas abordadas en estos cursos son transformación digital, innovación y gestión del cambio. En algunos casos (p. ej., Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), estos programas se diseñaron específicamente para gobiernos locales y regionales.

## **Recuadro 8.4**

### **Recolección tradicional de estadísticas**

Conocer la situación de variables socioeconómicas, incluyendo temas de educación, empleo, ingresos y estado de la vivienda, entre muchos otros, es esencial para los gobiernos. Estas variables informan sobre la calidad de vida y bienestar de la población y permiten hacer seguimiento al impacto de las políticas públicas. La información al respecto se recoge fundamentalmente a través de las oficinas nacionales de estadísticas. Aparte de los censos, estas oficinas desarrollan varios instrumentos de recolección de datos, siendo los más comunes las encuestas de hogares o de condiciones de vida y las encuestas del mercado laboral.

Una limitación del uso de encuestas oficiales nacionales por parte de los gobiernos subnacionales es que, en muchos casos, estas no cubren todo el territorio nacional y no permiten obtener resultados representativos a nivel regional y local. En ALyC, 9 de los 23 países que tienen encuestas de hogares o del mercado laboral no proveen datos representativos para ningún nivel de gobierno subnacional. En lo que respecta a los gobiernos regionales, ocho países tienen encuestas representativas para todas sus jurisdicciones y uno más tiene representatividad para parte de ellas. En cuanto a los gobiernos locales, solo en Antigua y Barbuda las encuestas nacionales son representativas para todos, mientras que en ocho países lo son para algunos de ellos.

Ante la falencia de las estadísticas nacionales para brindar resultados representativos a nivel de gobiernos subnacionales, estos pueden recolectar datos ellos mismos. Generalmente, esto se ha hecho a partir de instituciones o unidades estadísticas propias, utilizando elementos tradicionales como encuestas. Dado el costo elevado de montar estas unidades y hacer relevamientos primarios, estas tareas son llevadas a cabo primordialmente por las jurisdicciones con más recursos: las ciudades con mayores ingresos y los gobiernos regionales en los países federales. Por ejemplo, en Argentina, cada gobierno provincial cuenta con una unidad de estadísticas propia, que coordina con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos las actividades estadísticas a realizar cada año. En México, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Estatales, las 32 entidades federativas desarrollaron actividades de generación y procesamiento de información estadística y geográfica en 2022.

En el caso de los gobiernos locales, el arreglo más básico es el de disponer de una unidad encargada de trabajar con datos (públicos o privados) para producir indicadores multipropósito. Sin embargo, no todos los gobiernos subnacionales tienen equipos de trabajo estadístico y menos aún un área dedicada. Es difícil tener datos concretos, pero el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2021) da algunas pistas. En 2020, el 20 % de los municipios declararon realizar algún tipo de tratamiento de información estadística y geográfica, proporción que aumenta con el nivel de población del gobierno local y con el nivel de riqueza (aproximado por los ingresos tributarios per cápita).

En cuanto a unidades dentro de la organización que promuevan el uso de datos, un caso relevante es el de las unidades de cumplimiento o centros de gobierno (conocidas como *delivery units* en inglés). Estas tienen como responsabilidad la elaboración de metas o indicadores cuantitativos sobre objetivos prioritarios de gestión y el seguimiento de su avance (Barber et al., 2011). A partir de estas funciones, han favorecido la utilización de estadísticas en la definición y monitoreo de las políticas públicas. En el caso de notar falencias en la información necesaria para estos fines, han jugado un rol clave en su generación. En este sentido, estas unidades son demandantes de datos y estos son de distinta naturaleza. Por una parte, promueven el uso de registros digitales sobre los procesos de los gobiernos, que facilitan información sobre aspectos como la ejecución financiera y real de programas gubernamentales; por otra parte, hacen uso de variables demográficas y socioeconómicas, que provienen de fuentes más tradicionales de datos, como las encuestas realizadas por oficinas estadísticas nacionales o subnacionales (recuadro 8.4).



**Varios países de la región incluyen a los subnacionales en sus estrategias nacionales de actualización de competencias. Esto es valioso para el desarrollo de capacidades**

Los gobiernos subnacionales de ALyC han comenzado a implementar unidades de cumplimiento en las últimas dos décadas (Alessandro, 2020) tanto a nivel local como regional. Dentro de los ejemplos documentados por este autor y por Lafuente y González (2018), los objetivos de estas unidades cubrían temas de seguridad ciudadana, salud, educación e infraestructura. Hay gran variabilidad en la cantidad de objetivos monitoreados, con casos en los que se ha llegado a hacer seguimiento simultáneo a 290 proyectos estratégicos.

Otro tipo de unidades que usa datos de manera intensiva son las de evaluación de impacto. Estas se dedican principalmente a medir el impacto de programas y políticas; por ejemplo, el efecto de un esquema policial de puntos calientes sobre la incidencia de crímenes. Hacer evaluaciones de este tipo es costoso y logísticamente complejo, por lo que se reserva a organizaciones suficientemente grandes, pero es una forma de dar valor a los registros administrativos y a distintas fuentes de recolección de datos. Desarrollarlas solo tiene sentido si la evidencia es usada para informar la toma de decisiones. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) supervisa la adopción de funciones de monitoreo y evaluación en los gobiernos regionales. En su informe de 2023, resalta que 31 de un total de 32 gobiernos regionales han establecido la obligatoriedad de realizar evaluaciones en sus políticas de desarrollo social, aunque solo 12 han creado una institución con autonomía técnica y de gestión.

## Interacción con gobiernos nacionales

Los gobiernos centrales de la región han avanzado en los últimos años en la creación de programas o estrategias nacionales de gobierno digital (ENGd), instrumentos que utilizan para definir los principales ejes y objetivos de la transformación digital en el gobierno y los actores involucrados<sup>4</sup>. Las ENGd pueden estar plasmadas en documentos que atienden específicamente la transformación digital del

gobierno o estar incluidas en una estrategia más general de digitalización (OCDE y CAF, 2023). Los Estados de Sudamérica y la mayoría de los países de Centroamérica (22 en total) tienen ENGd. Algunos de estos países han adoptado, además, estrategias sectoriales de digitalización o una estrategia para la incorporación de inteligencia artificial y otras tecnologías en el gobierno (Banco Mundial, 2022b). Si bien

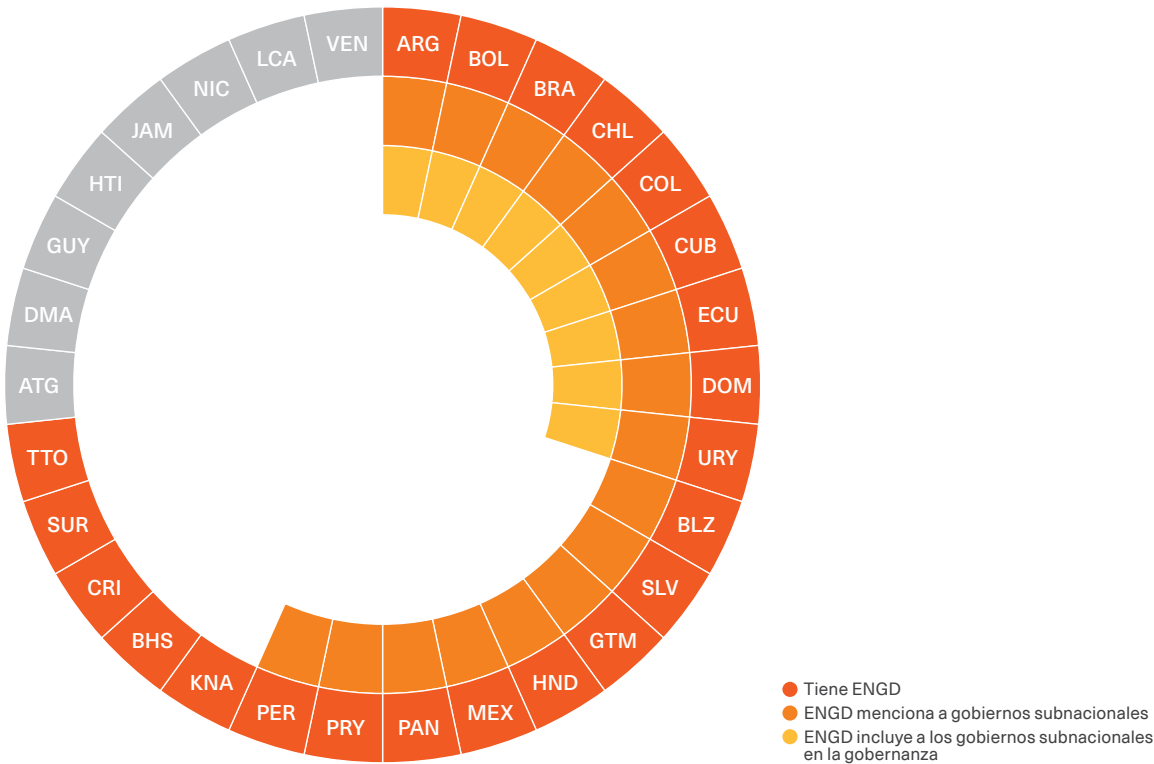
4 CAF ha apoyado la elaboración de estas estrategias de transformación digital en la región. Ejemplos de esto son el Programa de Apoyo a la Estrategia de Transformación e Inclusión Digital de Panamá, el Programa de Apoyo para la Transformación Digital del Estado para la Reactivación en Colombia y el Programa Sectorial de Enfoque Amplio de Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Transformación e Inclusión Digital de Trinidad y Tobago.



en las ENGD de 18 de los 22 países se menciona a los gobiernos subnacionales, solo en nueve casos se plantea una coordinación con ellos para la implementación de la estrategia o se los incluye dentro de su gobernanza. Un ejemplo de coordinación e inclusión es el de Uruguay, que elaboró el Plan Estratégico de Gobierno Digital para Gobiernos

Subnacionales, donde establece objetivos específicos que la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) busca alcanzar en cooperación con el Congreso de Intendentes, que es un órgano de coordinación de las autoridades de los gobiernos regionales (AGESIC, 2021).

**Gráfico 8.9**  
Inclusión de los gobiernos regionales y locales en las estrategias nacionales de gobierno digital



**Fuente:** Elaboración propia con base en documentos nacionales relativos a las estrategias nacionales de gobierno digital (ver el apéndice, disponible en la edición del RED en línea, para consultar la fuente de cada país).

Algunas de las estrategias nacionales postulan programas específicos para implementar en los gobiernos regionales y locales. Un ejemplo mencionado previamente es el despliegue de plataformas transversales de identidad digital y firma electrónica en Chile. Otro caso es el programa Mi Colombia Digital, implementado por el Ministerio de Tecnologías

de la Información y las Comunicaciones de ese país desde 2018. Actualmente, este programa brinda a los gobiernos regionales y locales (aunque también a escuelas y empresas públicas, entre otras entidades territoriales) plantillas para la creación de sitios web y correos electrónicos de forma gratuita (Facchina y López Barrera, 2024). Estos sitios-modelo se integran

fácilmente con los sistemas propios de las entidades territoriales (Cruz, 2020) y cumplen con estándares de accesibilidad y seguridad, al tiempo que permiten a las entidades personalizarlos (Mi Colombia Digital, 2024). Al cierre de 2023, un total de 879 gobiernos locales de Colombia (de 1.105) habían implementado una sede electrónica utilizando el modelo de Mi Colombia Digital (2023; CAF, 2025).

Otro caso relevante es la Red Nacional de Gobierno Digital liderada por el Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos de Brasil. Además de

la posibilidad de acceder a plantillas para sitios web, dicho programa permite obtener las herramientas de identificación y firma digital para los ciudadanos (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024a). Los primeros en adherir a la red fueron los gobiernos regionales y gobiernos locales que son capitales. Un dato auspicioso es que en 2023 y 2024 se incrementaron significativamente los gobiernos locales que adhirieron a la red y se encuentran utilizando los servicios que ofrece (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024b).

## Innovaciones en colaboración con el sector privado

Otro factor que puede habilitar la modernización en el sector público es la cooperación con empresas privadas que utilizan tecnologías digitales y metodologías innovadoras para implementar soluciones a problemas públicos. Esta colaboración y el ecosistema en el que sucede se denomina GovTech (Zapata, 2020). En los últimos años han surgido programas para la aceleración de empresas con soluciones digitales innovadoras, como, por ejemplo, InovAtiva en Brasil, la incubadora Ingenio en Uruguay o MiLAB/Innpulsa en Colombia, implementado con apoyo de CAF. También se han adoptado estrategias destinadas a desarrollar redes entre los distintos actores del ecosistema, como la Red Nacional de Innovadores Digitales de Perú (OCDE y CAF, 2023).

Otra forma de fomentar este ecosistema es a través del apoyo financiero. Este se puede realizar a partir de la contratación de los servicios por parte del Estado, la creación de fondos de inversión estatales que propicien la generación de pilotos o prototipos, o la concesión de subvenciones para realizar investigación y desarrollo (Kuziemski et al., 2022). De acuerdo con OCDE y CAF (2023), no se han encontrado fondos para la innovación en los países de la región.

Los gobiernos subnacionales pueden aprovechar las colaboraciones que se establezcan en el entorno nacional. Por ejemplo, alianzas creadas por Innpulsa en Colombia brindan soluciones a los gobiernos locales para ofrecer certificados de residencia de forma digital (Innpulsa Colombia, 2024). Algunos gobiernos locales en Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú

y Uruguay también se encuentran implementando laboratorios e iniciativas de innovación conjuntas con el sector privado (Laguyas et al., 2021). Las soluciones que surgen de estos laboratorios han impactado en tareas diversas, como la gestión de residuos o la inclusión de personas con discapacidad en la educación pública.



### **Varios gobiernos subnacionales en ALyC implementaron soluciones con el sector privado para la gestión en sectores como la educación o el manejo de residuos**

Los desafíos para la promoción de estos ecosistemas, tanto para los gobiernos centrales como locales, se relacionan con la adecuación de los marcos normativos de compras públicas, las capacidades de los funcionarios públicos y el establecimiento de espacios de prueba y experimentación (OCDE y CAF, 2023).



# Referencias







- Acceso a la Justicia (2021). *Funciograma del servicio de policía en Venezuela*. <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2021/10/Funciograma-del-servicio-de-policia-en-Venezuela.pdf>
- Acosta, M., Sáenz, M. del R., Gutiérrez, B. y Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de El Salvador. *Salud Pública México*, 53(2). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342011000800014](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800014)
- Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024. Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 2021. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0)
- AGESIC (2021). *Plan Estratégico de Gobierno Digital para Gobiernos Subnacionales 2021-2025*. Uruguay: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Conocimiento. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2021-08/PEI%20CI%20para%20portal%20final.pdf>
- Aguilar et al. (2020). *¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina*. Repositorio Digital UNC. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553273>
- Ahmad, E. y Brosio, G. (2018). Can lessons from equalisation transfers in industrial countries be applied to reforms in emerging-market countries? En Valdesalici, A. y Palermo, F. (eds.), *Comparing fiscal federalism*, vol. 10. Brill. [https://doi.org/10.1163/9789004340954\\_010](https://doi.org/10.1163/9789004340954_010)
- Ahmad, E., Brosio, G. y Jiménez, J. P. (2019). *Options for retooling property taxation in Latin America*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/45021>
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. y Lembcke, A. C. (2017). What makes cities more productive? Evidence from five OECD countries on the role of urban governance. *Journal of Regional Science*, 57(3), 385-410. <https://doi.org/10.1111/jors.12334>
- AIG (2019). *Agenda digital nacional 2022*. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. Gobierno Nacional de Panamá. <https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/agenda-digital-2022.pdf>
- Akhtari, M., Moreira, D. y Trucco, L. (2022). Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. *American Economic Review*, 112(2), 442-493.
- Alberti, C., Díaz-Rioseco, D. y Visconti, G. (2022). Gendered bureaucracies: Women mayors and the size and composition of local governments. *Governance*, 35(3), 757-776.
- Albina, I., Berniell, L. y De la Mata, D. (2024). Caracterización de la diversidad étnico-racial en América Latina y el Caribe y su distribución geográfica. Documento de Políticas n.º 37. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2304>
- Alcalde-Rabanal, J. E., Lazo-González, O. y Nigenda, G. (2011). Sistema de salud de Perú. *Salud Pública México*, 53(2). <https://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/19.pdf>
- Alcázar, L. y Jaramillo, M. (2022). *Inversión pública y desigualdad en América Latina*. Documento de Investigación n.o 124. Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94463-2>
- Alessandro, M. (2020). *Gobernar las ciudades: El rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1655>



- Armendáriz, E., Carrasco, H., Galindo, G. y Rodrigues Gomes, C. (2019). *Base de Datos del Gasto en Inversión Pública de América Latina (BDD-GIPAL)* [serie de datos]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001919>
- Arreaza, A., Sanguinetti, P., Kopits, G., Berganza, J. C., Schmidt-Hebbel, K., Ortiz, M. C., Freitas de Hollanda Cavalcanti, M. A., Mora, M., Matos dos Santos, C. H., Bhering, G. y Lima de Almeida, V. A. (2022) *Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: Experiencias y principales lecciones*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1905>
- Avis, E., Ferraz, C. y Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5). <https://doi.org/10.1086/699209>
- Báez, M. J., Brassiolo, P., Estrada, R. y Fajardo, G. (2022). Going subnational: Wage differentials across levels of government in Brazil, Mexico, and Uruguay. *World Development*, vol. 160, 106085.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice*. Urban and Local Government Background Series, n.o 2. Municipal finance Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/236781468764725893/Intergovernmental-transfers-in-developing-and-transition-countries-principles-and-practice>
- Bahl, R. y Bird, R. (2008). Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>
- Banco Mundial (2021). *World development report 2021: Data for better lives*. Washington, D.C.: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1600-0. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Banco Mundial (2022a). *Diagnóstico nacional do controle interno. Uma avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo dos Municípios Brasileiros baseada no COSO I e IA-CM*. Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/990861608105110250/pdf/Relatorio-Principal.pdf>
- Banco Mundial (2022b). *GovTech Dataset* [base de datos]. Grupo Banco Mundial. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037889/GovTech-Dataset>
- Banco Mundial (2022c). *Subnational Doing Business*. Grupo Banco Mundial. <https://archive.doingbusiness.org/es/doingbusiness>
- Banco Mundial (2022d). *Worldwide Bureaucracy Indicators. Version 3.0* [base de datos]. Grupo Banco Mundial. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132/Worldwide%20Bureaucracy%20Indicators?version=3>
- Banco Mundial (2023). *IEG Ratings and Data* [base de datos]. Independent Evaluation Group. Consulta realizada el 29 de noviembre de 2024. <https://ieg.worldbankgroup.org/data>
- Banco Mundial (2024a). PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales). *Indicadores* [base de datos]. Datos abiertos del Banco Mundial. Consulta realizada el 8 de junio de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- Banco Mundial (2024b). Población total. *Indicadores* [base de datos]. Datos abiertos del Banco Mundial. Consulta realizada el 12 de agosto de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

Banco Mundial (2024c). *Poverty and Inequality. Platform methodology handbook*. Edition 2024-09. <https://datanalytics.worldbank.org/PIP-Methodology/>

Banco Mundial (2024d). Superficie (kilómetros cuadrados). *Indicadores* [base de datos]. Consulta realizada el 12 de agosto de 2024. Datos abiertos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2>

Bandiera, O., Prat, A. y Valletti, T. (2009). Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1278-1308. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278>

Barber, M., Kihn, P. y Moffit, A. (2011). *Deliverology: From idea to implementation*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation#/>

Barbero, J. A. (2019). *IDEAL 2017-2018: Infraestructura en el desarrollo de América Latina*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1465>

Barrera-Orsorio, F. y Linden, L. (2009). *The use and misuse of computers in education: Evidence from a randomized experiment in Colombia*. Policy Research Working Paper n.o 4836. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/346301468022433230/The-use-and-misuse-of-computers-in-education-evidence-from-a-randomized-experiment-in-Colombia>

Bates, R. H. y Lien, D. D.-H. (1985). A note on taxation, development, and representative government. *Politics & Society*, 14(1), 53-70. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/003232928501400102>

Baum-Snow, N. y Han, L. (2024). The microgeography of housing supply. *Journal of Political Economy*, 132(6), 1897-1946. <https://doi.org/10.1086/728110>

BCE (2023). *Operaciones de los Gobiernos Autónomos y Descentralizados (base devengado)* [base de datos]. Consulta realizada el 30 de julio de 2024. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2062122023.html>

BCR (2022). *Proyecciones de Población Municipal 2020-2030 (rev2021)* [base de datos]. Banco Central de la Reserva. Consulta realizada el 21 de julio de 2024. <https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/busqueda/193>

Becerra, L. y Galarza, S. (2022). *Costo total de propiedad: Buses eléctricos en el nuevo modelo de negocios del transporte público de Santiago de Chile*. ZEBRA.

Bedoya, J., de Hoyos, R. y Estrada, R. (2023). *Rule-based civil service: Evidence from a nationwide teacher reform in Mexico*. Documento de trabajo 2023/03. CAF. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2055/Rule-based%20civil%20service.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Beghelli, S., Guastella, G. y Pareglio, S. (2020). Governance fragmentation and urban spatial expansion: Evidence from Europe and the United States. *Review of Regional Research*, 40(1), 13-32. <https://doi.org/10.1007/s10037-019-00136-0>

Berliner, D. y Erlich, A. (2015). Competing for transparency: Political competition and institutional reform in Mexican States. *The American Political Science Review*, 109(1), 110-128.

Bermúdez-Madriz, J. L., Sáenz, M. del R., Muiser, J. y Acosta, M. (2011). Sistema de salud de Honduras. *Salud Pública México*, 53(2). <https://www.scielosp.org/pdf/spm/v53s2/16.pdf>

- Berniell, I., Fernández, R. y Krutikova, S. (2024). *Gender inequality in Latin America and the Caribbean*. Working Paper 32104. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32104>
- Berniell, L., De la Mata, D., Bernal, R., Camacho, A., Barrera-Osorio, F., Álvarez, F., Brassiolo, P. y Vargas, J. (2016). *RED 2016: Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/936>
- Besley, T., Burgess, R., Khan, A. y Xu, G. (2022). Bureaucracy and development. *Annual Review of Economics*, 14, 397-424.
- Bhalotra, S. y Clots-Figueras, I. (2014). Health and the political agency of women. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2), 164-197.
- Bideau, G. (2020). Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France: Quelles conséquences pour les territoires ? *Géococonfluences*. <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-sur-les-communes-nouvelles-en-france-quelles-consequences-pour-les-territoires>
- Bobba, M., Ederer, T., Leon-Ciliotta, G., Neilson, C. y Nieddu, M. G. (2021). *Teacher compensation and structural inequality: Evidence from centralized teacher school choice in Perú*. Working Paper 29069. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w29068/w29068.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29068/w29068.pdf)
- Bobić, V., Delgado, L., De León Beato, B., Gerardino, M. P., Henessey, M. y Martínez-Carrasco, J. (2023). *The impact of the one-stop shop for business registration in the Dominican Republic*. Documento de trabajo n.o IDB-WP-01415. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005089>
- Bonilla-Mejía, L. y Higuera-Mendieta, I. G. (2017). *Political alignment in the time of weak parties: Electoral advantages and subnational transfers in Colombia*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana 260. Banco de la República de Colombia. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6966>
- Bornhorst, F., Mercés, G. y Freire, N. (2019). The subnational fiscal crisis. En *Brazil: Boom, bust, and the road to recovery* (p. 382). Fondo Monetario Internacional. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484339749/ch012.xml>
- Borrero Ochoa, Ó. A. y Rojas Ruiz, J. K. (2020). Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidades. *Lincoln Institute of Land Policy*. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/contribucion-mejoras-en-america-latina/>
- Bousquet, G., Daude, C. y De la Maisonnette, C. (2015). *Fiscal decentralisation in Colombia: New evidence regarding sustainability, risk sharing and "fiscal fatigue"*. OECD Economics Department Working Papers n.o 1202. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5js30tzp18kj-en>
- Bragança, A., Ferraz, C. y Ríos, J. (2015). *Political dynasties and the quality of government*. <https://web.stanford.edu/~juanfr/bragancaferrazrios2015.pdf>
- Branstetter, L., Lima, F., Taylor, L. y Venâncio, A. (2014). Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal. *The Economic Journal*, 124(577), 805-832.
- Brassiolo, P., Estrada, R. y Fajardo, G. (2020). My (running) mate, the mayor: Political ties and access to public sector jobs in Ecuador. *Journal of Public Economics*, 191, 104286.



Brassiolo, P., Estrada, R. y Fajardo, G. (2024). Bureaucratic turnover across levels of government. *Economía LACEA Journal*, 23(1). <https://economia.lse.ac.uk/articles/10.31389/eco.427>

Brassiolo, P., Estrada, R., Fajardo, G. y Martínez-Correa, J. (2021). *Family rules: Nepotism in the Mexican judiciary*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1798>

Brassiolo, P., Estrada, R., Fajardo, G. y Vargas, J. (2021). Self-selection into corruption: Evidence from the lab. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 192, 799-812. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2021.11.001>

Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G. y Schargrodsky, E. (2023). *RED 2023: Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089>

Bräutigam, D. A. (2008). Introduction: Taxation and state-building in developing countries. En Bräutigam, D., Moore, M. y Fjeldstad, O.-H. (eds.), *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 1-33). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490897.001>

Brollo, F. y Nannicini, T. (2012). Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(4), 742-761. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>

Brollo, F. y Troiano, U. (2016). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics*, 122, 28-45.

Bruce, R., Cavgias, A., Meloni, L. y Remigio, M. (2022). Under pressure: Women's leadership during the COVID-19 crisis. *Journal of Development Economics*, 154, 102761.

Brutti, Z. (2020). Cities drifting apart: Heterogeneous outcomes of decentralizing public education. *IZA Journal of Labor Economics*, 9(1). <https://doi.org/10.2478/izajole-2020-0003>

Brutti, Z. y Torres, F. S. (2022). Turning around teacher quality in Latin America: Renewed confidence and lessons from Colombia. *Economic Analysis and Policy*, 73, 62-93.

Burgess, R., Greenstone, M., Ryan, N. y Sudarshan, A. (2020). The consequences of treating electricity as a right. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 145-169. <https://doi.org/10.1257/jep.34.1.145>

Burret, H. T. y Feld, L. P. (2018). (Un-)intended effects of fiscal rules. *European Journal of Political Economy*, 52, 166-191. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.06.002>

Cabello, S. (2022). *El camino de desarrollo de las ciudades inteligentes: Una evaluación de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CAF (2025). *Base de datos de gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe* [base de datos]. CAF.

Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. y Galetovic, A. (2021). The ways of corruption in infrastructure: Lessons from the Odebrecht case. *Journal of Economic Perspectives*, 35(2), 171-190. <https://doi.org/10.1257/jep.35.2.171>

Cano, I. (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: Tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3, 136-155.

Canuto, O. y Liu, L. (2013). Subnational debt, insolvency, and market development. *World Bank - Economic Premise*, 112, 1-7.

- Capello, M. L. y Caullo, M. L. (2024). *La gestión de la inversión pública nacional y subnacional en países de Latinoamérica*. Instituto de Estudios sobre la Realidad de Argentina y Latinoamérica (IERAL).
- Capello, M. L., Cámpoli, N., Toselli, V. y González, P. (2024). *Inversión pública subnacional, reglas fiscales y su financiamiento en países de Latinoamérica*. Instituto de Estudios sobre la Realidad de Argentina y Latinoamérica (IERAL).
- Caputo-Leyva, J. E. (2022). *¿Mandato del cielo? Dinastías políticas y desarrollo económico local en Colombia*. Documentos CEDE 20356, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Carrera, A. (2021). *Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Mexico (MEX) (LAI 2.0)* [Perfil de país]. Comisión Europea. [http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0\\_Mexico\\_country-profile.doc](http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0_Mexico_country-profile.doc)
- Carreri, M. y Martínez, L. R. (2024). *Fiscal rules, austerity in public administration, and political accountability: Evidence from a natural experiment in Colombia*. Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3929550>
- Carrillo, P. E., Castro, E. y Scartascini, C. (2017). *Do rewards work? Evidence from the randomization of public works*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0011793>
- Casas, K., González, P. y Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Washington, D.C.: BID y Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell. [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas\\_TransformacionPolicial\\_FINAL.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf)
- Cassidy, T. y Velayudhan, T. (2024). Government fragmentation and economic growth. *The Review of Economics and Statistics*, 1-46. [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01493](https://doi.org/10.1162/rest_a_01493)
- Cataldo, M. D., Ferranna, L., Gerolimetto, M. y Magrini, S. (2023). Splitting up or dancing together? Local institutional structure and the performance of urban areas. *Economic Geography*, 99, 81-110.
- Cattaneo, M. D., Crump, R. K., Farrell, M. H. y Feng, Y. (2024). On binscatter. *American Economic Review*, 114(5), 1488-1514. <https://doi.org/10.1257/aer.20221576>
- Cavallo, E. y Daude, C. (2011). Public investment in developing countries: A blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics*, 39(1), 65-81. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.10.001>
- CEFP (2024). *Gasto programable en clasificación funcional, enero-diciembre 2023*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/infografias/2024/daip/infdaip0172024.pdf>
- CEPAL (2021). Mujeres alcaldesas electas. *Observatorio de Igualdad de Género* [base de datos]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Consulta realizada el 8 de octubre de 2024. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>
- CEPAL (2022). *Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>
- CEPAL (2023). Proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales (indicador ODS 5.5.1.b). *Observatorio de Igualdad de Género* [base de datos]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Consulta realizada el 8 de octubre de 2024. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-escaños-ocupados-mujeres-gobiernos-locales-indicador-ods-551b-0>

CEPAL (2024). *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Consulta realizada el 16 de agosto de 2024. <https://plataformaurbana.cepal.org/es>

CEPAL (s.f.). Países. *Observatorio de Igualdad de Género* [base de datos]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Consulta realizada el 8 de octubre de 2024. <https://oig.cepal.org/es/paises>

CETIC (2024). *TIC Governo Eletrônico 2023 Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro*. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20240826104638/tic\\_governo\\_eletronico\\_2023\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20240826104638/tic_governo_eletronico_2023_livro_eletronico.pdf)

Cetrángolo, O., Jiménez, J. P. y Ruiz del Castillo, R. (2009). *Rigideces y espacio fiscal en América Latina: Un estudio de experiencias comparadas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/5464>

CGLU (s.f. a). *Country profile: Bolivia*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Bolivia\\_0.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Bolivia_0.pdf)

CGLU (s.f. b). *Country profile: Nicaragua*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. <https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Nicaragua.pdf>

CGR de Chile (2023). *Situación Presupuestaria Sector Municipal 2022* [base de datos]. Consulta realizada el 20 de mayo de 2024. <https://www.contraloria.cl/web/cgr/base-de-datos-municipales>

CGR de Costa Rica (2024a). *Recursos asignados al sector municipal en el Proyecto de Ley del Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2025*. Gráfico n.º 5. Variaciones en las transferencias para el sector municipal, proyectos de ley de presupuesto 2024 y 2025. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República. <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2025/it-2025/dfoe-fip-mtr-00049-2024>

CGR de Costa Rica (2024b). *Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)*. Contraloría General de la República. <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>

Ch, R., Martin, D. A. y Vargas, J. F. (2021). Measuring the size and growth of cities using nighttime light. *Journal of Urban Economics*, 125(C). <https://ideas.repec.org/a/eee/juecon/v125y2021ics0094119020300255.html>

Chacón, M. y Sánchez, F. (2020). *El efecto de las transferencias sobre el recaudo fiscal local en Colombia*. Documentos CEDE n.º 29. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. <https://repositorio.uniandes.edu.co/flip/?pdf=/bitstreams/405fcfc1-7b7a-4cb6-8c84-833487afd57f/download>

Chamorro Narváez, R. A. y Urrea Bermúdez, A. F. (2016). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 207-251. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461>

Chattopadhyay, R. y Duflo, E. (2004). Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409-1443.

CIEP (2023). *Implicaciones del paquete económico 2024*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2024/>

CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

- Clarke, D., Rocha, R. y Szklo, M. (2024). *Does increasing public spending in health improve health? Lessons from a constitutional reform in Brazil*. Documento de trabajo 2024/07. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2300>
- CLGF (2018). Country profiles: Dominica. En *Commonwealth Local Government Handbook 2017/18*. Foro de las Administraciones Locales de la Commonwealth. <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/dominica/>
- CNM (2023). *Mapeo de consorcios públicos brasileños 2023*. Confederação Nacional de Municípios. [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos\\_tecnicos/202305\\_ET\\_CONSPUB\\_mapeamento\\_consortorios\\_brasil\\_2023.pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consortorios_brasil_2023.pdf)
- Cohen, I. (2024). Documenting decentralization: Empirical evidence on administrative unit proliferation from Uganda. *The World Bank Economic Review*, 38(4), 772-795. <https://doi.org/10.1093/wber/lhae008>
- Colonnelli, E., Prem, M. y Teso, E. (2020). Patronage and selection in public sector organizations. *American Economic Review*, 110(10), 3071-3099.
- Comisión Europea (2020). *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest: Final report prepared by the High-Level Expert Group on Business-to-Government Data Sharing*. Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/731415>
- Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (s.f.). *Plan de Gobierno Digital. Actualización participativa 2016-2026*. [https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/Plan-de-Gobierno-Digital\\_M-1.pdf](https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/Plan-de-Gobierno-Digital_M-1.pdf)
- CONAMER (2024). *Certificaciones CONAMER*. Gobierno de México [sitio web]. <https://conamer.gob.mx/certificaciones/Programas>
- Consejo Regional Metropolitano de Santiago (2023). *Más de M\$3.193 para la adquisición de cámaras y sistema de vigilancia para San Bernardo*. CORE. <https://www.coresantiago.cl/2023/08/14/mas-de-m3-193-para-la-adquisicion-de-camaras-y-sistema-de-vigilancia-para-san-bernardo/>
- Constitución Política de Colombia*, del 7 de julio de 1991. *Gaceta Constitucional N.º 116*. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Constitución Política del Estado*, del 7 de febrero de 2009. Bolivia. [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)
- Cont, W., Romero, C., Lleras, G., Unda, R., Celani, M., Gartner, A., Capelli, L., Zipitría, L., Besfamille, M., Figueroa, N., López Azumendi, S. y Fischer, R. (2021). *IDEAL 2021: El impacto de la digitalización para reducir brechas y mejorar los servicios de infraestructura*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1762>
- Contraloría General de la República (2023). *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022)*. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4441880-analisis-de-la-contratacion-publica-en-el-peru-2018-2022>
- Contreras, D., Gómez-Lobo, A. y Palma, I. (2018). Revisiting the distributional impacts of water subsidy policy in Chile: A historical analysis from 1998-2015. *Water Policy*, 20(6), 1208-1226. <https://doi.org/10.2166/wp.2018.073>
- Corrales Angulo, A. A. M. (2024). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile 2024*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013086>

Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. y Iacoviello, M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012567>

Costa, F., Nunes, L. y Sanches, F. M. (2024). How to attract physicians to underserved areas? Policy recommendations from a structural model. *Review of Economics and Statistics*, 106(1), 36-52.

Costa, M. A., Lui, L. y Rebello Tavares, S. (org.) (2022). *Gobernanza metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. Brasilia, D. F.: CEPAL; Río de Janeiro: Ipea. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47751-gobernanza-metropolitana-america-latina-un-panorama-experiencias-contemporaneas>

Coviello, D. y Gagliarducci, S. (2017). Tenure in office and public procurement. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 59-105.

Cravacuore, D. (2021). *Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Chile (CHL) (LAI 2.0)* [Perfil de país]. Comisión Europea. [http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0\\_Chile\\_country-profile.doc](http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0_Chile_country-profile.doc)

Cruz, G. (2020). *GovTech y el futuro del gobierno: El caso de Dasigno en Colombia*. Policy Brief n.o 10. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1545>

Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004402>

Curristine, T., Monteiro, R., Murara, L., Betley, M., Emery, R., Cossio, B., Barajas González, L., Rasteletti, A., Rodríguez, F. y Toscano, G. (15 de noviembre de 2019). *Mexico: Technical assistance report-public investment management assessment*. IMPF Staff Country Reports, vol. 2019, n.o 339. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9781513520148.002>

Cusato Novelli, A. (2022). *Adquisiciones públicas en Perú: Identificación de pérdidas por no usar los catálogos electrónicos*. Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://cies.org.pe/investigacion/adquisiciones-publicas-en-peru-perdidas-activas-y-pasivas/>

Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. y Papageorgiou, C. (2012). Investing in public investment: An index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth*, 17(3), 235-266. <https://doi.org/10.1007/s10887-012-9078-5>

DAF (2024). *Deuda pública. Entidades territoriales 2023*. Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda. <https://www.minhacienda.gov.co/apoyo-fiscal-territorial/viabilidad-fiscal-territorial/2023>

Dahis, R. y Szerman, C. (2024). *Decentralizing development: Evidence from government splits*. Documento de trabajo 2024/10. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2297>

Dahis, R., Ricca, B., Scot, T., Sales, N. y Nascimento, L. (2023). *MiDES: New data and facts from local procurement and budget execution in Brazil*. Working Paper Series 2023-02. Monash University, SoDa Laboratories. <https://ideas.repec.org/p/ajr/sodwps/2023-02.html>

Dal Bó, E., Finan, F. y Rossi, M. A. (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218.



- Dalio, M. A., García Zaballos, A., Iglesias, E., Gabarró, P. P. y Martínez Garza, R. (2023). *Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe: ¿Cómo aumentar el uso significativo de la conectividad digital?* Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004790>
- Dalton, A. G., Manning, L. A., Jamison, J. C., Sen, I. K., Karver, J. G., Castaneda Nunez, J. L., Guedes, L. P. y Mújica Estévez, S. B. (2021). *Behavioral insights for tax compliance*. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/472181576511865338/Behavioral-Insights-for-Tax-Compliance>
- DANE (2012). *Atlas estadístico Colombia*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/#gsc.tab=0>
- DANE (2023a). Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento. *Estadísticas por Tema. Departamento* [base de datos]. Administrativo Nacional de Estadística. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE (2023b). Proyecciones de población a nivel departamental. Período 2020-2050. *Estadísticas por Tema* [base de datos]. Colombia. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- DANE (2023c). Proyecciones de población a nivel municipal. Período 2020-2035. *Estadísticas por Tema* [base de datos]. Colombia. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- DANE (2023d). Valor agregado por municipio: serie 2011-2022 provisional. *Estadísticas por Tema* [base de datos]. Colombia. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F. y Vargas, J. (2017). *RED 2017: Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- De Benedetto, M. A. y De Paola, M. (2019). Term limit extension and electoral participation. Evidence from a diff-in-discontinuities design at the local level in Italy. *European Journal of Political Economy*, 59, 196-211.
- De Cesare, C., Molinatti, C., Orrego Acuña, C., Montaña, M., Román, M., Salazar Carrillo, A., Barrera Ayala, S. y Casanova, R. (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>
- De la Mata, D., Berniell, L., Schargrotsky, E., Álvarez, F. y Alves, G. (2022). *RED 2022: Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>
- De La O, A. L., Fernández-Vázquez, P. y Martel García, F. (2023). Federal and state audits do not increase compliance with a grant program to improve municipal infrastructure: A pre-registered field experiment. *Journal of Development Economics*, 162, 103043. <https://doi.org/10.1016/j.jdevco.2022.103043>
- De Michele, R. y Pierri, G. (2020). *Transparency and digital government: The impact of COMPR.AR in Argentina*. Documento para discusión n.o IDB-DP- 767. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002335>

*Decreto 767 de 2022, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.* Diario Oficial N.º 52.036, de 16 de mayo de 2022. ISSN 0122-2112 180. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diariooficial>

*Decreto 829, del 11 de mayo de 1998. Reglamenta el Programa de Mejoramiento de Barrios.* Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=123593>

*Decreto 946, del 24 de junio de 1993. Establece procedimientos y criterios de selección de proyectos y programas a financiar con el programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal 1993.* Ministerio de Interior. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=16332>

*Decreto Legislativo N.o 762. Ley Especial para la Reestructuración Municipal.* 13 de junio de 2023. Diario Oficial n.o 110, tomo 439. El Salvador. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4194112C-1F6E-4E24-808E-9854A3D081AD.pdf>

*Decreto Legislativo N.º 1436, del 16 de septiembre de 2018. Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.* Presidencia de la República de Perú. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/201356-1436>

*Decreto Supremo N.o 029-2021-PCM, del 19 de febrero de 2021. Reglamento de la Ley de Gobierno Digital.* El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1680865/DS%20029-2021-PCM.pdf?v=1643322501>

*Decreto Supremo N.o 12069, do 21 de junho de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027.* Diário Oficial da União N.º 119 de 24/06/2024. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/D12069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12069.htm)

*Decreto Supremo N.º 3251, del 12 de julio de 2017, mediante el cual se aprueba el Plan de Implementación de Gobierno Electrónico.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, edición 978NEC, 3251 (2017). <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/978NEC>

Del Carpio, M. L. (2014). *Social norms and tax compliance*. Princeton, NJ: Princeton University. <https://dataspace.princeton.edu/handle/88435/dsp01w9505061p>

Del Castillo, E. y Cabral, R. (2024). Subnational public debt sustainability in Mexico: Is the new fiscal rule working? *European Journal of Political Economy*, 82, 102512. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102512>

Del Valle, A. (2024). Saving lives with indexed disaster funds: Evidence from Mexico. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), 442479. <https://doi.org/10.1257/pol.20220066>

Del Valle, A., De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2020). Rules for recovery: Impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico. *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(4), 164-195. <https://doi.org/10.1257/app.20190002>

DellaVigna, S., Kim, W. y Linos, E. (2024). Bottlenecks for evidence adoption. *Journal of Political Economy*, 138(8). <https://doi.org/10.1086/729447>

Depetris-Chauvin, E., Durante, R. y Gutiérrez, E. (2022). *Political alignment and inter-jurisdictional cooperation: Evidence from crime in Mexico*. Working Papers, Article 178. <https://ideas.repec.org/p/aoz/wpaper/178.html>

DGCG (2024). *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal*. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda. Recuperado el 3 de noviembre de 2024. <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2023-01.pdf>

DIGEPRES (2023). Ejecución del Presupuesto de los gobiernos locales 2022. *Presupuesto. Gobiernos locales* [base de datos]. República Dominicana. Consulta realizada el 3 de diciembre de 2024. <https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobiernos-locales/>

DIGEPRES (2024). Ejecución del Presupuesto de los gobiernos locales 2023. *Presupuesto. Gobiernos locales* [base de datos]. República Dominicana. Consulta realizada el 3 de diciembre de 2024. <https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobiernos-locales/>

DIPRES (2023). *Estado de operaciones de gobierno a noviembre 2023*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2024. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-325582.html>

DIPRES (2024a). *Deuda bruta trimestral*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Consulta realizada el 9 de diciembre de 2024. [https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24801.html#recuadros\\_articulo\\_5517\\_group\\_pvid\\_35869\\_1](https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24801.html#recuadros_articulo_5517_group_pvid_35869_1)

DIPRES (2024b). *Informe de estadísticas de la deuda del gobierno general trimestral*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. [http://www.dipres.cl/598/articles-327233\\_version\\_PDF.pdf](http://www.dipres.cl/598/articles-327233_version_PDF.pdf).

*Disposición 20/2022, por la que se aprueba la Estrategia Aplicada al Programa Federal de Transformación Pública Digital*. Boletín Oficial de la República Argentina. Edición del 13 de junio de 2022, DI-2022-20-APN-SSIA#JGM (2022). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/267506/20220728>

Djankov, S., Georgieva, D. y Rita, R. (2018). Business regulations and poverty. *Economics Letters*, 165, 82-87.

DNAP (2023a). *Deuda pública provincial* [base de datos]. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Ministerio de Economía, Argentina. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2024. <https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html>

DNAP (2023b). *Ejecución Presupuestaria Provincial 2022* [base de datos]. Ministerio de Economía. Argentina. Consulta realizada el 15 de mayo de 2024. <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>

DNAP (2024a). *Deuda Pública Provincial* [base de datos]. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Economía, Argentina. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2024, de <https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html>

DNAP (2024b). *Ejecución Presupuestaria Provincial 2023*. [base de datos]. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Economía, Argentina. Consulta realizada el 1 de noviembre de 2024. <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>

DNAP (2024c). Recursos tributarios de origen nacional. Información consolidada. Año 2023. *Recursos Tributarios Provinciales* [base de datos]. Argentina. Consulta realizada el 25 de julio de 2024. <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

DNIP (2018). *Convenio con Provincias*. Argentina.gob.ar. Consulta realizada el 16 de noviembre de 2024. <https://www.argentina.gob.ar/dnip/convenio-con-provincias>

DNP (2023a). Ejecución de Gastos. Año 2022. *Información fiscal y financiera* [base de datos]. Consulta realizada el 1 de noviembre de 2024. [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx)

DNP (2023b). Ejecución de ingresos. Año 2022. *Información fiscal y financiera* [base de datos]. Consulta realizada el 1 de noviembre de 2024. [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx)

DNP (2023c). *Operaciones Efectivas de Caja Municipales y Departamentales 2000-2023* [base de datos]. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/analisis-de-fuentes-de-financiacion-territorial.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/analisis-de-fuentes-de-financiacion-territorial.aspx)

Dougherty, S., Nebreda, A. M. y Mota, T. (2024). *Adapting intergovernmental fiscal transfers for the future: Emerging trends and innovative approaches*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/6389ca23-en>

DTU (28 de agosto de 2021). *Our digital transformation journey. Project: Government digital transformation to strengthen competitiveness*. Digital Transformation Unit. Gobierno de Bahamas. [https://www.bahamas.gov.bs/wps/wcm/connect/b44d080c-f3fb-4c65-80c6-4182defa1a8f/September+Issue+DTU+Project+Update.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=b44d080c-f3fb-4c65-80c6-4182defa1a8f](https://www.bahamas.gov.bs/wps/wcm/connect/b44d080c-f3fb-4c65-80c6-4182defa1a8f/September+Issue+DTU+Project+Update.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=b44d080c-f3fb-4c65-80c6-4182defa1a8f)

Dunning, T., Monestier, F., Piñeiro, R., Rosenblatt, F. y Tuñón, G. (2015). *Positive vs. negative incentives for compliance: Evaluating a randomized tax holiday in Uruguay*. SSRN Scholarly Paper 2650105. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2650105>

E-Governance and Digitalization Department (2024). *National Digital Agenda 2022-2025. Towards a digital Belize*. <https://digitalagenda.gov.bz/>

Eguino, H., Erba, D., Da Silva, E., Piumetto, M., Iturre, T., Rodríguez, A. y De Olivera, A. (2020). *Catastro, valoración inmobiliaria y tributación municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002437>

Elacqua, G., Munevar, I., Sánchez, F. y Santos, H. (2021). The impact of decentralized decision-making on student outcomes and teacher quality: Evidence from Colombia. *World Development*, 141, 105378. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105378>

EMSA (s.f.). *Accionistas*. Electrificadora del Meta. <https://www.electrificadoradelfmeta.com.co/accionistas>

Eslava, F. (2020). *Conflict and gender leadership: Female mayors in Colombia*. SSRN 3690085. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3690085>

Estrada, R. (2019). Rules versus discretion in public service: Teacher hiring in Mexico. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 545-579.

Estrada, R. y Lombardi, M. (2022). *The effect of high dismissal protection on bureaucratic turnover and productivity*. Documento de trabajo 2022/13. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1915>

Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J. y Reynaud, J. (2020). *How to design subnational fiscal rules: A Primer*. IMF How To Notes, vol. 2020, n.o 001. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9781513527031.061>

Facchina, M. y López Barrera, L. A. (2024). *Mi Colombia Digital. Herramienta de transformación digital del Estado colombiano*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2208>

- Faguet, J.-P. (2003). *Decentralization and local government in Bolivia: An overview from the bottom up*. Crisis States Programme Working Paper n.o 29. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.397721>
- Faguet, J.-P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? *Journal of Public Economics*, 88(3-4), 867-893. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00185-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8)
- Faguet, J.-P. (2008). Decentralisation's effects on public investment: Evidence and policy lessons from Bolivia and Colombia. *The Journal of Development Studies*, 44(8), 1100-1121. <https://doi.org/10.1080/00220380802242370>
- Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L. y De la Mata, D. (2019). *RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- Fedelino, A. (2010). *Making fiscal decentralization work: Cross-country experiences*. Occasional Paper n.o 2010/001. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/Occasional-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Fiscal-Decentralization-Work-Cross-Country-Experiences-23731>
- Ferraz, C. y Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.
- Ferraz, C., Foremny, D. y Santini, J. F. (2024). *Revenue slumps and fiscal capacity: Evidence from Brazil*. NBER Working Paper, 32.440. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32440>
- Ferraz, C. y Monteiro, J. (2012). *Does oil make leaders unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom*. Development Economics Seminar. Toulouse School of Economics. <https://www.tse-fr.eu/seminars/2012-does-oil-make-leaders-unaccountable-evidence-brazils-offshore-oil-boom>
- FMI (2014). *Government finance statistics manual 2014*. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9781498343763.069>
- FMI (2018). *Brazil. Technical Assistance Report – Public investment management assessment*. IMF Country Report n.o 18/249. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/29/Brazil-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-46147>
- FMI (2022). Expenditure by function of Government (COFOG). *Government Finance Statistics (GFS)* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. <https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sId=1479329132316>
- FMI (2024a). Expense 2020-2022. *Government Finance Statistics (GFS)* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. Consulta realizada el 30 de mayo de 2024. <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>
- FMI (2024b). GDP per capita, current prices. *World Economic Outlook (April 2024)* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. Consulta realizada el 23 de julio de 2024. <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO>
- FMI (2024c). Gross domestic product. Nominal. Unadjusted. Domestic Currency. *International Financial Statistics (IFS)* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. Consulta realizada el 12 de diciembre de 2024. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=63122827>



FMI (2024d). Implied PPP conversion rate. *World Economic Outlook (April 2024)* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. Consulta realizada el 12 de diciembre de 2024. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO WORLD>

FMI (2024e). Revenue 2020-2022. *Government Finance Statistics (GFS)* [base de datos]. Fondo Monetario Internacional. <https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sld=1479329132316>

Fondevila, G. y Meneses Reyes, R. (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y política pública*, 26(1), 139-165.

Fox, W. y Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?* Policy Research Working Paper 3913. Washington, D.C.: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/8672>

Frank, J. M. (2013). *Public investment management in Latin America and the Caribbean: Institutions under evolution*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:166584148>

Funk, K. D. y Philips, A. Q. (2019). Representative budgeting: Women mayors and the composition of spending in local governments. *Political Research Quarterly*, 72(1), 19-33.

Furceri, D. y Li, B. G. (2017). *The macroeconomic (and distributional) effects of public investment in developing economies*. Working Paper n.o 2017/217. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/20/The-Macroeconomic-and-Distributional-Effects-of-Public-Investment-in-Developing-Economies-45222>

Gabinete de Transformación Digital (2022). *Agenda Digital 2030*. Gobierno de República Dominicana. <https://agendadigital.gob.do/wp-content/uploads/2022/02/Agenda-Digital-2030-v2.pdf>

Gadenne, L. (2017). Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(1), 274-314.

Galiani, S., Gertler, P. y Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2106-2120. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.004>

Galilea, S., Letelier, L. y Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento* [documento de proyecto]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2a9ebc4a-6429-4bf5-aa7b-47ec0b0baaac/content>

Gasparini, L., Arcidiácono, M., Carella, L., Puig, J., Gluzmann, P. y Brassiolo, P. (2015). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El trimestre económico*, 82(328), 749-784.

Gelb, A. y Metz, A. D. (2018). *Identification revolution: Can digital ID be harnessed for development?* Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt21c4t40>

Gerardino, M. P., Litschig, S. y Pomeranz, D. (2024). Distortion by audit: Evidence from public procurement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 16(4). <https://doi.org/10.1257/app.20220512>

Global Americans (2017). *Report on indigenous political representation: Introduction and summary*. <https://globalamericans.org/report-indigenous-political-representation-introduction-summary/>

Gobierno de Surinam (2023). *National Digital Strategy*. Paramaribo: Gobierno de Surinam. <https://gov.sr/wp-content/uploads/2023/09/Suriname-National-Digital-Strategy-2023-2030.pdf>

González, F. y Silva, H. (2024). *Efficiency of bus priority infrastructure*. <https://fagonza4.github.io/psb.pdf>

Gorostiaga, J. (s.f.). *Educación básica. Panorama regional*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO. <https://siteal.iipe.unesco.org/eje/pdf/1206>

Guanais, F., Regalia, F., Pérez-Cuevas, R. y Anaya, M. (eds.). (2018). *Desde el paciente: Experiencias de la atención primaria de salud en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001255>

Gupta, S., Kangur, A., Papageorgiou, C. y Wane, A. (2014). Efficiency-adjusted public capital and growth. *World Development*, 57, 164-178. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.012>

Gupta, S., Keen, M., Shah, A. y Verdier, G. (eds.). (2017). *Digital revolutions in public finance*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484315224/9781484315224.xml>

Hjort, J., Moreira, D., Rao, G. y Santini, J. F. (2019). *How research affects policy: Experimental evidence from 2,150 Brazilian municipalities*. Working Paper 25941. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w25941>

Hoffman, P. T. y Rosenthal, J.-L. (1997). The political economy of warfare and taxation in early modern Europe: Historical lessons for economic development. En Drobak, J. y Nye, J. (eds.), *The frontiers of the new institutional economics*, 31-55. San Diego, CA: Academic Press.

Holland, A. C. (2015). The distributive politics of enforcement. *American Journal of Political Science*, 59(2), 357-371. <https://doi.org/10.1111/ajps.12125>

Hooghe, L. y Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: A postfunctionalist theory of governance, Volume II*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766971.001.0001>

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkatz, S., Niedzwiecki, S. y Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance, Volume I*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>

Iacoviello, M., Llano, M. y Pulido, N. (2024). Civil Service and federalism: The Argentine case. Nota técnica. Contribución a Grin, E., Schnabel, J., Mendoza Ruiz, J. y Kölling, M. (eds.), *The Forum of Federations Handbook on Federalism in Ibero-America. A comparative analysis*. Routledge (en proceso de publicación).

IBGE (2011). *Evolução da Divisão Territorial do Brasil: 1872-2010* [base de datos]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=255077>

IBGE (2019). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2019* [base de datos]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada el 30 de septiembre de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>

IBGE (2020). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2020* [base de datos]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada el 27 de agosto de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>

IBGE (2021). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021* [base de datos]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada el 27 de agosto de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=35765>

IBGE (2022). Censo demográfico. População residente por cor ou raça. *SIDRA* [Sistema de Recuperação Automática de Datos del IBGE]. Consulta realizada el 9 de diciembre de 2024. <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/9605>

IBGE (2023a). Produto interno bruto dos Estados. *Contas Nacionais* [base de datos]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada el 6 de junio de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=series-historicas>

IBGE (2023b). Produto interno bruto dos municípios. *Contas Nacionais* [base de datos]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada el 6 de junio de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>

IBGE (s.f. a). Novo sistema de contas nacionais (1999 y 2022). *Contas Nacionais* [base de datos]. Años 1999 y 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2024. [http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas\\_nacionais/1\\_3\\_nscn.xls](http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_3_nscn.xls)

IBGE (s.f. b). *PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* [base de datos]. Serie 2018-2023. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta realizada en noviembre de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>

IGAC (2019). *Estadísticas catastrales, corte a 1 de enero de 2019*. Bogotá D.C. Colombia: IGAC. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

INE (1982). *Censo de población y vivienda 1982. Volumen I*. Instituto Nacional de Estadísticas. Chile. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/anteriores/censo\\_1982\\_volumen\\_i.pdf?sfvrsn=9becbd80\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/anteriores/censo_1982_volumen_i.pdf?sfvrsn=9becbd80_4)

INE (1995). *Ciudades, pueblos y aldeas. Censo 1992*. Instituto Nacional de Estadísticas. Chile. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/anteriores/censo1992.pdf?sfvrsn=1f42f2c4\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/anteriores/censo1992.pdf?sfvrsn=1f42f2c4_4)

INE (2001). *República Bolivariana de Venezuela: XIII Censo Nacional de Población y Vivienda* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística. Venezuela. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. [http://www.ine.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=95&Itemid=9](http://www.ine.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=9)

INE (2003). *Resultados generales censo 2002. Volumen I*. Instituto Nacional de Estadísticas. Chile. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2002/censo\\_2002\\_volumen\\_i.pdf?sfvrsn=e4988530\\_6](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2002/censo_2002_volumen_i.pdf?sfvrsn=e4988530_6)

INE (2011). *República Bolivariana de Venezuela: XIV Censo Nacional de Población y Vivienda* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística. Venezuela. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. [http://www.ine.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=95&Itemid=9](http://www.ine.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=9)

INE (2013). Población por región, sexo y edad 1996-2025. Series históricas - Revisión 2013. *Estadísticas* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística. Uruguay. Consulta realizada el 27 de junio de 2024. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/estimaciones-proyecciones>

INE (2022). *Microdatos, Metadatos, Cuestionarios y Manuales ECH por Edición* [base de datos]. Serie 2018-2021. Instituto Nacional de Estadística. Uruguay. Consulta realizada en noviembre de 2024. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/politicas-y-gestion/microdatos-metadatos-cuestionarios-manuales-ech-edicion>

INE (2023). Producto interno bruto departamental. *Estadísticas Económicas* [base de datos]. Consulta realizada el 25 de julio de 2024. Instituto Nacional de Estadística. Bolivia. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/pib-y-cuentas-nacionales/producto-interno-bruto-departamental/producto-interno-bruto-departamental/#1589484093225-b57379da-b2f6>

INE (s.f.). Encuesta continua de empleo. Serie 2018-2023. *Catálogo ANDA* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística. Bolivia. Consulta realizada en noviembre de 2024. <https://anda.ine.gob.bo/index.php/catalog/ENCUESTAS>

INEC (1990). *IX Censo de Población y Vivienda de Panamá: Año 1990* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=1990&lang=esp>

INEC (2000). *X Censo de Población y VI de Vivienda de Panamá: Año 2000* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=LP2000&lang=esp>

INEC (2010). *XI Censo de Población y VII Vivienda de Panamá: Año 2010* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=LP2010&lang=esp>

INEC (2023a). *Gastos efectuados por el Gobierno Central de la República, según clase de gastos e institución: años 2018-22* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Consulta realizada el 10 de agosto de 2024. [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1256&ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=27](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1256&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27)

INEC (2023b). *Ingresos y gastos de los Municipios de la República, según provincia, comarca indígena y distrito: años 2018-22* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Consulta realizada el 10 de agosto de 2024. [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1256&ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=27](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1256&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27)

INEC (2024). *Estadística de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales 2022, Gestión de Agua Potable y Saneamiento* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA). Ecuador. Consulta realizada el 17 de mayo de 2024. [https://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/1021/related\\_materials](https://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/1021/related_materials)

INEGI (1980). *Censo de Población y Vivienda 1980* [base de datos]. Información Demográfica y Social. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1980/#tabulados>

INEGI (1990). *Censo de Población y Vivienda 1990* [base de datos]. Información Demográfica y Social. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/#microdatos>

INEGI (2006). *Red Hidrográfica Digital de México, escala 1:250.000 edición 1.0* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 25 de octubre de 2024. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463598428>

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010* [base de datos]. Información Demográfica y Social. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/#microdatos>

INEGI (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020* [base de datos]. Información Demográfica y Social. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 27 de julio de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#microdatos>

INEGI (2020b). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2020* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 16 de agosto de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/>

INEGI (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 24 de julio de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#documentacion>

INEGI (2023a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 24 de julio de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#documentacion>

INEGI (2023b). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada el 1 de septiembre de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/endutih/2023/>

INEGI (2023c). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2022* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consulta realizada el 3 de junio de 2024. México. [https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#datos_abiertos)

INEGI (2023d). Producto interno bruto de las entidades federativas, a precios de mercado. *Banco de Información Económica* [base de datos]. Consulta realizada el 16 de julio de 2024 [https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&ind=750472#D750472\\_10200038002000500020#D750454\\_10200038002000500020#D750453\\_10200038002000500020#D750454\\_10200038002000500020#D750472\\_10200038002000500020](https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&ind=750472#D750472_10200038002000500020#D750454_10200038002000500020#D750453_10200038002000500020#D750454_10200038002000500020#D750472_10200038002000500020)

INEGI (s.f.). Encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Serie 2018-2023. *Información Demográfica y Social* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Consulta realizada en noviembre de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#microdatos>

INEI (2016). *Registro Nacional de Municipalidades—RENAMU 2016* [base de datos]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú. Consulta realizada el 4 de septiembre de 2024. <https://proyectos.inei.gob.pe/iinei/srienaho/descarga/CSV/902-Modulo1814.zip>

INEI (2018). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú. <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

INEI (2022). *Perú: Proyecciones de población total según departamento, provincia y distrito, 2018-2022*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3464927-peru-proyecciones-de-poblacion-total-segun-departamento-provincia-y-distrito-2018-2022>

INEI (2023a). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2023* [base de datos]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Consulta realizada el 1 de septiembre de 2024. <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>



INEI (2023b). *Registro Nacional de Municipalidades—RENAMU 2023* [base de datos]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú. <https://proyectos.inei.gob.pe/iinei/srienaho/descarga/CSV/902-Modulo1814.zip>

INEI (2024). Principales indicadores macroeconómicos: Producto bruto interno por años, según departamentos 2007-2023. *Estadísticas* [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú. Consulta realizada el 9 de agosto de 2024. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

Innpulsa Colombia (2024). *Vitrina MiLAB Colombia—Soluciones*. Bogotá: MiLAB - Laboratorio Govtech y de Impacto Público. <https://www.innpulsacolombia.com/milab/soluciones>

Inostroza, M. y Centa, E. (2020). *Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en contratación pública*. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/852130-diagnostico-y-estrategia-para-la-gestion-de-riesgos-en-contratacion-publica>

Instituto de Defensa Legal (2022). *Informe de seguridad ciudadana 2021. La crisis permanente: inseguridad, ingobernabilidad y pandemia en el Perú*. Lima. <https://www.idl.org.pe/portfolio/20434-2/>

Instituto Geográfico Militar (2010). *Atlas geográfico de la República del Ecuador. Edición 1.0, Año: 2010*. <https://www.geoportaligm.gob.ec/portal/index.php/atlas-geografico-nacional-del-ecuador-2010/>

Instituto Mexicano del Transporte (2023). *Red Nacional de Caminos* [base de datos]. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/imt/acciones-y-programas/red-nacional-de-caminos>

Insulza, J., Caputo, D. y Zúñiga, P. (2008). *La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática*. Organización de Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>

Interpol (2024). *Países miembros*. <https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros>

IPEA (2024). *Brasil: Total de vínculos por nivel federativo (1985-2021)* [base de datos]. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/75>

ISAGS (2012). *Sistemas de salud en Suramérica: Desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*. Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2019/10/816019/678763-sistemas-de-salud-en-america-del-sur.pdf>

IWGIA (2019). *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno como una manifestación del derecho a la autodeterminación*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. [https://www.iwgia.org/images/documentos/Libros/LosDerechosdelosPueblosIndigenasalaAutonomiayelAutogobierno\\_ES.pdf](https://www.iwgia.org/images/documentos/Libros/LosDerechosdelosPueblosIndigenasalaAutonomiayelAutogobierno_ES.pdf)

Iyer, L., Mani, A., Mishra, P. y Topalova, P. (2012). The power of political voice: Women's political representation and crime in India. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4), 165-193.

Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. J. (eds.) (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/mejor-gasto-para-mejores-vidas>

Jiménez, A., Merino, C. y Sosa, J. C. (2020). Local public investment drivers in Peru. *Economía*, 43(86), 57-78. <https://doi.org/10.18800/economia.202002.003>

Jiménez, J. P., Letelier S., L. E., Ruelas Ávila, I. y Bonet-Morón, J. A. (2021). *Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID*. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana, n.o 300. Banco de la República. Colombia. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10067>

Kelly, R. (2013). *Making the property tax work*. Working Papers, 42. International Center for Public Policy. <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/42>

Knebelmann, J. (2022). *Digitalisation of property taxation in developing countries: Recent advances and remaining challenges*. ODI Global. [www.odi.org/publications/digitalisation-of-property-taxation-in-developing-countries-recent-advances-and-remainingchallenges](http://www.odi.org/publications/digitalisation-of-property-taxation-in-developing-countries-recent-advances-and-remainingchallenges)

Kresch, E. P. (2020). The buck stops where? Federalism, uncertainty, and investment in the Brazilian water and sanitation sector. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 374-401. <https://doi.org/10.1257/pol.20180327>

Kuziemski, M., Mergel, I., Ulrich, P. y Martínez, A. (2022). *GovTech practices in the EU*, EUR 30985 EN. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. ISBN 978-92-76-47234-6, doi:10.2760/74735, JRC128247.

Ladner, A., Keuffer, N. y Bastianen, A. (2023). Local autonomy around the world: The updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990>

Lafuente, M. y González, S. (2018). *Do delivery units deliver? Assessing government innovations*. Nota Técnica IDB-TN-1431. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/do-delivery-units-deliver-assessing-government-innovations>

Lago, M. E., Lago-Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2024). On the effects of intergovernmental grants: A survey. *International Tax and Public Finance*, 31(3), 856-908. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09816-7>

Laguyas, N., Piedrafita, C. y Ortiz de Artiñano, I. (23 de febrero de 2021). *Innovative solutions in the public sector: The new Govtech ecosystems*. Ciudades Sostenibles [blog]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/en/innovative-solutions-in-the-public-sector-the-new-govtech-ecosystems/>

Lalive, R. y Schmutzler, A. (2015). *Auctions vs. negotiations in public procurement: Which works better?* SSRN Scholarly Paper 1919531. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1919531>

Lara, P., Ferreira, M., Lanz, S. y Velaztiqui, L. (2022). *Estudio de los límites distritales de la República del Paraguay*. Servicio Nacional de Catastro. [https://www.catastro.gov.py/public/967e7c\\_ESTUDIO%20DE%20LÍMITES%20DISTRITALES%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20DEL%20PARAGUAY.pdf](https://www.catastro.gov.py/public/967e7c_ESTUDIO%20DE%20LÍMITES%20DISTRITALES%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20DEL%20PARAGUAY.pdf)

Ledo, C. y Soria, R. (2011). Sistema de salud de Bolivia. *Salud Pública México*, 53(2). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342011000800007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800007)

Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A. y Pande, R. (2016). Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258-283. <https://doi.org/10.1257/pol.20140258>

*Ley N.º 18653. Creación de municipios en los departamentos que se determinan*, del 15 de marzo de 2010. IMPO. Normativa y Avisos Legales del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18653-2010>

*Ley N.º 21180 de Transformación Digital del Estado*, del 11 de noviembre de 2019. Secretaría de Gobierno Digital de Chile. <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>

*Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual*, del 7 de febrero de 2023. Oficio N° PAN-SEJV-2023-015. Tercer Suplemento 245. Registro Oficial. Ecuador. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/18130-tercer-suplemento-al-registro-oficial-no-245>

*Ley S/N. Proyecto de ley sobre organización i atribuciones de las municipalidades*, del 24 de diciembre de 1891. Ministerio del Interior. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=200633&idVersion=1891-12-24>

*Ley única del régimen político*, del 27 de junio de 1924. El Salvador. <https://www.reddecontadores.com/wp-content/uploads/2020/11/10-RLMUNICIPAL-Ley-Unica-del-Regimen-Politico.pdf>

Lipscomb, M. y Mobarak, A. (2017). Decentralization and pollution spillovers: Evidence from the re-drawing of county borders in Brazil. *The Review of Economic Studies*, 84(1). 464-502. Oxford Academic. <https://academic.oup.com/restud/article-abstract/84/1/464/2739716?redirectedFrom=fulltext>

Lotti, C., Muço, A., Spagnolo, G. y Valletti, T. (2024). Indirect savings from public procurement centralization. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(3), 347-366. <https://doi.org/10.1257/pol.20220357>

Loureiro, A., Rodrigues Da Cruz Boari, L., Lautharte Junior, I. J. y Evans, D. (2020). *The State of Ceara in Brazil is a role model for reducing learning poverty* (Reporte 150473). Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/281071593675958517/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty>

Lucio, R., Villacrés, N. y Henríquez, R. (2011). Sistema de salud de Ecuador. *Salud Pública México*, 53(2). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342011000800013](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800013)

Maceira, D. (2014). *Cuadrantes de análisis de los sistemas de salud en América Latina*. Documentos de trabajo CEDES 122/2014. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4284/1/Doc\\_t122.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4284/1/Doc_t122.pdf)

Mancuello Alum, J. N. y Cabral de Bejarano, M. S. (2011). Sistema de salud de Paraguay. *Salud Pública Paraguay*, 1(1), 13-25.

Maris, L. (2023). *Carreteras hacia el desarrollo*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2080>

Martínez López, J. F. y Simón Caná, J. F. (2013). *Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI. Viabilidad de la conversión en municipios, de las aldeas: San Vicente Buenabaj, Boca del Monte, La Máquina, Ciudad Peronia, Sipacate, Santo Tomás de Castilla, El Rancho, Ciudad Pedro de Alvarado, La Mesilla, San Jorge e Ixcán. 2000-2012*. Universidad de San Carlos de Guatemala. <https://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/informes2012/INF-2012-12.pdf>

Martínez, L. R. (2023). Natural resource rents, local taxes, and government performance: Evidence from Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 1-28. [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01324](https://doi.org/10.1162/rest_a_01324)

Martínez, L., Snowberg, E. y Ting, M. (2024). *The anatomy of Colombian bureaucratic hierarchies*. Documento de trabajo 2024/05. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2296>

McRae, S. (2015). Infrastructure quality and the subsidy trap. *American Economic Review*, 105(1), 35-66. <https://doi.org/10.1257/aer.20110572>

MECON (2005). *Gasto Público Consolidado - Año 2004* [base de datos]. Consulta realizada el 17 de agosto de 2024. <https://www.economia.gob.ar/onp/estadisticas/>

MECON (2023a). *Gasto Público Consolidado - Año 2022* [base de datos]. Consulta realizada el 17 de agosto de 2024. <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

MECON (2023b). *Sector público argentino - Año 2022. Base devengado. Cuenta ahorro - Inversion*. Consulta realizada el 17 de agosto de 2024. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/spaimcc2022.pdf>

Medas, P., El Rayess, M., Perrelli, R., Soto, M. y André, G. (2019). *Brazil: Technical assistance report-strengthening the framework for subnational borrowing*. IMF Staff Country Reports 19/302. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional. <https://elibrary.imf.org/openurl?genre=journal&issn=1934-7685&volume=2019&issue=302>

MEF de Ecuador (2022). *Preasignados proforma 2023*. Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador. [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/Anexo-4\\_Preasignaciones.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/Anexo-4_Preasignaciones.pdf)

MEF de Paraguay (2023a). Ejecuciones presupuestarias 2022. *Base de datos BOOST* [base de datos]. Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta realizada el 10 de julio de 2024. [http://168.90.177.207:8080/gastos\\_anual/](http://168.90.177.207:8080/gastos_anual/)

MEF de Paraguay (2023b). *Presupuesto de Ingresos 2022* [base de datos]. Consulta realizada el 10 de julio de 2024. <https://datos.hacienda.gov.py/>

MEF de Paraguay (2024a). Ejecuciones presupuestarias 2023. *Base de datos BOOST* [base de datos]. Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta realizada el 10 de julio de 2024. [http://168.90.177.207:8080/gastos\\_anual/](http://168.90.177.207:8080/gastos_anual/)

MEF de Paraguay (2024b). *Transferencias a Gobiernos Departamentales* [base de datos]. Enero a diciembre de 2023. Consulta realizada el 1 de noviembre de 2024. <https://www2.mef.gov.py/web-udm/index.php?c=358>

MEF de Paraguay (2024c). *Transferencias a Gobiernos Municipales* [base de datos]. Enero a diciembre de 2023. Consulta realizada el 1 de noviembre de 2024. <https://www2.mef.gov.py/web-udm/index.php?c=359>

MEF de Perú (2007). *Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales (SIAF-GL)*. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/siaf/documentos/que\\_es\\_siafgl.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/siaf/documentos/que_es_siafgl.pdf)

MEF de Perú (2018). *Capacitación de aplicativo web “Operaciones en línea”: Módulo presupuestal en web para Gobiernos locales*. Perú. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/ogie/capacitacion/1modulo\\_proc\\_pptal\\_05022018.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/ogie/capacitacion/1modulo_proc_pptal_05022018.pdf)

MEF de Perú (2021). *Evaluación de las inversiones declaradas viables/aprobadas por las unidades formuladoras de los 3 niveles de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, período 2018-2019, en sectores priorizados*. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/evaluacion\\_viabilidad/Evaluacion\\_de\\_viabilidades\\_2018-2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/evaluacion_viabilidad/Evaluacion_de_viabilidades_2018-2019.pdf)

MEF de Perú (2023a). Ejecución del gasto 2022. *Transparencia Económica* [base de datos]. Consulta realizada el 9 de agosto de 2024. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

MEF de Perú (2023b). Presupuesto y ejecución de Ingresos 2022. *Transparencia Económica* [base de datos]. Consulta amigable (mensual), realizada el 9 de agosto de 2024. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/>

MEF de Perú (2024a). Consulta de ejecución del gasto. *Transparencia Económica* [base de datos]. Consulta amigable (mensual), realizada el 1 de noviembre de 2024. Perú. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Mensual/default.aspx?y=2023&ap=ActProy>

MEF de Perú (2024b). Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS. *Transparencia Económica* [base de datos]. Consulta amigable (mensual), realizada el 1 de noviembre de 2024. <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

MEF de Perú (2024c). *Deuda de los Gobiernos Regionales y Locales* [base de datos]. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú. Consulta realizada el 26 de noviembre de 2024. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101432&lang=es-ES&view=article&id=2031](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101432&lang=es-ES&view=article&id=2031)

MEF de Perú (2024d). *Informe anual de cumplimiento de reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales*. Ministerio de Economía y Finanzas. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=102388&lang=es-ES&view=article&id=3956](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102388&lang=es-ES&view=article&id=3956)

MEF de Perú (2024e). *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal* (consulta amigable) [base de datos]. Ministerio de Economía y Finanzas Consulta realizada el 25 de noviembre de 2024. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504)

MEF de Uruguay (2023). *Análisis presupuestal 2022*. Ministerio de Economía y Finanzas. Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/13-gestion-presupuestal/analisis-presupuestal>

MEF de Uruguay (2024). *Información de resultados del sector público*. Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. Consulta realizada el 20 de mayo de 2024. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/informacion-resultados-del-sector-publico>

MEFP (2022). *Memoria de la economía boliviana 2021*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. [https://www.economiayfinanzas.gob.bo/sites/default/files/2022-11/MEB\\_2021.pdf](https://www.economiayfinanzas.gob.bo/sites/default/files/2022-11/MEB_2021.pdf)

MEFP (2023a). *Operaciones Efectivas de Caja Gobiernos Autónomos Departamentales 2018, 2021-2022* [base de datos]. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Gobierno de Bolivia. Consulta realizada el 25 de julio de 2024. <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/operaciones-gad>

MEFP (2023b) *Presupuesto y su Ejecución 2022* [base de datos]. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Gobierno de Bolivia. Consulta realizada el 25 de julio de 2024. [https://sigep.gob.bo/sigep\\_publico/faces/SFprEjecucionPresupuestaria;jsessionid=7sHVcbceqsy\\_c4Jym9j\\_VTjQSNrR9CASZ3TPc\\_m14yF9cn94XMI-582612938](https://sigep.gob.bo/sigep_publico/faces/SFprEjecucionPresupuestaria;jsessionid=7sHVcbceqsy_c4Jym9j_VTjQSNrR9CASZ3TPc_m14yF9cn94XMI-582612938)

Meléndez, M. (2008). *Subsidios al consumo de los servicios públicos: Reflexiones a partir del caso colombiano*. Documento de trabajo 2008/02. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/216>

Metz, A., Casher, C. y Clark, J. (2024). *ID4D Global Dataset: Volume 2 - Digital identification progress and gaps*. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://id4d.worldbank.org/global-dataset>

Mi Colombia Digital (2023). *Mi Colombia Digital. Informe 2023*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYjAwZmJkODQtMTJjOS00ODVmLTkyN2YtYmI5ZGM0Y2Q1YjY2liwidCI6IjFhMDY3M2M2LTl0ZTEtNDc2ZC1iYjRkLWJhNmE5MWEzYzU4OCIsImMiOiR9>

Mi Colombia Digital (2024). *Soluciones innovadoras para gobierno y ciudadanos*. [https://www.micolombiadigital.gov.co/sites/superadmin/content/files/001783/89142\\_funcionalidades-mcdai.pdf](https://www.micolombiadigital.gov.co/sites/superadmin/content/files/001783/89142_funcionalidades-mcdai.pdf)

MICITT (2023). *Estrategia de Transformación Digital, Costa Rica 2023-2027*. Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. ISBN: 978-9968-732-89-5. [https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/GobernanzaDigital/ETD%202023-2027%20V%20FINAL%2030-08-2023\\_v2.pdf](https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/GobernanzaDigital/ETD%202023-2027%20V%20FINAL%2030-08-2023_v2.pdf)



MINFIN (2023a). *Reporte de Gastos 2022* [base de datos]. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala. Consulta realizada el 19 de julio de 2024. <https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-gastos/>

MINFIN (2023b). *Reporte de Ingresos 2022* [base de datos]. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala. Consulta realizada el 19 de julio de 2024. <https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-ingresos/>

MINFIN (2024). *Gasto de la administración central 2004-2024*. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala. Consulta realizada el 30 de julio de 2024. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc223.pdf>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024a). *Adesões à Rede Nacional de Governo Digital*. Gov.br [sitio web]. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital/adesoes-a-rede-nacional-de-governo-digital>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024b). *Rede Nacional de Governo Digital*. Gov.br [sitio web]. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital>

Ministério das Cidades (2024). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)* [base de datos]. Série histórica. Brasil. Consulta realizada el 23 de febrero de 2024. <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>

Ministerio de Comunicaciones (2024). *Política para la transformación digital, agenda digital cubana y estrategia de inteligencia artificial*. Cuba. [http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2024/06/Politica\\_de\\_Transformacion\\_Digital\\_de\\_Cuba\\_Agenda\\_Digital\\_y\\_Estrategia.pdf](http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2024/06/Politica_de_Transformacion_Digital_de_Cuba_Agenda_Digital_y_Estrategia.pdf)

Ministerio de Hacienda (2020). *Informe de Gestión de las Finanzas Públicas a diciembre 2019*. El Salvador. <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-20001.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (31 de agosto de 2024). *Agenda Digital*. Paraguay. <https://mitic.gov.py/agendadigital/sobreagenda/>

Ministério do Desenvolvimento Regional (2022). *Guia para elaboração e revisão de planos diretores*. Brasil. [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf)

Ministry of Digital Transformation (27 de julio de 2023). *Digital transformation strategy for a digitalTT: 2023-2026*. Trinidad y Tobago. <https://mdt.gov.tt/digital-transformation-strategy/>

Ministry of Finance, Sustainable Development, Information and Technology (2006). *Government of St Kitts and Nevis. National Information and Communications Technology (ICT) Strategic Plan*. San Cristóbal y Nieves. <https://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=2297>

Miranda, A. M., Pineda, E. y Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012712>

MITECO (2024). *¿Qué es una IDE?* Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. España. <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/presentacion/que-es-ide.html>

Montoya-Aguirre, M., Chávez, E. y Woo-Mora, G. (2024). *Embracing modernity pays: Cadastre modernization effects on local property tax collection*. Documento de trabajo 2024/06. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2301>

- Moore, M. (2004). Taxation and the political agenda, North and South. *Forum for Development Studies*, 31(1), 7-32. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08039410.2004.9666262>
- Moovit (2024). *Información del transporte público en cualquier parte del mundo*. [https://moovitapp.com/index/es-419/transporte\\_p%C3%BAblico-countries](https://moovitapp.com/index/es-419/transporte_p%C3%BAblico-countries)
- Moreno-Monroy, A. I., Schiavina, M. y Veneri, P. (2021). Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends. *Delineation of Urban Areas*, 125, 103242. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103242>
- Moscovich, L. (2015). Decentralization and local government in Latin America. En *Latin American democracy: Emerging reality or endangered species?* (2.a ed., p. 19). Routledge. <https://doi.org/10.4324/97813158489652>
- Muiser, J., Sáenz, M. del R. y Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de Nicaragua. *Salud Pública México*, 53(2). <https://www.scielo.org/pdf/spm/v53s2/16.pdf>
- Muralidharan, K., Niehaus, P. y Sukhtankar, S. (2016). Building state capacity: Evidence from biometric smartcards in India. *American Economic Review*, 106(10), 2895-2929.
- Muraoka, T. y Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies*, 47(4), 616-636. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>
- Naciones Unidas (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, online edition* [base de datos]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. <https://population.un.org/wup/>
- Naciones Unidas (2022). City data. *UN E-Government Knowledgebase* [base de datos]. Consulta realizada el 19 de agosto de 2024. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/City>
- Naciones Unidas (2024). *World Population Prospects 2024* [base de datos]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. <https://population.un.org/wpp/>
- Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [sitio web]. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Narasimhan, V. y Weaver, J. (2024). *Polity size and local government performance: Evidence from India*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4678837>
- Niedzwiecki, S. y Pietro, J. D. (2020). *RAI country profiles: Bolivia*. [https://www.arjanschakel.nl/images/RAI/america/BOL\\_2021.pdf](https://www.arjanschakel.nl/images/RAI/america/BOL_2021.pdf)
- Nussbaum, M. C. (2013). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.
- OCDE (2020a). Agencias centrales de contratación pública. En *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Publishing. <https://doi.org/10.1787/7a2b32c9-es>
- OCDE (2020b). *One-stop shops for citizens and business*. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en>
- OCDE (2022). *PISA 2022 Database* [base de datos]. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/pisa-2022-database.html>

OCDE (2023). *Global Revenue Statistics Database 2022* [base de datos]. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>

OCDE (2024a). Disaggregated regional government finance. *OECD Data Explorer* [base de datos]. Consulta realizada el 11 de noviembre de 2024. <https://data-explorer.oecd.org/>

OCDE (2024b). E-procurement and transparency of the public procurement process. En *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f33344c2-en>

OCDE (2024c). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. París: OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/2024/03/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2024\\_0d6281fd.html](https://www.oecd.org/en/publications/2024/03/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2024_0d6281fd.html)

OCDE (2024d). Metropolitan áreas. *OECD Data Explorer Archive* [base de datos]. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Consulta realizada el 23 de octubre de 2024. <https://doi.org/10.1787/data-00531-en>

OCDE y CAF (2023). *Revisión del gobierno digital en América Latina y el Caribe: Construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7a127615-es>

OCDE y CGLU (2016). *Subnational governments around the world: Structure and finance*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. [https://www.uclg.org/sites/default/files/global\\_observatory\\_on\\_local\\_finance\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf)

OCDE y Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022). *Global compendium of land value capture policies*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>

OCDE, CIAT, CEPAL y BID (2018). Special feature. Income tax in Latin America. En *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo. París: OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2018-5-en-fr](https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-5-en-fr)

OCEI (1985). *XI Censo general de población y vivienda*. Oficina Central de Estadística e Informática. Oficina Central de Estadística e Informática. Venezuela. <http://www.ine.gob.ve/documentos/Demografia/PublicacionCensosdeVenezuela/Censospublicados/Censo1981/Censo1981Nacional.pdf>

OCEI (1992). *El censo 90 en Venezuela: Resultados básicos*. Oficina Central de Estadística e Informática. Oficina Central de Estadística e Informática. Venezuela. <http://www.ine.gob.ve/documentos/Demografia/PublicacionCensosdeVenezuela/Censospublicados/Censo1990/ResultadosBasicosCenso1990.pdf>

OIT (s.f. a). LFS, STLFS, RURBAN databases. *ILOSTAT* [base de datos]. Organización Internacional del Trabajo. Consulta realizada el 4 de octubre de 2024. <https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/description-labour-force-statistics/>

OIT (s.f. b). Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts. *ILOSTAT* [base de datos]. Organización Internacional del Trabajo. Consulta realizada el 4 de octubre de 2024. [https://rshiny.ilo.org/dataexplorer24/?lang=en&id=PSE\\_TPSE\\_GOV\\_NB\\_A](https://rshiny.ilo.org/dataexplorer24/?lang=en&id=PSE_TPSE_GOV_NB_A)

- Olaberria, E. y Herrera, S. (2020). *Budget rigidity in Latin America and the Caribbean: Causes, consequences, and policy implications*. International Development in Focus. Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1520-1>
- OMU (2024). Indicadores. *Observatorio de Movilidad Urbana de América Latina* [base de datos]. CAF y Banco Interamericano de Desarrollo. Consulta realizada el 28 de septiembre de 2024. <https://omu-latam.org/indicadores/>
- ONE (2021). *División territorial 2021*. Oficina Nacional de Estadística. República Dominicana. <https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/division-territorial-2021/>
- Oneto, A. y Rojas C. (2024). *Lineamientos para un código latinoamericano de gobierno corporativo*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 40/2023. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2239>
- ONU Mujeres y CEPAL (2023). *Las mujeres en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Notas para la Igualdad n.o 33. ONU Mujeres y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas\\_para\\_la\\_igualdad\\_no\\_33.\\_las\\_mujeres\\_en\\_los\\_gobiernos\\_locales\\_de\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_2023.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas_para_la_igualdad_no_33._las_mujeres_en_los_gobiernos_locales_de_america_latina_y_el_caribe_2023.pdf)
- OOKLA (2023). *Speedtest by Ookla Global Fixed and Mobile Network Performance Map Tiles* [base de datos]. Consulta realizada el 1 de julio de 2024. <https://github.com/teamookla/ookla-open-data>
- OPC (2024). *Monitor de transferencias presupuestarias de la administración nacional a gobiernos provinciales y municipales (Administración Pública)*. Oficina de Presupuesto del Congreso. <https://www.opc.gob.ar/download/33241/?tmstv=1729625827>
- Open Contracting Partnership (2023a). *Central de Compras Perú Compras* [base de datos]. Consulta realizada el 30 de julio de 2024. <https://data.open-contracting.org/es/publication/78>
- Open Contracting Partnership (2023b). *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)*. Consulta realizada el 30 de julio de 2024. <https://data.open-contracting.org/es/publication/135>
- OTU (2015). Participación en el PIB nacional (%) en 2014. *Observatorio Territorio Uruguay* [base de datos]. Consulta realizada el 16 de julio de 2024. [https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados\\_datos\\_formato&id=2644&cant=0&fecha=2014-01-01](https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2644&cant=0&fecha=2014-01-01)
- OTU (2023a). Base de egresos GD 1989-2022. Descargas. *Rendiciones de cuentas* [base de datos]. Observatorio Territorio Uruguay. Consulta realizada el 26 de junio de 2024. <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia>
- OTU (2023b). Base de ingresos GD 1989-2022. Descargas. *Rendiciones de cuentas* [base de datos]. Observatorio Territorio Uruguay. Consulta realizada el 26 de junio de 2024. <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia>
- OTU (2024). *Transferencias del Gobierno Central a Gobiernos Departamentales* [base de datos]. Observatorio Territorio Uruguay. Consulta realizada el 1 de noviembre de 2024. <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia>
- Pellegrino, B. y Zheng, G. (2024). Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach. *Journal of Financial Economics*, 152. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2023.103763>
- Pérez Chiqués, E., Meza, O., García Ruíz, X. y López Macías, A. (2024). *Documento de trabajo sobre el marco normativo e institucional del empleo en los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe*. Documento inédito.

Pérez-Valbuena, G. J., Melo-Becerra, L. A., Ayala-García, J., Granger-Castaño, C. J., Bonet-Morón, J. A., Rodríguez-Niño, N., Ricciulli-Marín, D. C., Barrios-Bueno, P., Jiménez, J. P., Ruelas, I. y Letelier, L. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: Antecedentes y lecciones aprendidas. *Ensayos sobre Política Económica*, n.o 107, 1-59. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/espe107>

Pérez-Valbuena, G. J., Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J. y Barrios-Pacheco, G. K. (2024). *Situación fiscal en América Latina, 2000-2022*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, n.º 330. Banco de la República. Colombia. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10986>

Pimenta, C. y Seco, A. (2021). *Guía de proyectos de Sistemas de Información de Administración Financiera (SIAF): Aspectos estratégicos, funcionales, tecnológicos y de gobernanza para diseñar e implantar nuevas plataformas para los sistemas de la gestión financiera pública*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003342>

Pimenta, C., Zaltsman, A., Lora, O. y Arana, R. (2023). *El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: Hallazgos de la encuesta 2023*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005487>

Pino, B. (2024). La experiencia del municipio Tres de Febrero. Provincia de Buenos Aires. En *Plusvalías. Experiencia de municipios en herramientas de generación de suelo, captación de plusvalías y desarrollo territorial*. Tejido Urbano. <https://tejidourbano.net/publicaciones-tejido/coleccion-experiencias-plusvalias/>

Piscopo, J. M. y Wylie, K. N. (2020). Gender, race, and political representation in Latin America. En Vanden, H. E. y Prevost, G. (eds.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.

Pizzolato Gonçalves, B. y Venijio Maggion, R. (2022). *Beneficios económicos de la transformación digital de los servicios públicos: El caso de la ciudad de São Paulo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004309>

PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-desarrollo-humano-peru-2006-hacia-una-descentralizacion>

Powell, L. M. y Leider, J. (2020). The impact of Seattle's sweetened beverage tax on beverage prices and volume sold. *Economics & Human Biology*, 37, 100856. <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100856>

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2023). *Lei Orçamentária 2023*. Vol. I. Orçamento anual. Lei N.o 7759. Superintendência do Orçamento Municipal, Fazenda e Planejamento. [https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei7759\\_2023-vol01.pdf](https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei7759_2023-vol01.pdf)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2024). *Início*. Centro de Operações Rio [sitio web]. <https://cor.rio/>

Prichard, W. (2015). *Taxation, responsiveness and accountability in Sub-Saharan Africa: The dynamics of tax bargaining*. Cambridge University Press.

Proinversión (2024). Proyectos concluidos y adjudicados. *Proinversión* [base de datos]. Perú. Consulta realizada el 29 de noviembre de 2024. <https://www.investinperu.pe/es/oxi/estadisticas>

PTF (2023). Ejecución de ingresos y gastos por clasificación económica. Años 2019, 2021 y 2022. *Portal de Transparencia Fiscal* [base de datos]. El Salvador. Consulta realizada el 7 de julio de 2024. [https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos\\_Abiertos.html](https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html)



- Radics, A., Vázquez, F., Benítez, N. P. y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Riaño, J. F. (2021). *Bureaucratic nepotism*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3995589>
- Rivas, A. y Scasso, M. (2020). *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Fundación Santillana. <https://www.fundacionsantillana.com/publicacao/las-llaves-de-la-educacion/>
- Rivas, M. E., Brichetti, J. P. y Serebrisky, T. (2020). *Operating subsidies in urban public transit in Latin America: A quick view*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0002911>
- Robinson, J. A. y Verdier, T. (2013). The political economy of clientelism. *Scand. J. of Economics*, 115(2), 260-291.
- Robles, C. y Vargas, L. H. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Trinidad y Tobago* [documento de proyecto]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/46e9f44c-21db-4c9f-bd8f-294aabf3f961/content>
- Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687. <https://doi.org/10.2307/3088407>
- Rodríguez Games, N., Fernández, S. y Sain, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (1.a ed.). Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. <https://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/3.Serie-Documentos-de-Trabajo-Nro-3.pdf>
- Romero, M., Bedoya, J., Yanez-Pagans, M., Silveyra, M. y De Hoyos, R. (2022). Direct vs. indirect management training: Experimental evidence from schools in Mexico. *Journal of Development Economics*, 154, 102779.
- Roseth, B., Farias, P., Porrúa, M., Peña, N., Reyes, A., Acevedo, S., Villalba, H., Estévez, E. y Lejarraga, S. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001150>
- Rud, J. P. (2019). *The future of water: Lessons and challenges for LAC*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002150>
- Sáenz, M. del R., Acosta, M., Muiser, J. y Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de Costa Rica. *Salud Pública México*, 53(2). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342011000800011](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800011)
- Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1253-1296. <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1253>
- Salas Oroño, A. (2021). *Los cuerpos de policía en América Latina*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). <https://www.celag.org/los-cuerpos-de-policia-en-america-latina/>
- Sánchez Torres, F. J. y Zenteno González, J. E. (2011). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*. Documentos CEDE n.o 37. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. <https://doi.org/10.57784/1992/8275>

Sánchez, A. C. (2013). *Improving fiscal federal relations for a stronger Mexico*. OECD Economics Department Working Papers n.o 1078. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k42213gqpr3-en>

Saxena, S. (2022). *How to manage fiscal risks from subnational governments*. IMF How to Notes, vol. 2022, n.o 003. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400216831.061>

Schiavina, M., Moreno-Monroy, A., Maffenini, L. y Veneri, P. (2019). *GHS-FUA R2019A - GHS functional urban areas, derived from GHS-UCDB R2019A* [base de datos]. Comisión Europea, Centro Común de Investigación. Consulta realizada el 14 de agosto de 2024. <http://doi.org/10.2905/347F0337-F2DA-4592-87B3-E25975EC2C95>

Scimago (2024). *Scimago Institutions Rankings* [base de datos]. Consulta realizada el 30 de septiembre de 2024. <https://www.scimagoir.com/rankings.php?country=Latin+America&year=2024>

SEA (2019). *Los recursos de las entidades territoriales autónomas*. Servicio Estatal de Autonomías, Ministerio de Autonomías de Bolivia. [https://www.sea.gob.bo/wp-content/uploads/2019/09/Apuntes\\_RecursoseETAS.pdf](https://www.sea.gob.bo/wp-content/uploads/2019/09/Apuntes_RecursoseETAS.pdf)

Secretaría de Innovación (2020). *Agenda digital El Salvador 2020-2030*. El Salvador. <https://www.innovacion.gob.sv/downloads/Agenda%20Digital.pdf>

Secretariado Ejecutivo del SNSP (2019). *Modelo nacional de policía y justicia cívica*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC\\_1.\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_POLIC\\_A\\_Y\\_JC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf)

SEFIN (2023). Ejecución presupuestaria. Informe Consolidado Descentralizadas. Cuenta financiera gobiernos locales (IV Trimestre 2022). *Ejecución y Seguimiento* [base de datos]. Secretaría de Finanzas. Honduras. Consulta realizada el 22 de agosto de 2024. <https://www.sefin.gob.hn/ejecucion-y-seguimiento/>

SENARECOM (2022). Regalía minera por municipio detalle. Reporte estadístico 2021. Reporte de enero-diciembre. *Servicio Nacional de Registro y Control de Comercialización de Minerales y Metales* [base de datos]. Consulta realizada el 1 de octubre de 2024. [https://www.senarecom.gob.bo/reportes\\_estadisticos.php](https://www.senarecom.gob.bo/reportes_estadisticos.php)

SGD (2024). *Gobierno digital en cifras*. Secretaría de Gobierno Digital. Chile. <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/estadisticas/>

SHCP (2024). *Disciplina financiera de entidades federativas y municipios*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Consulta realizada el 26 de noviembre de 2024. [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/2023](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2023)

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E. y Befferman, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58-78.

Sjoberg, F. M., Mellon, J., Peixoto, T., Hemker, J. y Tsai, L. L. (2019). *Voice and punishment: A global survey experiment on tax morale*. Policy Research Working Paper n.o 8855. Washington, D.C.: Banco Mundial <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8855>

Sjoquist, D. L. (2004). *The land value tax in Jamaica: An analysis and options for reform*. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU. Paper 0426. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. <https://ideas.repec.org/p/ayspwps/paper0426.html>

SSPD (2024). Reportes técnico operativos del sector de acueducto. *Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios* [base de datos]. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Consulta realizada el 5 de octubre de 2024. <https://sui.superservicios.gov.co/Reportes-del-sector/Acueducto/Reportes-tecnico-operativos/Prestadores-de-acueducto-enlace-SUI-SIVICAP>

STN (2023a). Despesas Orçamentárias (Anexo I-D). *Siconfi—Tesouro Nacional (STN)* [base de datos]. Versão: 2.0 . Contas anuais . Consulta realizada el 17 de julio de 2024. <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

STN (2023b). *Estatísticas Fiscais do Governo Geral* [base de datos]. Consulta realizada el 17 de julio de 2024. <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

STN (2023c). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2023. Tesouro Nacional Transparente*. Secretaria do Tesouro Nacional. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2023/114>

STN (2023d). Receitas orçamentárias (Anexo I-C). *Siconfi—Tesouro Nacional* [base de datos]. Versão: 2.0. Contas anuais. Consulta realizada el 6 de junio de 2024. [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/historico\\_contas\\_anuais/historico\\_contas\\_anuais\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/historico_contas_anuais/historico_contas_anuais_list.jsf)

Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional (2024). *Presidenta de SERVIR: Con Punche Gerentes los gobiernos regionales y locales podrán fortalecer sus equipos directivos*. Autoridad Nacional del Servicio Civil. Perú. <https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/904403-presidenta-de-servir-con-punche-gerentes-los-gobiernos-regionales-y-locales-podran-fortalecer-sus-equipos-directivos>

Subsecretaría de Planificación de la Movilidad (2022). *Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2018* [base de datos]. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consulta realizada el 21 de septiembre de 2024. <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/encuesta-movilidad-domiciliaria>

SUNASS (18 de agosto de 2022). *Estatutos sociales de las empresas prestadoras de agua y saneamiento*. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento de Perú. <https://www.gob.pe/institucion/sunass/colecciones/52002-estatutos-sociales-de-las-eps>

Ter-Minassian, T. (2020). Challenges of subnational capacity development. En Kim, J. y Dougherty, S. (eds.), *Local public finance and capacity building in Asia: Issues and challenges*. OECD Fiscal Federalism Studies. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a944b17e-en>

Ter-Minassian, T. y Jiménez, J. P. (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina: El rol de los gobiernos subnacionales*. Serie Macroeconomía del Desarrollo n.o 173. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/40252>

Tikkanen, R., Osborn, R., Mossialos, E., Djordjevic, A. y Wharton, G. A. (2020). *International health care system profiles. Brazil*. The Commonwealth Fund. <https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/countries/brazil>

Toral, G. (2023). Turnover: How lame-duck governments disrupt the bureaucracy and service delivery before leaving office. *Journal of Politics* 86.4: 1348-1367.

Toral, G. (2024). *Internal control as state capacity*. Documento de trabajo 2024/08. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2299>

Tripp, A. M. y Kang, A. (2008). The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation. *Comparative Political Studies*, 41(3), 338-361.

TSE (2020). Estadísticas eleitorais. *Portal de Dados Abertos* [base de datos]. Tribunal Superior Eleitoral. Brasil. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=10735395121323>

Tsivanidis, N. (2023). *Evaluating the impact of urban transit infrastructure: Evidence from Bogota's Transmilenio*. University of California, Berkeley.

Tun, T. H., Welle, B., Hidalgo, D., Albuquerque, C., Castellanos, S., Sclar, R. y Escalante, D. (2020). *Informal and semiformal services in Latin America: an overview of public transportation reforms*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Informal-and-Semiformal-Services-in-Latin-America-An-Overview-of-Public-Transportation-Reforms.pdf>

UDAPE (2023a). Sector fiscal: 3.1 Operaciones consolidadas del sector público no financiero y Gobierno. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Vol. 33* [base de datos]. Consulta realizada el 1 de octubre de 2024. [https://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2023/htms/doss0301.html](https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023/htms/doss0301.html)

UDAPE (2023b). Sector fiscal: 3.8 Coparticipación Tributaria. 3.8.8 Bolivia resumen: Ingresos por IDH, IEHD, Regalías, Coparticipación y HIPC II. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Vol. 33* [base de datos]. Consulta realizada el 1 de octubre de 2024. [https://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2023/htms/doss0308.html](https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023/htms/doss0308.html)

UNGL (s.f.). *Red Nacional de Policías Municipales*. Unión Nacional de Gobiernos Locales. Consulta realizada el 1 de julio de 2024. <https://www.ungl.or.cr/index.php/conozcanos/redes-municipalidades/red-nacional-de-policias-municipales>

Unidad de Fiscalización Aplicada (2024). *Personal en la administración del Estado y municipalidades*. Informe de Fiscalización. Consejo para la Transparencia. Chile. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/instruccion/2024/07/Informe-de-Fiscalizacion-Personal-Administracion-del-Estado-002.pdf>

Urban, A.-M., Näslund-Hadley, E. y Mannheim, C. R. P. (2008). *Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal: Experiencias de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0009697>

Vannutelli, S. (2022). *From lapdogs to watchdogs: random auditor assignment and municipal fiscal performance*. Working Paper 30644. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w30644>

Vanoli, C. y Anapolsky, S. (2023). *Acceso a oportunidades en América Latina*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2003>

Villaveces Niño, M. J. (2016). Instituciones locales y el impuesto predial rural en Colombia, 1998-2010. *Semestre económico*, 20(42), 161-192. <https://doi.org/10.22395/seec.v20n42a7>

Von Hagen, J. y Eichengreen, B. (1996). Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union. *The American Economic Review*, 86(2), 134-138.

Waibel, M. y Liu, L. (2010). *Managing subnational credit and default risks*. Policy Research Working Paper Series 5362. <https://hdl.handle.net/10986/3847>

Weigel, J. L. (2020). The participation dividend of taxation: How citizens in Congo engage more with the state when it tries to tax them. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(4), 1849-1903. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa019>

Zapata, E. (2020). *The GovTech index 2020. Unlocking the potential of GovTech ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Caracas: CAF, Oxford Insights. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>





# Apéndices



## Apéndice

# Apéndice del capítulo 1

## Cuadro A.1.1

Correlaciones entre el número de gobiernos regionales y el área, la población y el PIB per cápita de los países

|                              | (1)          | (2)            | (3)             | (4)             | (5)           | (6)             | (7)             | (8)             | (9)             |
|------------------------------|--------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Logaritmo del PIB per cápita | 4,6<br>(7,1) |                |                 | 9,5**<br>(3,5)  | -1,0<br>(1,4) |                 |                 | 0,8<br>(1,3)    | 3,3<br>(2,4)    |
| Logaritmo del área           |              | 4,7**<br>(1,7) |                 | -3,2<br>(2,0)   |               | 3,6***<br>(0,7) |                 | -0,6<br>(1,1)   | -0,4<br>(1,0)   |
| Logaritmo de la población    |              |                | 4,4***<br>(1,0) | 7,3***<br>(1,5) |               |                 | 6,7***<br>(1,1) | 7,3***<br>(1,7) | 7,4***<br>(1,5) |
| Asia                         |              |                |                 |                 |               |                 |                 |                 | 10,2<br>(6,9)   |
| ALyC                         |              |                |                 |                 |               |                 |                 |                 | 7,5*<br>(4,2)   |
| Europa                       |              |                |                 |                 |               |                 |                 |                 | 9,6*<br>(5,1)   |
| África                       |              |                |                 |                 |               |                 |                 |                 | 7,4<br>(7,2)    |
| Obs                          | 12           | 12             | 12              | 12              | 87            | 87              | 87              | 87              | 87              |
| R2                           | 0,1          | 0,4            | 0,5             | 0,8             | 0,0           | 0,1             | 0,3             | 0,3             | 0,4             |
| Muestra                      | ALyC         | ALyC           | ALyC            | ALyC            | Todos         | Todos           | Todos           | Todos           | Todos           |

**Nota:** El cuadro muestra los resultados de la estimación, por mínimos cuadrados ordinarios, de un modelo de regresión lineal para el número de gobiernos regionales, donde las observaciones son países y las variables independientes son PIB per cápita (corregido por PPA), área y población (expresadas en logaritmo natural). La muestra contiene 87 países, de los cuales 12 son de ALyC. Se incluyeron variables dicotómicas para identificar los grupos de ALyC, Asia, Europa y África. Cada columna de la tabla presenta una variante respecto de la inclusión o exclusión de las variables mencionadas o la muestra considerada. El error estándar robusto se muestra entre paréntesis y la cantidad de asteriscos en los coeficientes indican si resultan significativos: \* al 10 %, \*\* al 5 % o \*\*\* al 1 %.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2024a, 2024b, 2024d), CAF (2025) y OCDE y CGLU (2016).

**Cuadro A.1.2**  
 Correlaciones entre el número de gobiernos locales y el área, la población y el PIB per cápita de los países

|                              | (1)           | (2)             | (3)             | (4)           | (5)          | (6)             | (7)             | (8)             | (9)             |
|------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Logaritmo del PIB per cápita | -0,7<br>(0,5) |                 |                 | -0,2<br>(0,3) | 0,2<br>(0,1) |                 |                 | 0,5***<br>(0,1) | 0,2<br>(0,2)    |
| Logaritmo del área           |               | 0,7***<br>(0,1) |                 | 0,4*<br>(0,2) |              | 0,6***<br>(0,1) |                 | 0,0<br>(0,1)    | 0,1*<br>(0,1)   |
| Logaritmo de la población    |               |                 | 0,8***<br>(0,1) | 0,4<br>(0,3)  |              |                 | 0,8***<br>(0,1) | 0,8***<br>(0,1) | 0,7***<br>(0,1) |
| Asia                         |               |                 |                 |               |              |                 |                 |                 | 0,7<br>(0,5)    |
| ALyC                         |               |                 |                 |               |              |                 |                 |                 | -0,6<br>(0,4)   |
| Europa                       |               |                 |                 |               |              |                 |                 |                 | 0,0<br>(0,4)    |
| África                       |               |                 |                 |               |              |                 |                 |                 | -1,2**<br>(0,6) |
| Obs                          | 27            | 27              | 27              | 27            | 127          | 127             | 127             | 127             | 127             |
| R2                           | 0,0           | 0,8             | 0,8             | 0,8           | 0,0          | 0,3             | 0,5             | 0,6             | 0,7             |
| Muestra                      | ALyC          | ALyC            | ALyC            | ALyC          | Todos        | Todos           | Todos           | Todos           | Todos           |

**Nota:** El cuadro muestra los resultados de la estimación, por mínimos cuadrados ordinarios, de un modelo de regresión lineal para el número de gobiernos locales, donde las observaciones son países y las variables independientes son PIB per cápita (corregido por PPA), área y población (expresadas en logaritmo natural). La muestra contiene 127 países, de los cuales 27 son de ALyC. Se incluyeron variables dicotómicas para identificar los grupos de ALyC, Asia, Europa y África. Cada columna de la tabla presenta una variante respecto de la inclusión o exclusión de las variables mencionadas o la muestra considerada. El error estándar robusto se muestra entre paréntesis y la cantidad de asteriscos en los coeficientes indican si resultan significativos: \* al 10 %, \*\* al 5 % o \*\*\* al 1 %.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2024a, 2024b, 2024d), CAF (2025) y OCDE y CGLU (2016).

### Referencias consultadas sobre la evolución de la organización territorial en América Latina y el Caribe

Para estudiar la evolución de la cantidad de gobiernos subnacionales en los países de América Latina y el Caribe se consultaron diversos documentos, reportes y bases de datos que describen las unidades administrativas existentes en cada país para distintos momentos en el tiempo: CAF, 2025; Ley S/N de 1891; DANE, 2012; Decreto Legislativo No 762 de 2023; Ley

Única del Régimen Político de 1924; Faguet, 2003; IBGE, 2011; INE, 1982, 1995, 2001, 2003, 2011; INEC, 1990, 2000, 2010; INEGI, 1980, 1990, 2010, 2020a; INEI, 2018; Instituto Geográfico Militar, 2010; Lara et al., 2022; Martínez López y Simón Caná, 2013; OCEI, 1985, 1992; ONE, 2021; CGLU, s.f. a; UNDP, 2006; Ley N.º 18653 de 2010.

## Apéndice del capítulo 2

### Cuadro A.2.1

Correlaciones del Índice de Autoridad Regional (IAR) medido a nivel país

|                              | (1)           | (2)             | (3)             | (4)             | (5)            | (6)             | (7)             | (8)             | (9)    | (10)            | (11)          | (12)            |
|------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------|-----------------|---------------|-----------------|
| Logaritmo del PIB per cápita | 2,7*<br>(1,5) |                 |                 | 1,3<br>(0,9)    | 1,8**<br>(0,7) |                 |                 | 2,1***<br>(0,6) |        | 2,1***<br>(0,7) | 1,7*<br>(1,0) | 0,6***<br>(0,1) |
| Logaritmo del área           |               | 2,3***<br>(0,3) |                 | 2,3***<br>(0,6) |                | 1,3***<br>(0,4) |                 | 0,9*<br>(0,5)   |        | 0,9*<br>(0,5)   | 0,8<br>(0,5)  |                 |
| Logaritmo de la población    |               |                 | 2,9***<br>(0,6) | -0,1<br>(1,0)   |                |                 | 1,2***<br>(0,4) | 0,7<br>(0,5)    |        | 0,7<br>(0,5)    | 0,9*<br>(0,5) |                 |
| Obs                          | 20            | 20              | 20              | 20              | 77             | 77              | 77              | 77              | 77     | 77              | 77            | 2.100           |
| R-sq                         | 0,1           | 0,7             | 0,5             | 0,8             | 0,1            | 0,2             | 0,1             | 0,3             | 0,1    | 0,3             | 0,3           | 0,9             |
| Efectos fijos                | No            | No              | No              | No              | No             | No              | No              | No              | Región | Región          | Región        | País            |
| Países                       | ALyC          | ALyC            | ALyC            | ALyC            | Todos          | Todos           | Todos           | Todos           | Todos  | Todos           | Todos         | Todos           |
| Media                        | 6,55          | 6,55            | 6,55            | 6,55            | 7,31           | 7,31            | 7,31            | 7,31            | 7,31   | 7,31            | 7,31          | 7,11            |
| Desvío estándar              | 4,85          | 4,85            | 4,85            | 4,85            | 5,33           | 5,33            | 5,33            | 5,33            | 5,33   | 5,33            | 5,33          | 5,48            |

**Nota:** El cuadro muestra los resultados de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de un modelo de regresión lineal para el componente de autogobierno (*self-rule*) del índice IAR, donde las observaciones son países y las variables independientes, PIB per cápita, área y población (expresadas en logaritmo natural). La muestra contiene 77 países, de los cuales 20 son de ALyC. Cada columna del cuadro presenta una variante respecto de la inclusión o exclusión de las variables mencionadas o la muestra considerada. En todas las columnas los datos se refieren al año 2018 (último disponible), con la excepción de la última, que emplea los correspondientes al periodo 1990-2018. El error estándar robusto se muestra entre paréntesis y la cantidad de asteriscos en los coeficientes indican si resultan significativos: \* al 10 %, \*\* al 5 % o \*\*\* al 1 %.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Hooghe et al (2016) y Hooghe y Marks (2016).

### Cuadro A.2.2

Correlaciones del índice de autonomía local (IAL) medido a nivel país

|                              | (1)    | (2)  | (3)  | (4)    |
|------------------------------|--------|------|------|--------|
| Logaritmo del PIB per cápita | 3,1*** |      |      | 3,2*** |
| Logaritmo del área           |        | 0,2  |      | 0,5    |
| Logaritmo de la población    |        |      | 0,2  | -0,4   |
| Obs.                         | 54     | 54   | 54   | 54     |
| R-sq                         | 0,2    | 0,0  | 0,0  | 0,2    |
| Media                        | 15,4   | 15,4 | 15,4 | 15,4   |
| Desvío estándar              | 3,9    | 3,9  | 3,9  | 3,9    |

**Nota:** El cuadro muestra los resultados de la estimación, por mínimos cuadrados ordinarios, de un modelo de regresión lineal para el componente de autogobierno (*self-rule*) del índice IAL, donde las observaciones son países y las variables independientes, PIB per cápita, área y población (expresadas en logaritmo natural). La muestra contiene 54 países, de los cuales 4 son de ALyC. Cada columna del cuadro presenta una variante respecto de la inclusión o exclusión de las variables mencionadas o la muestra considerada. La cantidad de asteriscos en los coeficientes indican si resultan significativos: \* al 10 %, \*\* al 5 % o \*\*\* al 1 %.

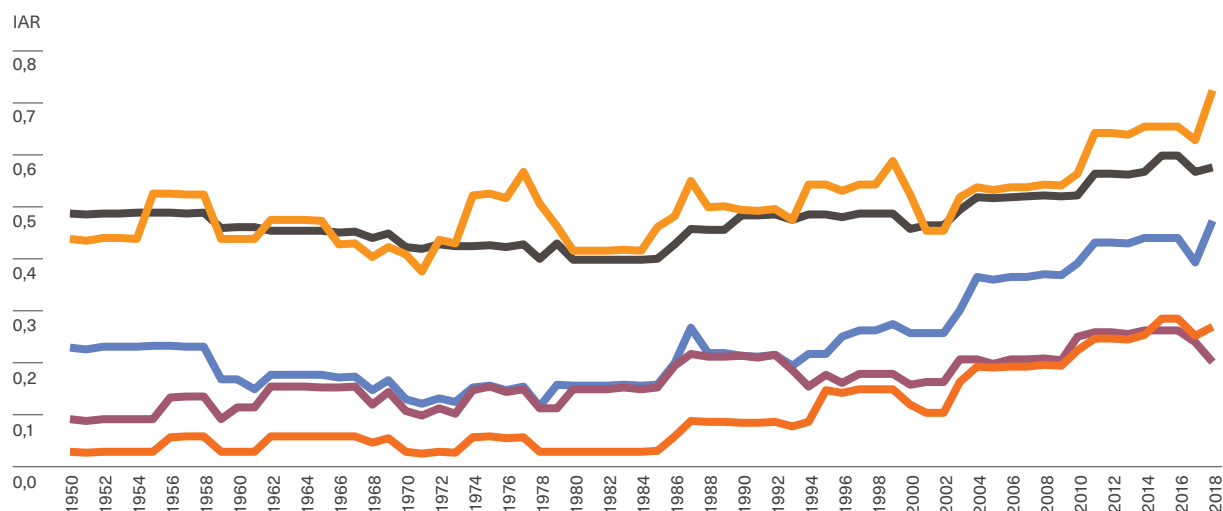
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Ladner et al. (2023).



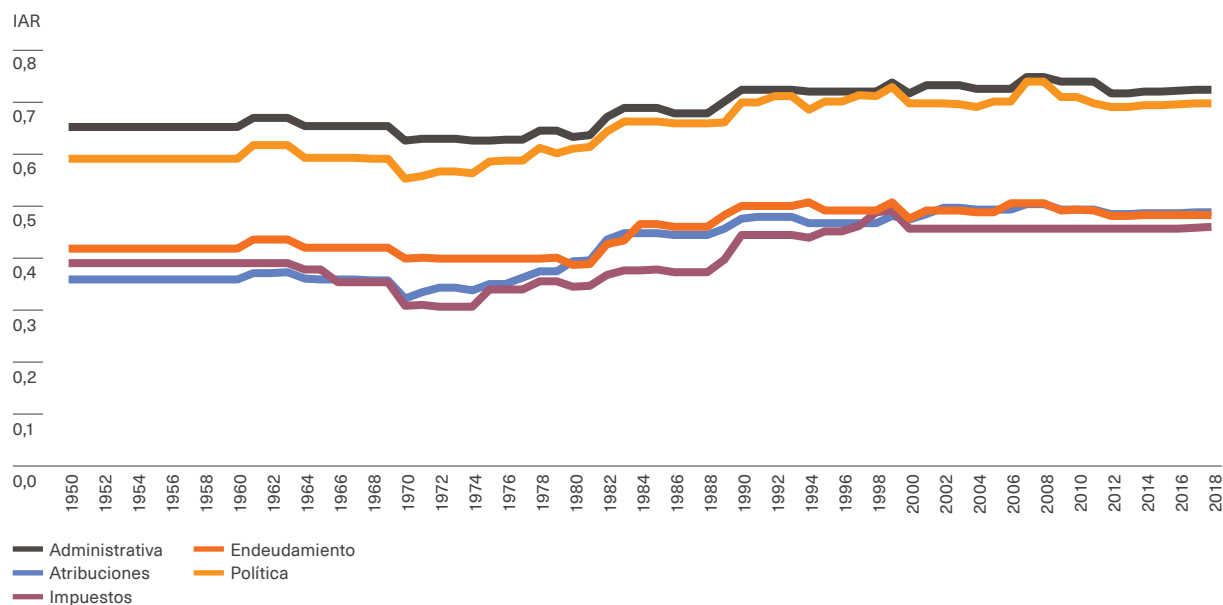
## Gráfico A.2.1

Evolución de las dimensiones del componente de autonomía del IAR en Asia y OCDE

### Panel A. Asia



### Panel B. OCDE



**Nota:** El gráfico muestra la evolución de las 5 dimensiones del componente de autonomía (*self-rule*) del índice IAR para el promedio de países que conforman las regiones de Asia (11 países) en el panel A y OCDE (20 países) en el panel B, para el periodo 1950-2018. Se incluyeron solo aquellos países que cuentan con datos para la serie completa. Para obtener el valor del indicador, se tomó solo el primer nivel de gobierno regional (tier 1 en la base original). La escala de valores se ajustó para que se sitúen entre 0 y 1.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Hooghe et al (2016) y Hooghe y Marks (2016).

## Referencias consultadas sobre el rol de los gobiernos subnacionales en educación, salud y seguridad

El análisis de las atribuciones de los gobiernos subnacionales en la provisión de educación primaria se basa fuertemente en un reporte elaborado para la Oficina para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la Unesco (Gorostiaga, s.f.) y en Rivas y Scasso (2020). La dimensión de educación secundaria fue analizada a partir de datos de la encuesta PISA 2022 (OCDE, 2022).

Para la sección del servicio de salud, se consultaron diversos documentos que describen la organización y el funcionamiento de los sistemas sanitarios de los países de la región (Acosta et al., 2011; Alcalde-Rabanal et al., 2011; Aran y Laca, 2013; Bermúdez-Madriz et al., 2011; Galilea et al., 2011; Guanais et al., 2018; ISAGS, 2012; Ledo y Soria, 2011; Lucio et al., 2011; Maceira, 2014; Mancuello Alum y Cabral de Bejarano, 2011; Muiser et al., 2011; Robles y Vargas, 2013; Sáenz et al., 2011).

La descripción del rol de los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad pública se focaliza en las fuerzas policiales y no considera la gestión de la justicia, las cárceles ni el control y fiscalización del tránsito. Para la elaboración de este apartado se consultaron los sitios web oficiales de las fuerzas policiales (o la autoridad responsable) de los siguientes países:

- Antigua y Barbuda (<https://police.gov.ag/>);
- Barbados (<https://www.gov.bb/Departments/police-department>);
- Belice (<https://www.belizepolice.bz/>);
- Dominica (<https://nationalsecurity.gov.dm/commonwealth-of-dominica-police-force-2>);
- Granada (<https://www.rgpf.gd/>);
- Jamaica (<https://jcf.gov.jm/>);
- San Cristóbal y Nieves (<https://jcf.gov.jm/>);

- San Vicente y las Granadinas (<https://security.gov.vc/>);
- Santa Lucía (<https://www.govt.lc/ministries/home-affairs-and-national-security/royal-saint-lucia-police-force>);
- Surinam (<https://politie.sr/>), y
- Trinidad y Tobago (<https://www.ttps.gov.tt/About/About-TTPS>).

También se consultaron diferentes documentos sobre la temática (Acceso a la Justicia, 2021; Arias et al., 2012; Cano, 2006; Casas et al., 2018; Fondevila y Meneses Reyes, 2017; Galilea et al., 2011; Instituto de Defensa Legal, 2022; Insulza et al., 2008; Interpol, 2024; Rodríguez Games et al., 2016; Salas Oroño, 2021; Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2019; UNGL, s.f.).

Apéndice del capítulo 3

Cuadro A.3.1  
Fuentes utilizadas para gráficos y cuadros

| País            | Gráfico 3.2             | Gráfico 3.4             | Gráfico 3.5                           | Gráfico 3.6                    | Gráfico 3.7                              | Gráfico 3.8             | Cuadro 3.1                           | Cuadro 3.2              |                           |                     |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------|
|                 |                         |                         |                                       |                                |                                          |                         |                                      | Datos de Gasto          | Datos de PIB              | Datos de población  |
| Argentina       | MECON (2023a)           | DNAP (2023a, 2023b)     | DNAP (2023a, 2023b)<br>CAF (2025)     | DNAP (2023b)                   | DNAP (2024a, 2024b, 2024c)<br>OPC (2024) | DNAP (2023a, 2023b)     | MECON (2023b)<br>DNAP (2023a, 2023b) | DNAP (2023a, 2023b)     | CEPAL (2022)              | CAF (2025)          |
| Bolivia         |                         | MEFP (2023a, 2023b)     |                                       | MEFP (2023a)                   | MEFP (2022, 2023a)<br>SEA (2019)         | UDAPE (2023a)           | UDAPE (2023a)                        | MEFP (2023a, 2023b)     | INE (2023)                | CAF (2025)          |
| Brasil          | STN (2023b)             | STN (2023a)             | STN (2023a)                           | STN (2023a, 2023d)             | STN (2023a, 2023d)                       | STN (2023a)             | STN (2023b)                          | STN (2023a)             | IBGE (2023a, 2023b)       | STN (2023a)         |
| Chile           |                         | CGR de Chile (2023)     |                                       | CGR de Chile (2023)            | CGR de Chile (2023)                      | CGR de Chile (2023)     | CGR de Chile (2023)                  | CGR de Chile (2023)     |                           | CAF (2025)          |
| Colombia        |                         | DNP (2023a)             | DNP (2023a)<br>DANE (2023b, 2023c)    | DNP (2023a, 2023b)             | DNP (2023a, 2023b, 2023c)                | DNP (2023a)             | DNP (2023a)                          | DNP (2023a)             | DANE (2023a, 2023d)       | DANE (2023b, 2023c) |
| Costa Rica      |                         |                         |                                       |                                |                                          |                         | CGR de Costa Rica (2024b)            |                         |                           |                     |
| El Salvador     |                         | PTF (2023)              |                                       | PTF (2023)                     | PTF (2023)                               | PTF (2023)              | PTF (2023)                           | PTF (2023)              |                           | BCR (2022)          |
| Guatemala       | MINFIN (2023a)          | MINFIN (2023a)          | MINFIN (2023a)<br>CAF (2025)          | MINFIN (2023a, 2023b)          | MINFIN (2023a)                           | MINFIN (2023a)          | MINFIN (2023a)                       | MINFIN (2023a)          |                           | CAF (2025)          |
| Honduras        |                         | SEFIN (2023)            | SEFIN (2023)<br>CAF (2025)            | SEFIN (2023)                   |                                          | SEFIN (2023)            | SEFIN (2023)                         | SEFIN (2023)            |                           | CAF (2025)          |
| México          | CEFP (2024)             | INEGI (2023c)           | INEGI (2023c)                         | INEGI (2023c)                  | INEGI (2023c)                            | INEGI (2023c)           | INEGI (2023c)                        | INEGI (2023c)           | INEGI (2023d)             | CAF (2025)          |
| Panamá          |                         | INEC (2023b)            |                                       |                                |                                          |                         |                                      | INEC (2023b)            |                           | CAF (2025)          |
| Paraguay        | MEF de Paraguay (2023a) | MEF de Paraguay (2023a) | MEF de Paraguay (2023a)<br>CAF (2025) | MEF de Paraguay (2023a, 2023b) | MEF de Paraguay (2024a, 2024b, 2024c)    | MEF de Paraguay (2023a) | MEF de Paraguay (2023a)              | MEF de Paraguay (2023a) |                           | CAF (2025)          |
| Perú            | MEF de Perú (2023a)     | MEF de Perú (2023a)     |                                       | MEF de Perú (2023a, 2023b)     | MEF de Perú (2024a, 2024b)               | MEF de Perú (2023a)     | MEF de Perú (2023a)                  | MEF de Perú (2023a)     | INEI (2024)               | INEI (2022)         |
| Rep. Dominicana | DIGEPRES (2023)         | DIGEPRES (2023)         | DIGEPRES (2023)<br>CAF (2025)         |                                | DIGEPRES (2024)                          | DIGEPRES (2023)         | DIGEPRES (2023)                      | DIGEPRES (2023)         |                           | CAF (2025)          |
| Uruguay         |                         | OTU (2023a)             | OTU (2023a)<br>INE (2013)             | OTU (2023a, 2023b)             | OTU (2023a, 2024)                        | OTU (2023a)             | OTU (2023a)                          | OTU (2023a)             | OTU (2015)<br>FMI (2024c) | INE (2013)          |

# Apéndice del capítulo 4

## Cuadro A.4.1

Fuentes nacionales consultadas para la elaboración de los gráficos

| País            | Gráfico 4.1                                                   | Gráfico 4.4                          | Gráfico 4.5                 | Gráfico 4.7             | Gráfico 4.8                | Gráfico 4.9         | Gráfico 4.10        |
|-----------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|
| Argentina       | MECON (2005, 2023b)                                           | DNAP (2023b) y CAF (2025)            |                             |                         | DNAP (2024c)               | DNAP (2024a)        | DNAP (2024a)        |
| Bolivia         | MEFP (2023a) y Armendáriz et al. (2019)                       | MEFP (2023a) y CAF (2025)            |                             | MEFP (2023a)            | MEFP (2023a)               |                     |                     |
| Brasil          | IBGE (s.f.a) y STN (2023a)                                    | STN (2023a)                          | STN (2023a)                 | STN (2023a)             | STN (2023a, 2023d)         | STN (2023c)         | STN (2023c)         |
| Chile           | DIPRES (2023) y CGR de Chile (2023)                           | CGR de Chile (2023)                  |                             | CGR de Chile (2023)     | CGR de Chile (2023)        | DIPRES (2024b)      | DIPRES (2024b)      |
| Colombia        | DNP (2023a) y Armendáriz et al. (2019)                        | DNP (2023a) y DANE (2023b, 2023c)    | DNP (2023a) y DANE (2023c)  | DNP (2023a)             | DNP (2023a, 2023b)         | DAF (2024)          | DAF (2024)          |
| Costa Rica      | CGR de Costa Rica (2024b) y Armendáriz et al. (2019)          |                                      |                             |                         |                            |                     |                     |
| El Salvador     | PTF (2023) y Armendáriz et al. (2019)                         | PTF (2023) y CAF (2025)              |                             | PTF (2023)              | PTF (2023)                 | DGCG (2024)         | DGCG (2024)         |
| Guatemala       | MINFIN (2023a, 2024) y Armendáriz et al. (2019)               | MINFIN (2023a) y CAF (2025)          | MINFIN (2023a) y CAF (2025) | MINFIN (2023a)          | MINFIN (2023a, 2023b)      |                     |                     |
| Honduras        | SEFIN (2023) y Armendáriz et al. (2019)                       |                                      |                             |                         |                            |                     |                     |
| México          | INEGI (2023c) y Armendáriz et al. (2019)                      | INEGI (2023c) y CAF (2025)           | INEGI (2023c) y CAF (2025)  | INEGI (2023c)           | INEGI (2023c)              | SHCP (2024)         | SHCP (2024)         |
| Panamá          | Armendáriz et al. (2019)                                      |                                      |                             |                         |                            |                     |                     |
| Paraguay        | MEF de Paraguay (2024a)                                       | MEF de Paraguay (2023a) y CAF (2025) |                             | MEF de Paraguay (2023a) |                            |                     |                     |
| Perú            | MEF de Perú (2024e)                                           | MEF de Perú (2023a) y CAF (2025)     |                             | MEF de Perú (2023a)     | MEF de Perú (2023a, 2023b) | MEF de Perú (2024c) | MEF de Perú (2024c) |
| Rep. Dominicana | DIGEPRES (2023) y Armendáriz et al. (2019)                    | DIGEPRES (2023) y CAF (2025)         |                             | DIGEPRES (2023)         |                            |                     |                     |
| Uruguay         | OTU (2023a), MEF de Uruguay (2024) y Armendariz et al. (2019) | OTU (2023a), INE(2013)               |                             |                         | OTU (2023a, 2023b)         |                     |                     |

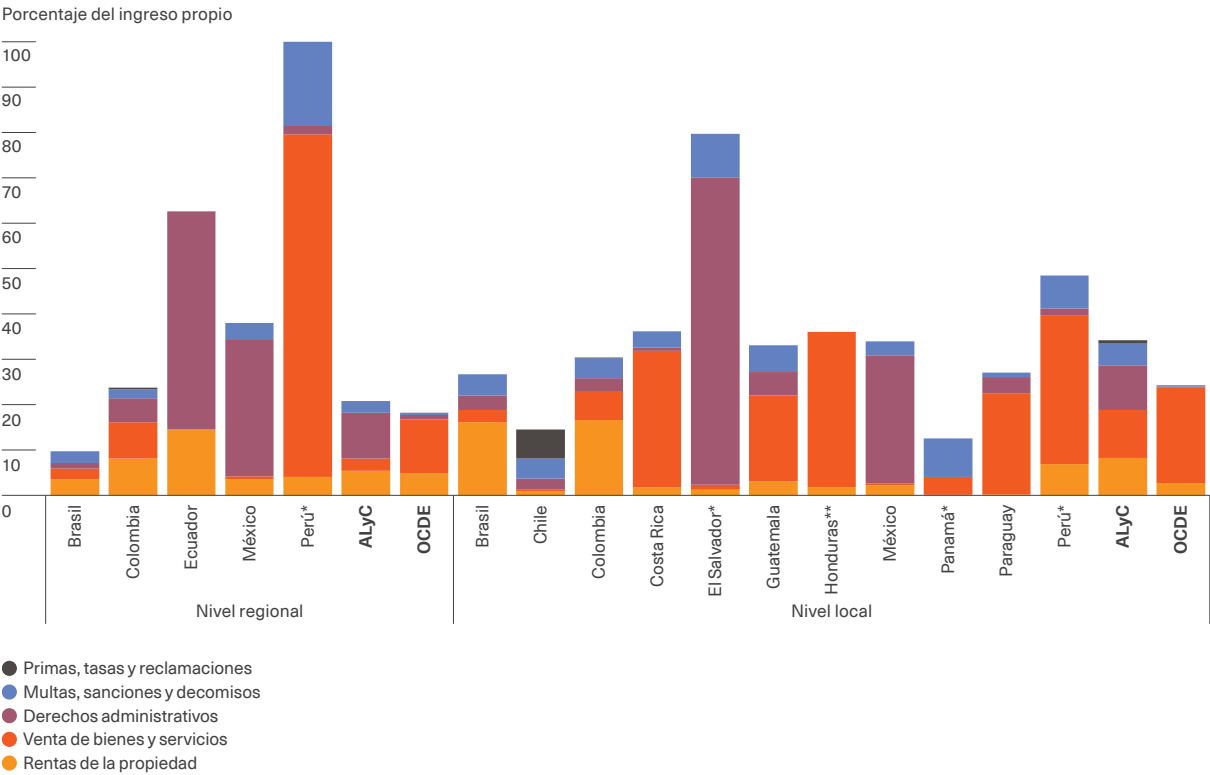
Apéndice del capítulo 5

Cuadro A.5.1  
Fuentes nacionales utilizadas

| País            | Gráfico 5.3             | Gráfico 5.5                    | Gráfico 5.6                   | Gráfico 5.8             | Gráfico 5.9         | Cuadro A.5.3                  |
|-----------------|-------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------------|
| Argentina       | DNAP (2023b)            | DNAP (2024b)                   | DNAP (2024b)                  | DNAP (2023b)            | DNAP (2023b)        | DNAP (2024b)                  |
|                 |                         | DNAP (2024c)                   | DNAP (2024c)                  |                         |                     | DNAP (2024c)                  |
|                 |                         | OPC (2024)                     | OPC (2024)                    |                         |                     | OPC (2024)                    |
| Bolivia         | MEFP (2023a)            | MEFP (2022)                    | MEFP (2022)                   | MEFP (2023a)            | SENARECOM (2022)    | MEFP (2022)                   |
|                 |                         | SEA (2019)                     | SEA (2019)                    |                         | UDAPE (2023b)       | SEA (2019)                    |
| Brasil          | STN (2023d)             | STN (2023d)                    | STN (2023d)                   | STN (2023d)             | STN (2023d)         | STN (2023d)                   |
| Chile           | CGR de Chile (2023)     | CGR de Chile (2023)            | CGR de Chile (2023)           | CGR de Chile (2023)     | CGR de Chile (2023) | CGR de Chile (2023)           |
| Colombia        | DNP (2023c)             | DNP (2023b)                    | DNP (2023b)                   | DNP (2023c)             | DNP (2023c)         | DNP (2023b)                   |
|                 |                         | DNP (2023c)                    | DNP (2023c)                   |                         |                     | DNP (2023c)                   |
| Costa Rica      |                         | CGR de Costa Rica (2024a)      | CGR de Costa Rica (2024a)     |                         |                     | CGR de Costa Rica (2024a)     |
| Ecuador         |                         | MEF de Ecuador (2022)          | MEF de Ecuador (2022)         |                         | BCE (2023)          | MEF de Ecuador (2022)         |
| El Salvador     | PTF (2023)              | Ministerio de Hacienda (20 20) | Ministerio de Hacienda (2020) | PTF (2023)              |                     | Ministerio de Hacienda (2020) |
| Guatemala       | MINFIN (2023b)          | MINFIN (2023b)                 | MINFIN (2023b)                | MINFIN (2023b)          |                     | MINFIN (2023b)                |
| Honduras        | SEFIN (2023)            |                                |                               | SEFIN (2023)            |                     |                               |
| México          | INEGI (2023c)           | INEGI (2023c)                  | INEGI (2023c)                 | INEGI (2023c)           | INEGI (2023c)       | INEGI (2023c)                 |
| Paraguay        | MEF de Paraguay (2023b) | MEF de Paraguay (2024b)        | MEF de Paraguay (2024b)       | MEF de Paraguay (2023b) |                     | MEF de Paraguay (2024b)       |
|                 |                         | MEF de Paraguay (2024c)        | MEF de Paraguay (2024c)       |                         |                     | MEF de Paraguay (2024c)       |
| Perú            | MEF de Perú (2023b)     | MEF de Perú (2024a)            | MEF de Perú (2024a)           | MEF de Perú (2023b)     | MEF de Perú (2023b) | MEF de Perú (2024a)           |
|                 |                         | MEF de Perú (2024b)            | MEF de Perú (2024b)           |                         |                     | MEF de Perú (2024b)           |
| Rep. Dominicana |                         | DIGEPRES (2024)                | DIGEPRES (2024)               |                         |                     | DIGEPRES (2024)               |
| Uruguay         | OTU (2023b)             | OTU (2024)                     | OTU (2024)                    | OTU (2023b)             |                     | OTU (2024)                    |



**Gráfico A.5.1.**  
Estructura de los ingresos no tributarios en 2022



**Nota:** Se excluyen las contribuciones a la seguridad social y otras contribuciones sociales. En el promedio regional de ALyC se considera a Paraguay, pero no se le representa de forma individual en el gráfico dado que el país no posee ingresos no tributarios. \* Indica que el último dato disponible es 2021. \*\* Indica que el último dato disponible es 2020.

**Fuente:** Elaboración propia con base en FMI (2024e).

## Cuadro A.5.2

### Características del impuesto predial en América Latina

| País                     | Nivel de gobierno en el que se determina o ejecuta el impuesto                              |                                                                                        |                                                                                        | Variación sobre las tasas impositivas                                                                                      |                                                            | Actualización del avalúo de la base imponible |                                                                                         |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|                          | Tasas impositivas                                                                           | Avalúo de base imponible                                                               | Recaudo                                                                                | Tipo de tarifa                                                                                                             | Progresividad con el valor del inmueble                    | Tiempo establecido según normatividad         | Metodología de ajuste por avalúo desactualizado                                         |
| <b>Estados federales</b> |                                                                                             |                                                                                        |                                                                                        |                                                                                                                            |                                                            |                                               |                                                                                         |
| Argentina                | Regional, con excepciones de gobiernos locales con ciertas capacidades administrativas      | Regional, con excepciones de gobiernos locales con ciertas capacidades administrativas | Regional, con excepciones de gobiernos locales con ciertas capacidades administrativas | Selectiva (tipo de construcción, antigüedad del inmueble y localización)                                                   | Sí                                                         | 1-10 años                                     | Actualización por coeficiente                                                           |
| Brasil                   | Local (urbano) y central (rural)                                                            | Regional (urbano) y central (rural)                                                    | Regional (urbano) y central (rural)                                                    | Selectiva (uso del terreno, tipo de construcción, características del terreno, acceso a servicios públicos y localización) | Sí (depende del municipio)                                 | 8-10 años                                     | Actualización por inflación (IPCA) en algunos municipios, dependiendo de la legislación |
| México                   | Regional, con la excepción de la jurisdicción local en la que se sitúa la capital regional. | Local                                                                                  | Local                                                                                  | Selectiva (uso del terreno y localización)                                                                                 | Sí (fija para la capital)                                  | 1 año                                         | Autoavalúo                                                                              |
| <b>Estados unitarios</b> |                                                                                             |                                                                                        |                                                                                        |                                                                                                                            |                                                            |                                               |                                                                                         |
| Chile                    | Central                                                                                     | Central                                                                                | Local                                                                                  | Selectiva (uso del terreno)                                                                                                | No                                                         | 4 años                                        | Ajuste por inflación                                                                    |
| Bolivia                  | Central                                                                                     | Local                                                                                  | Local                                                                                  | No selectiva                                                                                                               | Si                                                         | 5 años                                        | Autoavalúo                                                                              |
| Costa Rica               | Central                                                                                     | Local                                                                                  | Local                                                                                  | Única                                                                                                                      | No                                                         | 1-5 años                                      | Nueva legislación                                                                       |
| Paraguay                 | Central                                                                                     | Local                                                                                  | Local                                                                                  | Selectiva (uso del terreno)                                                                                                | No                                                         | 1-5 años                                      | Ajuste por inflación, coeficientes para alcanzar el precio de mercado                   |
| Colombia                 | Local (municipal) dentro de banda determinada a nivel central                               | Central y gobiernos locales con capacidades administrativas                            | Local                                                                                  | Selectiva (uso del terreno, estrato, localización)                                                                         | Sí (también es progresiva sobre la extensión del inmueble) | 1-5 años                                      | Ajuste por inflación                                                                    |
| Ecuador                  | Local (municipal) dentro de banda determinada a nivel central                               | Local                                                                                  | Local                                                                                  | Selectiva (uso del terreno)                                                                                                | Sí (depende del municipio)                                 | 2 años                                        | Autoavalúo                                                                              |
| Uruguay                  | Regional (urbano) y central (rural)                                                         | Regional                                                                               | Regional                                                                               | Selectiva (uso del terreno y localización)                                                                                 | Sí (depende del municipio)                                 | No determinado                                | Ajuste por inflación                                                                    |
| Perú                     | Regional                                                                                    | Regional                                                                               | Local                                                                                  | No selectiva                                                                                                               | Sí                                                         | 1 año                                         | Autoavalúo                                                                              |

### Cuadro A.5.3

Principales programas de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales

| País       | Gobierno | Concepto                                                   | Porcentaje | Reglas   | Criterios de asignación                                                                                                                                                                                                                                      | Origen de recursos                      | Condicionamientos en el gasto                                             |
|------------|----------|------------------------------------------------------------|------------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Argentina* | Regional | Coparticipación tributaria                                 | 72 %       | Si       | Coeficientes fijos de participación                                                                                                                                                                                                                          | Impuestos (IVA e ISR)                   | Ninguno                                                                   |
|            |          | Financiamiento educativo                                   | 10 %       | Si       | Número de estudiantes; población no escolarizada; ruralidad; capacidad y esfuerzo financiero; logro de metas; repitencia, sobreedad y desgranamiento                                                                                                         | Ingresos generales e impuestos          | Inversión, educación y ciencia y tecnología                               |
|            | Ambos    | Corrientes y de capital                                    | 10 %       | No       | Establecido por el Poder Ejecutivo nacional                                                                                                                                                                                                                  | Ingresos generales                      | Programas específicos                                                     |
| Bolivia    | Local    | Coparticipación tributaria                                 | 50 %       | Si       | Población                                                                                                                                                                                                                                                    | Impuestos                               | Principalmente (85 %) en inversión                                        |
|            | Ambos    | Regalías                                                   | 26 %       | Si       | Producción                                                                                                                                                                                                                                                   | Uso de recursos naturales               | Principalmente (85 %) en inversión                                        |
|            |          | Impuesto directo a los hidrocarburos                       | 20 %       | Si       | Producción y población                                                                                                                                                                                                                                       | Uso de recursos naturales               | Educación, salud, seguridad ciudadana, género y desarrollo socioeconómico |
| Brasil     | Regional | Fondo de Participación (FPE)                               | 28 %       | Si       | Regiones menos desarrolladas, proporción inversa del ingreso per cápita, población y superficie                                                                                                                                                              | Impuestos (ISR y producción industrial) | Ninguno                                                                   |
|            | Local    | Fondo de Participación (FPM)                               | 32 %       | Si       | Población y proporción inversa del ingreso per cápita                                                                                                                                                                                                        | Impuestos (ISR y producción industrial) | Ninguno                                                                   |
|            | Ambos    | Educación (incluyendo FUNDEB)                              | 10 %       | Si       | Número de estudiantes de educación básica y áreas de prioridad                                                                                                                                                                                               | Ingresos generales                      | Educación                                                                 |
|            |          | Sistema Único de Salud                                     | 18 %       | En parte | Características de la población y de la red de salud, indicadores de gestión, participación en el presupuesto de la jurisdicción, plan de inversión y lo establecido por Poder Ejecutivo nacional                                                            | Ingresos generales                      | Salud                                                                     |
| Chile      | Local    | Programas de Mejoramiento de Barrios y Mejoramiento Urbano | 5 %        | En parte | Cantidad de comunas por región; número de desempleados; pobreza, índice de saneamiento de agua potable y alcantarillado, cartera de proyectos de tipología "obra", partes iguales entre todas las tipologías del programa y aprobación del gobierno regional | Ingresos generales                      | Infraestructura sanitaria y urbana                                        |
|            |          | Subvenciones de escolaridad                                | 28 %       | En parte | Monto por alumno para cada nivel, modalidad de la enseñanza y tipo de jornada escolar establecido anualmente por el Ministerio de Educación, considerando factores de ruralidad, vulnerabilidad y necesidades educativas especiales                          | Ingresos generales                      | Educación                                                                 |
|            |          | Atención primaria Ley N° 19378, Art. 49                    | 34 %       | En parte | Decreto por el Ministerio de Salud con base en la población potencialmente beneficiaria, sus características epidemiológicas y nivel socioeconómico; índices de ruralidad y dificultad de acceso, y prestaciones programadas y realizadas                    | Ingresos generales                      | Salud                                                                     |

Continúa en la página siguiente →

| País        | Gobierno | Concepto                                           | Porcentaje | Reglas | Criterios de asignación                                                                                                                                                       | Origen de recursos                                   | Condicionamientos en el gasto                                                                      |
|-------------|----------|----------------------------------------------------|------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Colombia    | Ambos    | Sistema General de Participaciones                 | 73 %       | Si     | Población beneficiaria, atendida y por atender, pobreza, población, ruralidad, densidad poblacional, esfuerzo en ampliación de coberturas, eficiencia fiscal y administrativa | Ingresos generales                                   | Educación, salud y agua y saneamiento                                                              |
|             |          | Regalías por explotación de recursos no renovables | 13 %       | Si     | Producción, población y NBI                                                                                                                                                   | Uso de recursos naturales                            | Inversión, ahorro, infraestructura, ciencia y tecnología, educación y protección ambiental         |
| Costa Rica  | Local    | Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias     | 89 %       | Si     | Índice de desarrollo social y extensión de la red vial                                                                                                                        | Uso de recursos naturales                            | Inversión, definido por junta vial cantonal o distrital                                            |
| Ecuador     | Ambos    | Equidad territorial                                | 87 %       | Si     | Tamaño y densidad de la población, NBI, esfuerzo fiscal y administrativo y logro de metas de desarrollo                                                                       | Ingresos generales                                   | Principalmente (70 %) en gastos no permanentes                                                     |
|             |          | Transferencia de competencias                      | 6 %        | Si     | Costos y estándares mínimos, ingresos por ejercicio de la competencia y gasto actual e histórico del gobierno central                                                         | Ingresos generales                                   | Competencias transferidas                                                                          |
|             |          | Compensación por la explotación de RNNR            | 7 %        | Si     | Población y partes iguales entre jurisdicciones productoras                                                                                                                   | Uso de recursos naturales                            | Desarrollo social, protección de la naturaleza y el ambiente e inversión                           |
| El Salvador | Local    | Fondo para el Desarrollo Económico y Social        | 93 %       | Si     | Población, equidad, superficie y pobreza                                                                                                                                      | Ingresos generales                                   | Servicios y obras de infraestructura e incentivo de actividades socioeconómicas                    |
| Guatemala   | Local    | Asignación constitucional                          | 42 %       | Si     | Población, ruralidad, partes iguales, recaudación per cápita e inversa de la recaudación per cápita                                                                           | Ingresos generales                                   | Principalmente (90 %) educación, salud preventiva, infraestructura y servicios                     |
|             |          | Coparticipación tributaria                         | 55 %       | Si     | Mismos criterios que en asignación constitucional                                                                                                                             | Impuestos (IVA y vehículos)                          | IVA: principalmente (75 %) en inversión; vehículos: infraestructura urbana y saneamiento.          |
| México      | Ambos    | Participaciones federales                          | 54 %       | Si     | Producción, recaudación, crecimiento y esfuerzo fiscal                                                                                                                        | Impuestos y uso de recursos naturales                | Ninguno                                                                                            |
|             |          | Aportaciones federales del ramo 33                 | 35 %       | Si     | Necesidades y desempeño sectoriales                                                                                                                                           | Ingresos generales                                   | Local: desarrollo social y seguridad.<br>Regional: desarrollo social, educación, salud y seguridad |
|             |          | Otros convenios y programas                        | 11 %       | No     | Otorgadas por secretarías del Gobierno federal                                                                                                                                | Ingresos generales                                   | Programas específicos                                                                              |
| Paraguay    | Regional | Coparticipación tributaria                         | 7 %        | Si     | Proporción del IVA en la jurisdicción                                                                                                                                         | Impuestos (IVA)                                      | Salud, educación y obras públicas                                                                  |
|             |          | Transferencias con recursos del Tesoro             | 24 %       | No     | Establecidos por el Poder Ejecutivo nacional                                                                                                                                  | Ingresos generales e impuestos (inmobiliario)        | Ninguno                                                                                            |
|             | Ambos    | FONACIDE                                           | 16 %       | Si     | Impacto por inundación del territorio, partes iguales y población                                                                                                             | Uso de recursos naturales (represa Itaipú)           | Educación, inversión y desarrollo social                                                           |
|             |          | Regalías y compensaciones                          | 46 %       | Si     | Impacto por inundación del territorio, partes iguales y población                                                                                                             | Uso de recursos naturales (represas Itaipú-Yacyretá) | Principalmente (80 %) en inversión                                                                 |

Continúa en la página siguiente →

| País              | Gobierno | Concepto                                 | Porcentaje | Reglas   | Criterios de asignación                                                                                                                              | Origen de recursos                                 | Condicionamientos en el gasto                                        |
|-------------------|----------|------------------------------------------|------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Perú              | Regional | Fondo de compensación FONCOR             | 7 %        | Si       | Pobreza, NBI, ubicación fronteriza, población, aporte tributario e indicadores de gestión                                                            | Ingresos generales                                 | Inversión                                                            |
|                   | Local    | Fondo de compensación FONCOMUN           | 11 %       | Si       | Población, tasa de mortalidad, NBI y ruralidad asegurando un monto mínimo por entidad                                                                | Impuestos (sobre ventas y vehículos)               | Ninguno                                                              |
|                   | Ambos    | Recursos ordinarios                      | 61 %       | No       | Gasto inercial y acuerdos con Ministerio de Economía y Finanzas                                                                                      | Ingresos generales                                 | Ninguno                                                              |
|                   |          | Canon y regalías                         | 18 %       | Si       | Regiones productoras, población y NBI                                                                                                                | Uso de recursos naturales                          | Infraestructura e inversión                                          |
| Rep. Dominicana   | Local    | Participaciones Ley N° 166-03            | 83 %       | Si       | Población asegurando un mínimo por entidad                                                                                                           | Ingresos generales                                 | Salarios; gastos de operación; inversión y salud, educación y género |
| Trinidad y Tobago | Local    | Fondos: consolidado Trinidad / Tobago    | 100 %      | En parte | Legislación aplicable, presupuestos anuales y gastos adicionales aprobados por el Parlamento                                                         | Ingresos generales                                 | Gastos estipulados en presupuesto aprobado por el Parlamento         |
| Uruguay           | Regional | Participación en el presupuesto nacional | 73 %       | Si       | Coefficientes fijos de participación con base en superficie, población, proporción inversa del PIB per cápita y hogares con carencias habitacionales | Ingresos generales                                 | Ninguno                                                              |
|                   |          | Fondo de Desarrollo Interior             | 9 %        | Si       | Coefficientes fijos de participación con base en superficie, población, proporción inversa del PIB per cápita y hogares con carencias habitacionales | Impuestos recaudados fuera del Dpto. de Montevideo | Infraestructura                                                      |
|                   | Local    | Fondo de Incentivo para la Gestión       | 7 %        | En parte | Partes iguales, criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización, población, superficie, NBI y niveles de educación             | Ingresos generales                                 | Principalmente (60 %) en inversión                                   |

**Nota:** La cuarta columna de la tabla (%) indica el porcentaje que representa cada esquema de transferencia en el total de transferencias a gobiernos subnacionales. En Bolivia se incluyen regalías en los esquemas de transferencias, aunque la contabilidad nacional las considere como ingresos propios. El asterisco (\*) indica que los porcentajes indicados en la cuarta columna (%) excluyen las transferencias a gobiernos locales.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales y datos oficiales de los Gobiernos (ver el detalle en el cuadro A.5.1 de este apéndice).



# Apéndice del capítulo 6

En este apéndice se proporcionan informaciones complementarias y aclaraciones sobre los gráficos y cuadros incluidos en este capítulo.

## Aclaraciones sobre el gráfico 6.1

- La categoría “otros” incluye los modos de desplazamiento enunciados a continuación.

Bogotá: cable, transporte escolar, transporte informal (bus/buseta informal/pirata/chana, taxi colectivo, automóvil informal, transporte individual por aplicación móvil, campero/jeep, mototaxi), tren, bus privado, bus escalera/chiva, camión/volqueta/tractomula, vehículo de tracción animal, vehículo de tracción humana y otros.

Buenos Aires: viajes a pie a más de 3 cuadras para realizar un transbordo, transporte escolar, bus de empresa, chárter, transporte informal y otros modos.
- Ciudad de México: transporte de personal, transporte escolar, transporte trajinera y lancha, entre otros.

Montevideo: bus escolar, bus de empresa y otros.

Ciudad de Panamá: viajes en camiones o transporte de trabajo y otros.

Río de Janeiro: barcas lanchas y otros.

Salvador de Bahía: transporte escolar, miniván/van/perúa, autobús alquilado y otros.

São Pablo: transporte alquilado, transporte escolar, otros.

## Ciudades incluidas en el gráfico 6.2 y el cuadro 6.1

### Cuadro A.6.1

Ciudades analizadas en el gráfico y el cuadro, ordenadas por el país al que pertenecen

| País              | Ciudades                                                                  |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Antigua y Barbuda | Saint John's                                                              |
| Argentina         | Buenos Aires                                                              |
| Bahamas           | Nassau                                                                    |
| Barbados          | Bridgetown                                                                |
| Belice            | Belmopán                                                                  |
| Bolivia           | La Paz y Sucre                                                            |
| Brasil            | Belo Horizonte, Brasilia, Fortaleza, Río de Janeiro, Salvador y São Paulo |
| Chile             | Santiago                                                                  |

Continúa en la página siguiente →

| País                         | Ciudades                                         |
|------------------------------|--------------------------------------------------|
| Colombia                     | Bogotá, Cali y Medellín                          |
| Costa Rica                   | San José                                         |
| Cuba                         | La Habana                                        |
| Dominica                     | Roseau                                           |
| Ecuador                      | Guayaquil y Quito                                |
| El Salvador                  | San Salvador                                     |
| Granada                      | Saint George                                     |
| Guatemala                    | Ciudad de Guatemala                              |
| Guyana                       | Georgetown                                       |
| Haití                        | Port-au-Prince                                   |
| Honduras                     | Tegucigalpa                                      |
| Jamaica                      | Kingston                                         |
| México                       | Ciudad de México, Juárez, León, Puebla y Tijuana |
| Nicaragua                    | Managua                                          |
| Panamá                       | Ciudad de Panamá                                 |
| Paraguay                     | Asunción                                         |
| Perú                         | Lima                                             |
| República Dominicana         | Santo Domingo                                    |
| San Cristóbal y Nieves       | Basseterre                                       |
| San Vicente y las Granadinas | Kingstown                                        |
| Santa Lucía                  | Casties                                          |
| Surinam                      | Paramaribo                                       |
| Trinidad y Tobago            | Port of Spain                                    |
| Uruguay                      | Montevideo                                       |
| Venezuela                    | Caracas                                          |

## Aclaraciones sobre el gráfico 6.5

Los tipos de prestadores considerados en el gráfico se describen a continuación:

**Administración pública directa.** Institución de gobierno local o estatal. Los ejemplos más frecuentes son los municipios.

**Empresa pública o ente autónomo.** Entidad con personería jurídica de propósito específico para la prestación de servicios públicos. Los datos de Brasil permiten diferenciar entre entes autónomos (entidades de derecho público, que son parte de la administración pública, con cierto grado de autonomía orgánica) y

empresas públicas (entidades de derecho privado, con capital exclusivamente público). Los datos de otros países no permiten hacer esa distinción en todos los casos, así que las categorías se agrupan para todos.

**Empresa mixta.** Sociedad por acciones de derecho privado, con capital público y privado, con una participación pública del 50 % o más.

**Empresa privada.** Sociedad por acciones de derecho privado, cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares.

## Aclaraciones sobre el gráfico 6.8

El índice de concentración (IC) refleja la concentración de la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en un estado. Se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$IC_e = \sum_{i=1}^n \left( \frac{C_{ie}}{T_e} \right)^2$$

donde

$IC_e$  es el índice de concentración del estado “e”,

$C_i$  es el número de conexiones de agua o alcantarillado del prestador  $i$  en el estado  $e$ ,

$T_e$  es el número total de conexiones en el estado

$n$  es el número de prestadores en el estado

# Apéndice del capítulo 7

## Cuadro A.7.1

Agencias gubernamentales con facultades sobre el empleo público subnacional

| País        | Agencias nacionales                                       | Facultades sobre el empleo subnacional                            | Agencias subnacionales                                           | Facultades sobre el empleo subnacional |
|-------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Argentina   | Secretaría de Gestión y Empleo Público                    | Regulación y supervisión de lineamientos nacionales aplicables    | Secretarías de empleo público provinciales                       | Regulación, supervisión y gestión      |
| Bolivia     | Ministerio de Hacienda                                    | Órgano rector encargado de la regulación y supervisión            | Organismos locales                                               | Varían según jurisdicción              |
|             | Superintendencia de Servicio Civil                        | Regulación, supervisión y gestión del servicio civil de carrera   |                                                                  |                                        |
| Brasil      | Ministerio de Economía                                    | Regulación                                                        | Secretarías de administración estatal                            | Regulación, supervisión y gestión      |
| Chile       | Dirección Nacional de Servicio Civil                      | Supervisión y gestión de los servicios de la administración civil | Juntas Calificadoras Regionales                                  | Regulación y supervisión               |
|             |                                                           |                                                                   | Juntas Calificadoras Municipales                                 | Regulación y supervisión               |
| Colombia    | Comisión Nacional de Servicio Civil                       | Regulación y supervisión de las carreras administrativas          | Unidades de personal de los organismos y entidades territoriales | Regulación, supervisión y gestión      |
|             |                                                           |                                                                   | Asambleas departamentales                                        | Regulación                             |
| Costa Rica  | Unión Nacional de Gobiernos Locales                       | Regulación y gestión                                              | Alcaldía                                                         | Gestión                                |
|             | Consejo Nacional de Capacitación Municipal                | Gestión                                                           | Consejo Técnico Administrativo Municipal                         | Supervisión y gestión                  |
|             |                                                           |                                                                   | Órgano de recursos humanos municipal                             | Gestión                                |
| Ecuador     | Ministerio de Relaciones Laborales                        | Gestión y supervisión                                             | Unidades de Administración del Talento Humano                    | Gestión y supervisión                  |
| El Salvador | Comisión y Tribunal del Servicio Civil                    | Gestión y supervisión                                             | Concejos municipales                                             | Supervisión                            |
|             |                                                           |                                                                   | Alcaldes municipales                                             | Gestión                                |
|             |                                                           |                                                                   | Máximas autoridades administrativas de entidades municipales     | Supervisión y gestión                  |
|             |                                                           |                                                                   | Comisiones municipales de la carrera administrativa              | Gestión                                |
| Honduras    | Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal | Gestión                                                           | Corporación municipal                                            | Regulación y gestión                   |
|             |                                                           |                                                                   | Alcalde municipal                                                | Gestión                                |

Continúa en la página siguiente →

| <b>País</b>          | <b>Agencias nacionales</b>                                     | <b>Facultades sobre el empleo subnacional</b>                                      | <b>Agencias subnacionales</b>               | <b>Facultades sobre el empleo subnacional</b>                      |
|----------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Jamaica              | Comisión del Servicio Público                                  | Gestión                                                                            | Consejos parroquiales                       | Supervisión                                                        |
| México               | Secretaría de la Función Pública                               | Supervisión y regulación                                                           | Secretarías de administración estatal       | Regulación y gestión                                               |
| Panamá               | Dirección General de Carrera Administrativa                    | Regulación, supervisión y gestión                                                  |                                             |                                                                    |
|                      | Junta Técnica de Carrera Administrativa                        | Supervisión y gestión                                                              |                                             |                                                                    |
|                      | Junta de Apelación y Conciliación                              | Gestión                                                                            |                                             |                                                                    |
|                      | Oficinas Institucionales de Recursos Humanos                   | Supervisión y gestión                                                              |                                             |                                                                    |
| Paraguay             | Secretaría de la Función Pública                               | Regulación, supervisión y gestión                                                  | Oficinas de recursos humanos y equivalentes | Gestión                                                            |
| Perú                 | Consejo Superior del Empleo Público (COSEP)                    | Regulación, supervisión y gestión                                                  |                                             |                                                                    |
|                      | Autoridad Nacional del Servicio Civil                          | Gestión                                                                            |                                             |                                                                    |
| República Dominicana | Secretaría de Estado de Administración Pública                 | Regulación, supervisión y gestión                                                  |                                             |                                                                    |
| Trinidad y Tobago    | Ministerio de Desarrollo Rural y Gobierno Local                | Supervisión                                                                        | Corporaciones municipales                   | Gestión                                                            |
|                      | Comisión del Servicio Público                                  | Supervisión y gestión                                                              |                                             |                                                                    |
| Uruguay              | Oficina Nacional del Servicio Civil                            | Regulación y gestión del sistema de carrera para departamentos sin estatuto propio | Gobiernos departamentales                   | Regulación y gestión para departamentos que tienen estatuto propio |
| Venezuela            | Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo | Regulación y supervisión                                                           | Direcciones de recursos humanos estatales   | Regulación y gestión                                               |

**Fuente:** Elaboración propia con base en Pérez Chiqués et al. (2024).



**Cuadro A.7.2**  
Legislaciones en las que se basa el cuadro 7.2

| País                 | Legislación                                                                                                                              |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | Cada provincia cuenta con su propia legislación.                                                                                         |
| Bolivia              | Ley del Estatuto del Funcionario Público y Ley de Administración y Control Gubernamentales.                                              |
| Brasil               | Ley N.º 8112, Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley N.º 9504, constituciones estatales y leyes orgánicas municipales.                       |
| Chile                | Estatuto Administrativo y Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.                                                         |
| Colombia             | Ley 909 y Decreto 1083.                                                                                                                  |
| Costa Rica           | Código Municipal y Reglamento de Carrera Administrativa Municipal.                                                                       |
| Ecuador              | Ley Orgánica del Servicio Público.                                                                                                       |
| El Salvador          | Ley de Ética Gubernamental, Ley del Servicio Civil y Ley de la Carrera Administrativa Municipal.                                         |
| Honduras             | Ley de Carrera Administrativa Municipal y Reglamento del Código de Conducta Ética del Servidor Público.                                  |
| Jamaica              | Ley de Gobierno Local y reglamentos del servicio público.                                                                                |
| México               | Cada entidad federativa cuenta con su propia legislación.                                                                                |
| Panamá               | Ley 9.                                                                                                                                   |
| Paraguay             | Ley Orgánica Municipal y Ley de Función Pública.                                                                                         |
| Perú                 | Ley Marco del Empleo Público, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y Ley del Servicio Civil. |
| República Dominicana | Ley de Función Pública.                                                                                                                  |
| Trinidad y Tobago    | Ley de Corporaciones Municipales y reglamentos de la Comisión del Servicio Público.                                                      |
| Uruguay              | Ley de la Carrera Administrativa y Ley del Estatuto de la Función Pública.                                                               |

Fuente: Pérez Chiqués et al. (2024).

### Cuadro A.7.3

Legislaciones consultadas para el cuadro 7.3

| País                 | Legislación                                                                                                                                           |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | Cada provincia cuenta con su propia legislación.                                                                                                      |
| Bolivia              | Arts. 23-28 de la Ley 2027, Ley del Estatuto del Funcionario Público y Art. 64 de la Ley de Municipalidades.                                          |
| Brasil               | Art. 37 de la Constitución Federal, Ley N.º 8112, Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley N.º 950, constituciones estatales y leyes orgánicas municipales. |
| Chile                | Arts. 14, 17-20 del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 29 y Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.                                       |
| Colombia             | Arts. 29-31 de la Ley 909 y Arts. 1-7 del Decreto 4500.                                                                                               |
| Costa Rica           | Arts. 133-142 del Código Municipal, Reglamento de Carrera Administrativa Municipal y Manual para el reclutamiento y selección.                        |
| Ecuador              | Art. 5 h y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público.                                                                                                |
| El Salvador          | Ley de Ética Gubernamental, Art. 25 de la Ley del Servicio Civil y Arts. 24, 28 y 29 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.                |
| Honduras             | Arts. 27-30 de la Ley de Carrera Administrativa Municipal.                                                                                            |
| Jamaica              | Arts. 16-19 de los Reglamentos del Servicio Público y Ley de Gobierno Local (Servicio Unificado y Empleo).                                            |
| México               | Cada entidad federativa cuenta con su propia legislación.                                                                                             |
| Panamá               | Art. 32 de la Ley 9, Manual de Procedimientos para el Reclutamiento y Selección de Recurso Humano en el Sector Público Panameño.                      |
| Paraguay             | Arts. 1 y 15 de la Ley de Función Pública, Resolución SFP 150 y Decreto 3857.                                                                         |
| Perú                 | Art. 67 de la Ley del Servicio Civil y Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.                              |
| República Dominicana | Arts. 37-44 de la Ley de la Función Pública y Reglamento de Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración                                |
| Trinidad y Tobago    | Ley de Corporaciones Municipales y reglamentos de la Comisión del Servicio Público.                                                                   |
| Uruguay              | Arts. 93- 94 de la Ley 19121 y Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central para departamentos que no cuentan con estatuto propio.   |
| Venezuela            | Arts. 13 y 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.                                                                                           |

### Cuadro A.7.4

Legislaciones consultadas para el cuadro 7.4

| País                 | Legislación                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | Arts. 121-129 de la Constitución Nacional, Arts. 7-11 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas del Gobierno, y normativas provinciales.                                                                                                               |
| Bolivia              | Arts. 113, 115 y Disposición Transitoria 9 de la Ley Marco de Autonomías.                                                                                                                                                                                                     |
| Brasil               | Arts. 34-37 de la Constitución Federal, Arts. 19 de la Ley Complementaria N.º 101 (Ley de Responsabilidad Fiscal) y normativas estatales y municipales.                                                                                                                       |
| Chile                | Arts. 21-31 del Decreto Ley 3551, Estatuto Administrativo, Art. 2 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y Art. 49 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.                                                                                   |
| Colombia             | Arts. 300 y 313 de la Constitución Política, Art. 17 de la Ley 909 y Arts. 3, 4, 6 y 74 de la Ley 617.                                                                                                                                                                        |
| Costa Rica           | Art. 4 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Arts. 18, 87-90 del Reglamento de Carrera Administrativa Municipal y Art. 102 del Código Municipal.                                                                                                                |
| Ecuador              | Arts. 57, 62, 101, 102 y 132 de la Ley Orgánica del Servicio Público.                                                                                                                                                                                                         |
| El Salvador          | Art. 204 de la Constitución y Arts. 16 y 81 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.                                                                                                                                                                                 |
| Honduras             | Art. 5 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal y Art. 98 de la Ley de Municipalidades.                                                                                                                                                                               |
| Jamaica              | Reglamentos del Servicio Público, Ley de Gobierno Local y Ley de Administración Financiera y Auditoría.                                                                                                                                                                       |
| México               | Legislación nacional, incluyendo el Art. 127 de la Constitución Política, Arts. 10 y 21 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y normativas estatales.                                                                             |
| Panamá               | Arts. 38 -42 y 73-78 de la Ley 9 y Ley General de Sueldos.                                                                                                                                                                                                                    |
| Paraguay             | Arts. 1, 34, 36 y 96 de la Ley de Función Pública, Presupuesto General de la Nación, Ley de responsabilidad fiscal y Art. 220 de la Ley Orgánica municipal.                                                                                                                   |
| Perú                 | Arts. 43-50 de la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, Arts. 4-7 de la Ley del servicio civil y Ley de Presupuesto del Sector Público.                                                                                           |
| República Dominicana | Ley 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado y Art. 8 de la Ley de Función Pública.                                                                                                                                                                                        |
| Trinidad y Tobago    | Reglamentos de la Comisión del Servicio Público y Ley de Corporaciones Municipales.                                                                                                                                                                                           |
| Uruguay              | Arts. 273-275 de la Constitución Nacional, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, Ley Orgánica Municipal y normativas departamentales.                                                                                                                           |
| Venezuela            | Arts. 144-149 y 311 de la Constitución Nacional, Arts. 9-15 y 54-56 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, Arts. 62-64 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Art. 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y normativas estatales. |

## Cuadro A.7.5

Fuentes consultadas para el cuadro 7.5

| País                 | Reelección consecutiva y periodos (fuentes)                                                                                                           |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina            | Las reglas de reelección de los intendentes varían ampliamente entre las provincias.                                                                  |
| Bolivia              | CEPAL (s.f.)                                                                                                                                          |
| Brasil               | Câmara dos Deputados. Acessibilidade na Câmara: Reeleição                                                                                             |
| Chile                | Ley Fácil. Límite a la reelección de autoridades                                                                                                      |
| Colombia             | Concepto 033641 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública                                                                             |
| Costa Rica           | Reforma del artículo 14 de la ley 7794, código municipal, de 30 de abril de 1998 (ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales) |
| Ecuador              | Consejo Nacional Electoral (CNE) Referéndum y Consulta Popular 2018                                                                                   |
| El Salvador          | Constitución de la República de El Salvador                                                                                                           |
| Guatemala            | Ley electoral y de los Partidos Políticos. Decreto Número 1-85, Asamblea Nacional Constituyente.                                                      |
| Guyana               | Constitution of Councils for the Municipal Council for the City of Georgetown                                                                         |
| Honduras             | Ley Electoral de Honduras Poder Legislativo Decreto No. 35-2021                                                                                       |
| Jamaica              | The Local Governance Act, 2016 No. 8                                                                                                                  |
| México               | Sistema de Información Legislativa. Reelección Consecutiva                                                                                            |
| Nicaragua            | Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua de 2014                                                                |
| Panamá               | Tribunal Electoral de Panamá. Código Electoral de la República de Panamá.                                                                             |
| Paraguay             | Ley N.º 1830                                                                                                                                          |
| Perú                 | Ley N.º 30305                                                                                                                                         |
| República Dominicana | Constitución de la República                                                                                                                          |
| Trinidad y Tobago    | Municipal Corporations Act y Tobago House of Assembly Act                                                                                             |
| Uruguay              | Constitución de la República                                                                                                                          |
| Venezuela            | Primera Enmienda a la Constitución de Venezuela                                                                                                       |

**Nota:** Para ver el material en el que se basa la información, abrir el enlace insertado en cada línea.

Cuadro A.7.6

Fuente de los censos de población utilizados para el gráfico 7.6

| País                 | Fuente  | Año  |
|----------------------|---------|------|
| Argentina            | REDATAM | 2010 |
| Bolivia              | REDATAM | 2012 |
| Brasil               | IBGE    | 2010 |
| Chile                | INE     | 2017 |
| Colombia             | REDATAM | 2018 |
| Costa Rica           | REDATAM | 2011 |
| Cuba                 | IPUMS   | 2012 |
| Ecuador              | INEC    | 2022 |
| El Salvador          | REDATAM | 2007 |
| Guatemala            | INE     | 2018 |
| Honduras             | REDATAM | 2013 |
| México               | INEGI   | 2020 |
| Nicaragua            | REDATAM | 2005 |
| Panamá               | REDATAM | 2023 |
| Perú                 | REDATAM | 2017 |
| República Dominicana | REDATAM | 2010 |
| Trinidad y Tobago    | REDATAM | 2011 |
| Venezuela            | REDATAM | 2011 |

**Nota:** Para ver el material en el que se basa la información, abrir el enlace insertado en cada línea.

Aclaraciones respecto al cuadro 7.1 y los gráficos 7.2, 7.3 y 7.7

Todas las muestras están restringidas a empleados remunerados entre 18 y 65 años que trabajan entre 30 y 60 horas por semana. Se estima el salario por hora tomando en cuenta solo a las personas que declaran salarios positivos y se recorta el 3 % más bajo y alto de la distribución de salarios.

En Brasil, México y Uruguay se consideran solo empleados públicos de organismos no autónomos. Los datos de Uruguay van desde el primer trimestre de 2018 al segundo trimestre de 2021, mientras que los de Bolivia, Brasil y México abarcan desde el primer trimestre de 2018 al último trimestre de 2023.

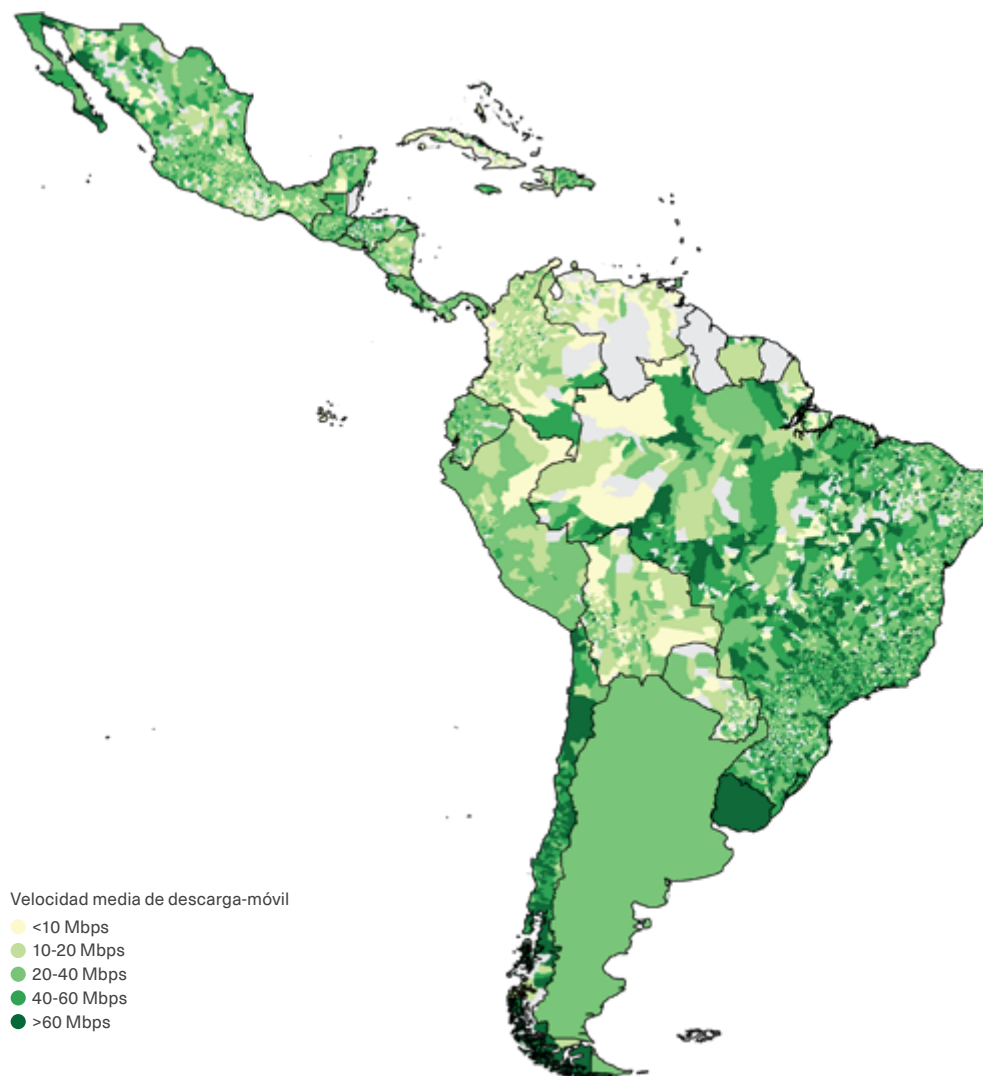
A partir del segundo trimestre de 2020 se realizaron cambios metodológicos en todas las encuestas a raíz de la emergencia sanitaria. En México no se presentan datos del segundo trimestre de 2020 y se reduce temporalmente el tamaño de las muestras de entrevistas presenciales. En Brasil y Uruguay las entrevistas se realizaron exclusivamente de forma telefónica desde el segundo trimestre de 2020 al mismo periodo de 2021. En Bolivia no se presentan datos del primer trimestre de 2020 y se excluye la población rural desde el segundo al cuarto trimestre de 2020.



## Apéndice del capítulo 8

**Figura A.8.1**

Velocidad de descarga promedio de conectividad móvil en gobiernos locales e intermedios en América Latina y el Caribe en 2023



**Nota:** El mapa presenta los datos de velocidad promedio de descarga en 2023, medida en Megabits por segundo (Mbps). Los datos provienen de OOKLA (2023), institución que recolecta las pruebas de velocidad que realizan los usuarios que tienen dispositivos con ubicación geográfica (GPS) y conexiones de tipo wifi y ethernet.

**Fuente:** Elaboración propia con base en OOKLA (2023) y CAF (2025).

## Aclaraciones al gráfico 8.1

El gráfico considera los catastros inmobiliarios de Brasil y México. Los primeros “consisten en un conjunto de información de identificación, localización y características de los inmuebles del área urbana municipal” (IBGE, 2019). En el caso de México se

consideran los padrones catastrales, definidos como el “conjunto de registros en los que se contienen los datos generales y particulares de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado” (INEGI, 2021).

## Aclaraciones al gráfico 8.6

El gráfico utiliza los datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) de México y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). El eje y considera a todos los individuos mayores de 18 años que respondieron positivamente a las siguientes preguntas:

- En México: “Con la computadora, laptop o tablet, ¿usted sabe... enviar y recibir correo electrónico?”

- En Perú: “Cuáles de las siguientes actividades informáticas ha realizado: ¿Enviar correos electrónicos (e-mails) con archivos adjuntos (por ejemplo, documentos, fotos, videos)?”. Esta pregunta se realiza a las personas que previamente respondieron que habían utilizado la computadora en los últimos 3 meses.

## Aclaraciones al gráfico 8.9

A continuación, se listan las fuentes de información relativas a las estrategias nacionales de gobierno digital.

- Argentina: Disposición 20/2022.
- Bahamas: DTU (2021).
- Belice: E-Governance and Digitalization Department (2024).
- Bolivia: Decreto Supremo N.º 3251 del 12 de julio de 2017.
- Brasil: Decreto N.º 12069 de 21 de junio de 2024.
- Chile: Ley N.º 21180, Transformación Digital del Estado, del 11 de noviembre de 2019.
- Colombia: Decreto 767 de 2022.
- Costa Rica: MICITT (2023).
- Cuba: Ministerio de Comunicaciones (2024).
- Ecuador: Ley orgánica para la transformación digital y audiovisual, del 7 de febrero de 2023.
- El Salvador: Secretaría de Innovación (2020).
- Guatemala: Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (s.f.).
- Honduras: Bermúdez-Madriz et al. (2011).
- México: Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024 (2021).
- Panamá: AIG (2019).
- Paraguay: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (31 de agosto de 2024).
- Perú: Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM (2021).
- República Dominicana: Gabinete de Transformación Digital (2022).
- San Cristóbal y Nieves: Ministry of Finance, Sustainable Development, Information and Technology of St. Kitts and Nevis (2006).
- Surinam: Gobierno de Surinam (2023).
- Trinidad y Tobago: Ministry of Digital Transformation (2023).
- Uruguay: AGESIC (2021).



En las últimas cuatro décadas muchos países de América Latina y el Caribe experimentaron una fuerte descentralización. Durante ese proceso, los gobiernos locales y regionales aumentaron en número, fortalecieron su autonomía política y asumieron nuevas atribuciones. Más de 18 mil gobiernos subnacionales cumplen actualmente tareas en áreas tan diversas y esenciales como la educación, la salud, la seguridad ciudadana y la provisión de infraestructura vial y de agua y saneamiento.

Estas unidades de gobierno se encuentran en un proceso continuo de aprendizaje y desarrollo. Si bien constituyen un área fértil para la innovación y el fortalecimiento institucional, hasta el momento hay poco conocimiento acumulado sobre su funcionamiento, sus recursos y prácticas. Este reporte responde a esa carencia, y se propone dos grandes objetivos: documentar en detalle el accionar y las problemáticas de estas administraciones, y a la vez delinear una agenda para el fortalecimiento de sus capacidades de gobierno.

El reporte identifica múltiples razones por las cuales el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales y regionales es importante, entre las cuales destacan tres. Primero, contribuir a la disminución de las brechas territoriales en indicadores de bienestar que existen al interior de los países. Segundo, mejorar la planificación y la prestación de servicios urbanos, que es central en un continente tan urbanizado como el nuestro. Y tercero, afrontar desde lo local los desafíos de gobernanza que traen las transiciones tecnológica, verde y energética.