



# Soluciones cercanas

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

**Resumen ejecutivo**

Título

**Reporte de Economía y Desarrollo**

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

**Resumen ejecutivo**

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



Impresión sostenible en papel ecológico hecho en la región, 0% cloro, con materias primas recicladas provenientes de bosques donde se respetan principios universales de FSC®.

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



# Los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe

## Mayores responsabilidades traen nuevos desafíos

El proceso de descentralización ocurrido en las últimas cuatro décadas en América Latina y el Caribe (ALyC) ha realzado la relevancia de los gobiernos locales y regionales. Como resultado de la ampliación de sus atribuciones, estos gobiernos atienden actualmente una variedad de asuntos clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Su labor resulta crucial en infraestructura urbana, educación, salud y seguridad ciudadana y abarca aspectos transversales de la agenda de desarrollo, como la equidad de género y la sostenibilidad ambiental.

Acercar la toma de decisiones a la ciudadanía a través de la descentralización trae la promesa de mejorar la calidad del gobierno y de los servicios públicos. Esa cercanía puede facilitar la identificación de necesidades locales y un control social más directo. Además, la proliferación de gobiernos subnacionales autónomos habilita una mayor diversidad de prácticas de las cuales aprender y seleccionar las mejores. Pero la descentralización implica también retos importantes, relacionados con la definición de atribuciones, la coordinación interjurisdiccional y, especialmente,

el desarrollo de capacidades de gobierno en los territorios.

La evidencia en la región muestra que se han concretado algunos beneficios de la descentralización. Los gobiernos regionales y locales están bien asentados como actores y espacios de decisión legítimos, y sus competencias han ido aumentando paulatinamente en las últimas décadas. Sin embargo, también son evidentes algunos problemas. En particular, persisten amplias brechas geográficas en indicadores de desarrollo dentro de los países de la región. Estas se replican en diferencias en los recursos humanos, financieros y tecnológicos que tienen las administraciones locales y regionales.

Esta edición del *Reporte de economía y desarrollo* (RED) tiene dos grandes objetivos. Primero, documentar el panorama de los gobiernos locales y regionales en cuanto a sus atribuciones, recursos y prácticas, temas sobre los que la información sistematizada es sorprendentemente escasa. Y segundo, identificar áreas y oportunidades para el desarrollo de capacidades que sean importantes para mejorar la entrega de servicios por parte de esos gobiernos.

# Un universo grande, desconocido y en expansión

A pesar de la mayor relevancia de los gobiernos locales y regionales, generada por décadas de descentralización, aún sabemos muy poco sobre ellos. La relevancia de este déficit informativo no es solamente académica, sino que resulta en un serio impedimento para la mejora de la gestión. Esta edición del RED contribuye a reducirlo mediante la sistematización de datos y la generación de conocimiento original sobre las atribuciones, finanzas, recursos humanos y gobernanza de estas entidades subnacionales.

Asimismo, junto con la preparación de este reporte, se creó una nueva base de datos con información demográfica y de indicadores de bienestar asociados a los ODS para todos los gobiernos subnacionales de los 33 países de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). La base recoge 47 variables estandarizadas a partir de datos de los censos nacionales (figura 1) y se pone a disposición del público a través de una plataforma interactiva en línea.

## Figura 1

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

### General

#### Lista de gobiernos subnacionales

18.498 unidades.

#### Datos geográficos

Límites jurisdiccionales.

#### Datos demográficos y territoriales

Número de personas y hogares.  
Extensión territorial en kilómetros cuadrados.

### Asociados a los ODS

#### Educación

Proporción de la población con primaria y secundaria completas.  
Tasas de analfabetismo.



#### Empleo

Participación laboral femenina, tasa de desempleo total y desglosada por edad y sexo. Proporción de empleados públicos.



#### Servicios básicos

Proporción de la población según condiciones de acceso a agua potable, saneamiento, electricidad y disposición de residuos.



#### Diversidad

Proporción de población indígena y afrodescendiente.



#### Tecnologías de la información y la comunicación

Proporción de personas con acceso a internet, computadoras, teléfonos celulares y televisores.



#### Acción CAF.

Escanea el QR para acceder a la plataforma de visualización interactiva.

En cuanto a su número, el universo de gobiernos subnacionales es amplio. Al cierre de 2024, en América Latina y el Caribe existían 18.236 gobiernos locales y 262 gobiernos regionales. El cuadro 1 presenta la cantidad de unidades y su denominación para cada nivel por país. Trece países tienen gobiernos

regionales y locales, mientras que otros 16 solo tienen gobiernos locales. Cuatro de los 33 países de la CELAC (Barbados, Granada, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas, todos ellos en el Caribe) no tienen gobiernos subnacionales.

## Cuadro 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).

Los países que tienen nivel local y regional de gobierno son los de mayor extensión territorial y población. Entre ellos existen cuatro federaciones: Argentina, Brasil, México y Venezuela. A lo largo del reporte se verá que el tamaño de los países es un buen predictor del nivel de descentralización. En particular, los tres países federales de mayor extensión territorial tienen los gobiernos regionales más autónomos de ALyC. Asimismo, los países unitarios de mayor extensión territorial, como Colombia y Perú, cuentan con niveles importantes de autonomía de sus gobiernos subnacionales, tanto los de nivel local como regional.

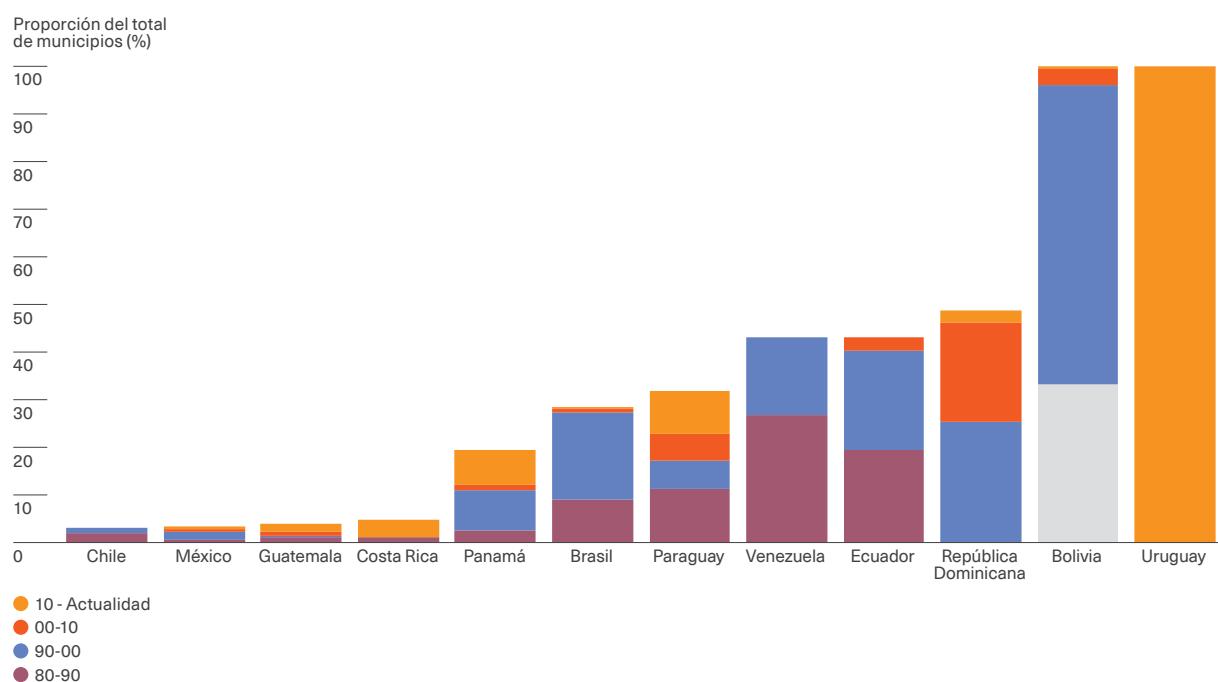
El número de administraciones subnacionales se ha expandido notablemente en el último medio siglo debido a la creación de gobiernos locales. Dicha expansión continúa en la actualidad, aunque a

menor ritmo. El número y los límites de los gobiernos regionales, en cambio, ha permanecido mucho más estable en ese período.

El gráfico 1 muestra la proporción de gobiernos locales que han sido creados en cada una de las últimas cuatro décadas para doce países. Destacan especialmente las décadas de 1980 y 1990, con una fuerte dinámica en Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela. El proceso de creación de nuevas unidades fue más intenso durante ese período, mas no se agotó allí. Numerosos gobiernos locales nacieron luego de 2010 en Panamá, Paraguay y especialmente en Uruguay. En este último país, y también en Argentina, había nuevos municipios en proceso de creación al cierre de 2024.

### Gráfico 1

Proporción de gobiernos locales actuales creados en las últimas cuatro décadas



**Nota:** El gráfico muestra la proporción de gobiernos locales actuales creados en los períodos 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 del capítulo 1, 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.

La fuerte creación de nuevas unidades municipales en el último medio siglo en ALyC coincidió con un período de crecimiento poblacional, que alcanzó el 80 % entre 1980 y 2023 (Naciones Unidas, 2024). En las próximas décadas, en cambio, se prevé una moderación del crecimiento demográfico y la población podría incluso entrar en una tendencia decreciente a mediados de siglo. La experiencia de países desarrollados que tuvieron una transición más temprana que

la de ALyC indica que esta nueva etapa demográfica que vivirá la región podría motivar algunos procesos de consolidación municipal. En países como Francia, Grecia, Japón y Reino Unido, el menor crecimiento demográfico, aunado a las migraciones internas, generó el vaciamiento de algunas áreas, lo que motivó procesos de consolidación que redujeron en al menos la mitad el número de municipios.

## **Los desafíos del territorio: elevada urbanización y enormes brechas de desarrollo**

Entender los desafíos actuales a los que se enfrentan los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe permite identificar las áreas en las que deben hacerse esfuerzos por desarrollar sus capacidades. Estos desafíos están marcados por algunas características idiosincráticas del territorio. La región se distingue por tener grandes extensiones de tierra escasamente pobladas y mucha población concentrada en ciudades (figura 2). Ese patrón implica que muchos gobiernos atienden territorios con escasa población y unos pocos gestionan áreas urbanas con millones de residentes. Puesto en números, la mitad de las jurisdicciones locales de la región tienen menos de 10.000 personas y solo un 20 % de ellas concentra dos tercios de los habitantes de la región.

Un rasgo adicional de la concentración espacial de la población es que, dentro del universo de municipios urbanos, hay una predominancia de pocas ciudades muy grandes. Estas en general coinciden con las capitales nacionales: las áreas metropolitanas de las capitales de Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Surinam y Uruguay concentran al menos el 40 % de su población nacional. En otros países esa concentración no ocurre en una sola ciudad, sino en unas pocas urbes.

Esa hiperconcentración en pocas ciudades trae dos desafíos clave abordados en el reporte. Por un lado, las megalópolis suelen extenderse por varias jurisdicciones locales, introduciendo el desafío de coordinar sus políticas. Por otro lado, la aglomeración de personas encarece la vivienda y aumenta los tiempos de desplazamiento, lo que conlleva serios desafíos para las políticas de planificación territorial y regulación del suelo y para la gestión de los sistemas de transporte público masivo, temas que forman parte del repertorio básico de atribuciones locales y son analizados en el reporte.

El otro rasgo idiosincrático clave de los territorios subnacionales en ALyC es la existencia de enormes brechas de desarrollo al interior de los países. La incidencia de la pobreza varía hasta más de 30 puntos porcentuales entre jurisdicciones regionales de un mismo país, como ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú (panel A del gráfico 2). Existen también brechas sustantivas entre jurisdicciones locales en múltiples dimensiones del bienestar adicionales, como el acceso adecuado a saneamiento, ilustradas en el panel B del gráfico 2. Un gran reto en los países de la región es reducir estas grandes disparidades de bienestar en un contexto en el que las jurisdicciones subnacionales tienen capacidades y acceso a recursos muy desiguales.

**Figura 2**

Densidad poblacional en América Latina y el Caribe



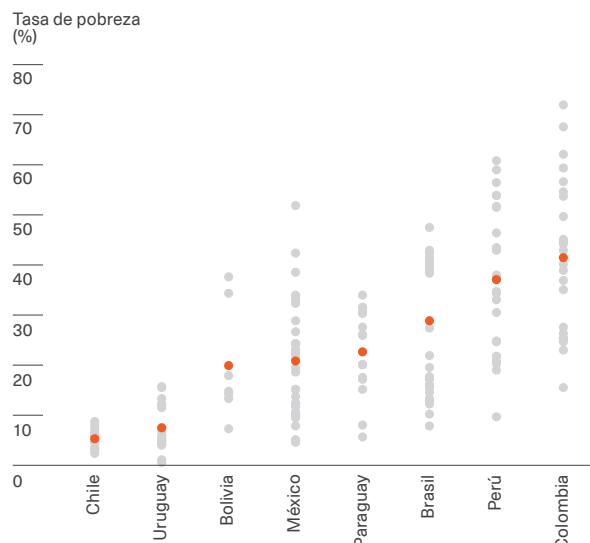
**Nota:** La figura muestra la densidad poblacional (hab/km<sup>2</sup>) en territorios con gobiernos locales de la región. Para Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay se emplearon datos a nivel de gobierno regional, mientras que Belice, Guatemala y Surinam están representados por divisiones administrativas 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).

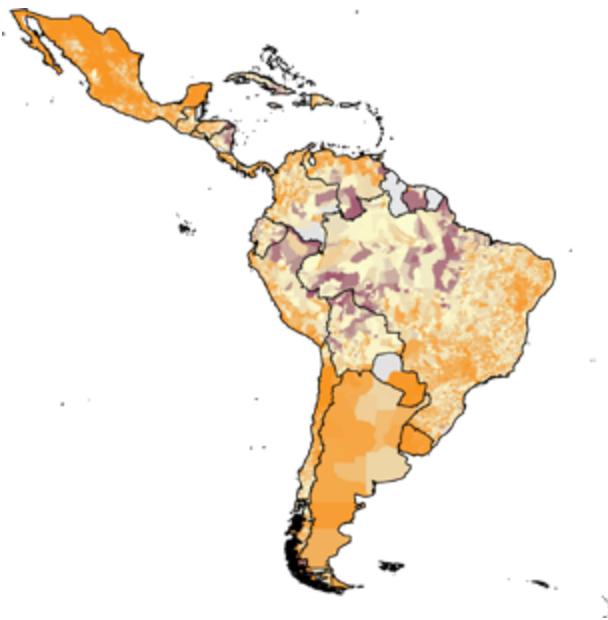
## Gráfico 2

### Incidencia de la pobreza y acceso a saneamiento

**Panel A.**  
Pobreza según ingresos del hogar



**Panel B.**  
Acceso a saneamiento mejorado



**Nota:** En el panel A, el gráfico muestra, a nivel de gobierno regional, la incidencia de la pobreza en base a ingresos del hogar, 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 de 2022, último disponible, con las excepciones de Bolivia (2021) y Paraguay (2023). 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). En el panel B, se 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). En todos los casos se toman datos de gobiernos locales, con la excepción de Argentina, Paraguay y Uruguay, donde los datos corresponden al nivel regional. 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 de 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.

La asimetría de recursos entre gobiernos subnacionales impacta en la cantidad y calidad de los servicios que estos ofrecen. La fuente más directa de inequidades tiene que ver con la disponibilidad de recursos fiscales con que las jurisdicciones pueden contar. De no mediar transferencias realizadas por el gobierno central, los ingresos fiscales por habitante que obtienen las administraciones de las jurisdicciones

más ricas superarían muy ampliamente a los de las más pobres. Este mismo patrón se repite en términos de la disponibilidad de trabajadores calificados, así como del acceso a recursos tecnológicos, dos aspectos transversales clave de las capacidades de gobierno, que son abordados en capítulos específicos del reporte.

## Desafíos globales con incidencia local y regional: el cambio climático y la digitalización

Los gobiernos subnacionales enfrentan desafíos globales y se han convertido en actores clave para abordarlos. Dos de esos desafíos destacan por su relevancia para la acción de estos gobiernos: la crisis climática y de biodiversidad, y la digitalización.

Los gobiernos subnacionales cumplen roles tanto en materia de adaptación a los impactos de la crisis climática como de contribución a su solución mediante la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y la protección de la biodiversidad (Álvarez et al., 2024; Brassiolo et al., 2023). Dos ámbitos de acción subnacional se destacan en cuanto a los esfuerzos de adaptación a los impactos de los eventos climáticos extremos. Por un lado, la planificación territorial y las inversiones en infraestructura resiliente protegen a las poblaciones de fenómenos como inundaciones o huracanes. Por otro lado, como se verá más adelante, los gobiernos subnacionales desempeñan varios papeles en la gestión de los recursos hídricos. En cuanto a sus contribuciones para superar la crisis climática, la planificación territorial es clave para proteger los ecosistemas naturales de sus jurisdicciones y la rica biodiversidad que albergan. Por otro lado, la gestión del transporte público y las regulaciones de construcción de los edificios otorgan a los gobiernos locales un rol clave en la reducción de las emisiones en el marco de la transición energética.

La digitalización presenta a los gobiernos subnacionales el desafío de cómo aprovechar sus beneficios y evitar que se convierta en otra fuerza de ensanchamiento de brechas. Implementar tecnologías digitales requiere invertir en infraestructura, *software* y recursos humanos y, por tanto, la capacidad de hacerlo será muy limitada para las jurisdicciones más pequeñas y las regiones más rezagadas. El nivel central de gobierno tiene un rol fundamental para garantizar que las administraciones subnacionales se beneficien del potencial de estas tecnologías, que empieza por la digitalización de procesos, pero se expande a medida que aparecen herramientas basadas en el aprendizaje automático y la inteligencia artificial. Las administraciones centrales deben liderar la implementación de plataformas y estándares comunes para integrar sistemas de gestión subnacionales y nacionales y reducir los costos de implementación. Además, deben otorgar herramientas y recursos financieros a los gobiernos de las jurisdicciones más pobres para contribuir a un acceso equitativo a las tecnologías digitales.

# Las atribuciones de los gobiernos subnacionales

## Autonomía subnacional: tendencia creciente con gran heterogeneidad

Durante las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos subnacionales de ALyC no solo crecieron en número, sino también en autonomía. Los datos del Índice de Autoridad Regional (IAR), elaborado por Hooghe et al. (2016), arrojan dos conclusiones importantes sobre dicha evolución y sobre el nivel actual de descentralización del gobierno en los países de la región (ver el gráfico 3). Si bien el índice está calculado para las jurisdicciones del nivel regional, el análisis del reporte muestra que las conclusiones se aplican igualmente al nivel local.

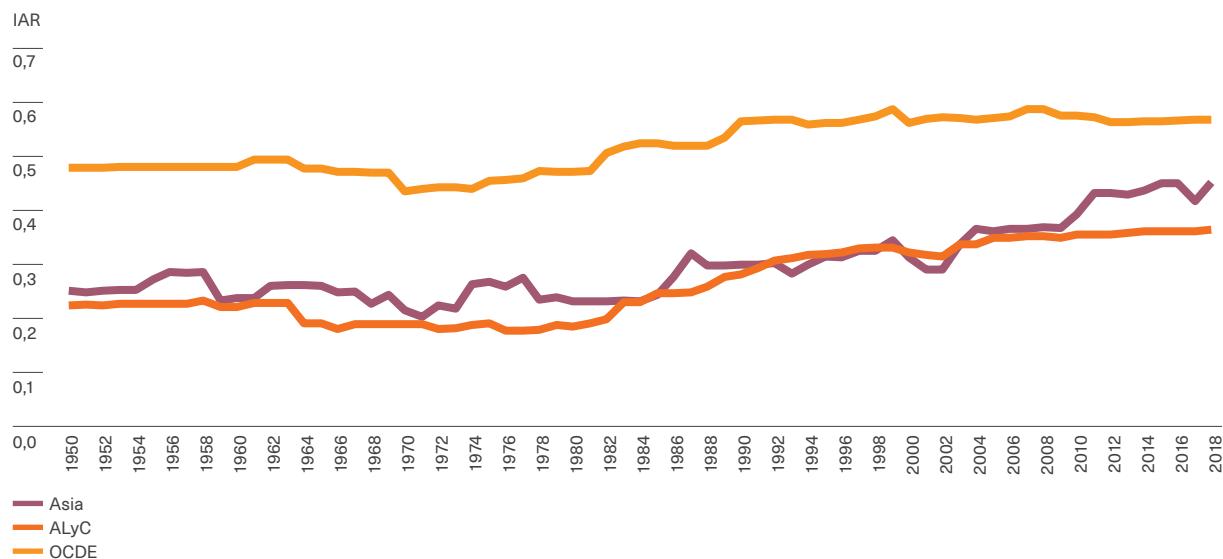
En primer lugar, la descentralización operó en etapas, con aumento de distintas dimensiones de la autonomía en cada década. En la de 1980, de la mano de una ola democratizadora en la región, las jurisdicciones subnacionales pasaron a tener autoridades elegidas por sus residentes. Por tanto, primero ocurrió una descentralización política. Una vez garantizada la autonomía política, en la década siguiente se expandieron notablemente las atribuciones de los gobiernos subnacionales a través de la descentralización administrativa y funcional. En la década de 1990, por ejemplo, ocurrieron los grandes episodios de descentralización de la educación y la salud en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

En segundo lugar, a pesar de ese fuerte incremento en representatividad política y atribuciones, los gobiernos regionales de ALyC son mucho menos autónomos que sus pares de la OCDE. Un análisis comparativo por dimensiones del IAR indica que esa situación se explica principalmente por un menor poder de decisión sobre impuestos y endeudamiento. El panel B del gráfico muestra que la autonomía fiscal permaneció casi incambiada durante todo el período y es baja, lo que significa que la mayoría de los gobiernos regionales de ALyC no pueden fijar la tasa de ningún impuesto importante, como los relativos al valor agregado, al ingreso o a la renta empresarial. En cambio, la autonomía de los gobiernos regionales para endeudarse aumentó desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, para retroceder luego. Esto último se explica por la ocurrencia de algunos episodios de sobreendeudamiento. Por ejemplo, a comienzos de los años 2000, la deuda de los gobiernos subnacionales de Argentina y Brasil rondaba el 20 % del PIB.

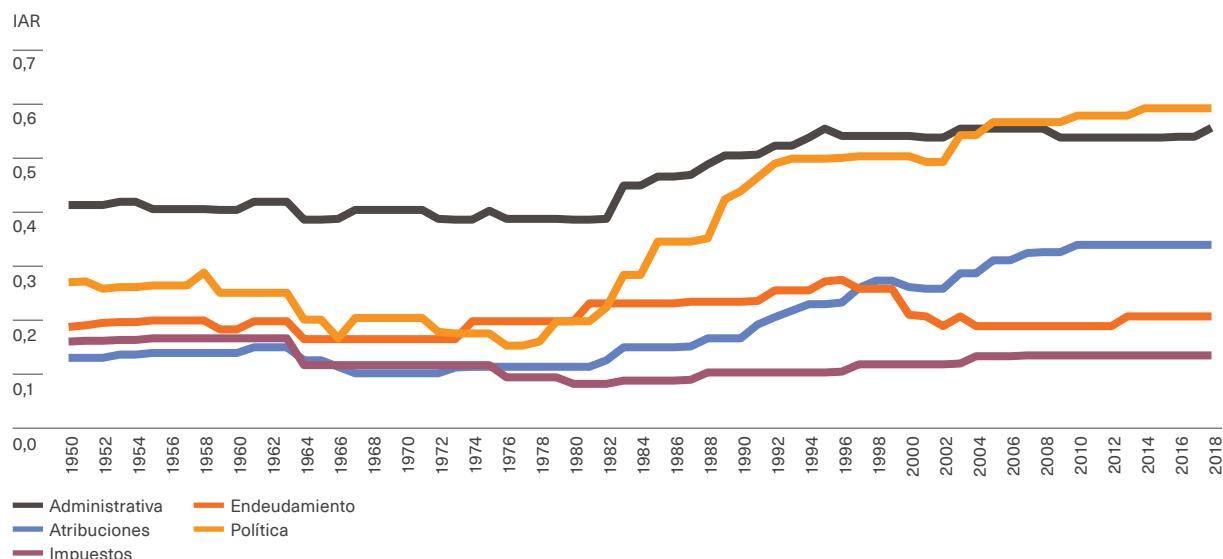
### Gráfico 3

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 autogobierno (*self-rule*) del índice IAR para el promedio de ALyC (considerando 20 países), Asia (11 países) y OCDE (20 países) en el periodo 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).

La autonomía de los gobiernos subnacionales es mayor en los países con mayor territorio y población (gráfico 4). Argentina, Brasil y México, los tres países de mayor territorio y tres de los cuatro con mayor población, son los que dotan de mayor autonomía a sus gobiernos regionales. Brasil destaca además por tener los gobiernos locales con mayores atribuciones de toda la región. A esos tres países le sigue en autonomía subnacional Colombia, el tercer país más poblado de la región y donde tanto los gobiernos locales como los regionales cumplen roles relevantes. El resto de los países de Sudamérica se ubica en un nivel de descentralización intermedio, mientras que los de Centroamérica y el Caribe presentan muy bajos niveles de autonomía subnacional.

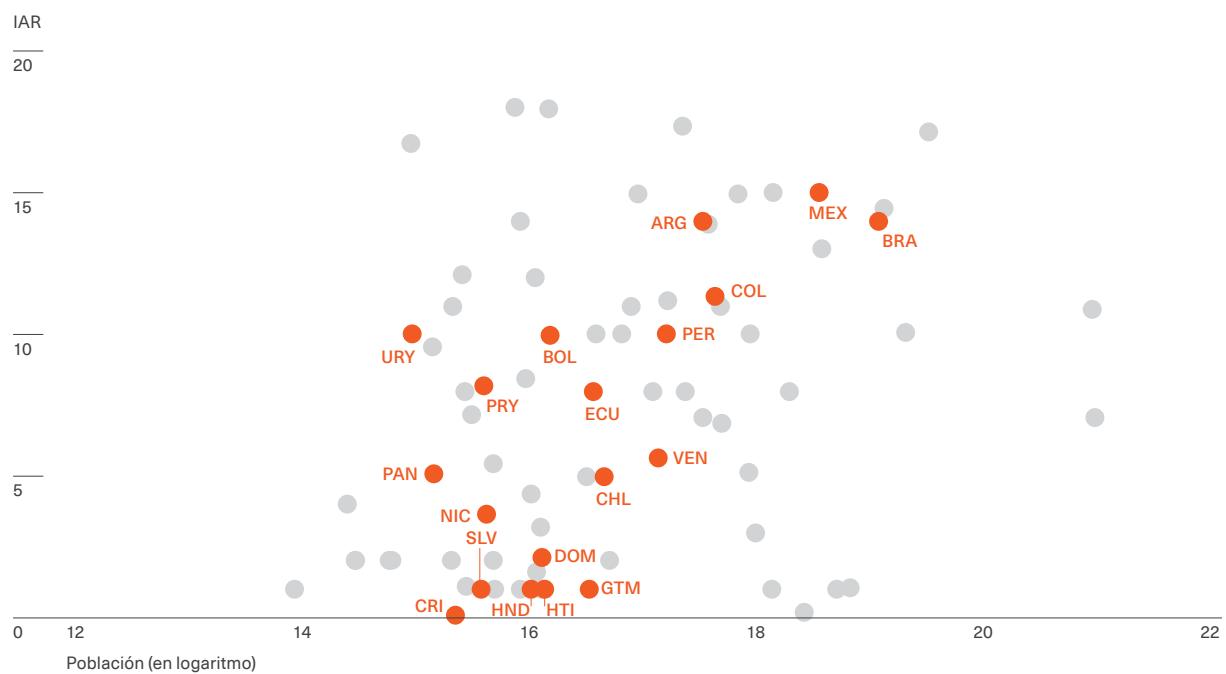
La autonomía de los gobiernos subnacionales no solo es heterogénea entre países, sino que en algunos casos difiere sustancialmente entre unidades de un mismo país. Este fenómeno, que se conoce como

descentralización asimétrica, es muy común en la OCDE, donde países como Bélgica, España e Italia tienen gobiernos regionales con muy distintos grados de autonomía entre ellos. La descentralización asimétrica puede ser una forma de atenuar el efecto de las desigualdades territoriales sobre la prestación de servicios públicos cuando se diseña de manera que se asigne más autonomía a los gobiernos con mayores capacidades. Sin embargo, en ALyC no existe casi asimetría en la descentralización a nivel de gobiernos regionales, a diferencia de lo que ocurre en la OCDE.

A nivel local sí se observa algo de este enfoque en Argentina y Colombia. En este último país, la posibilidad de implementar una descentralización asimétrica está prevista en su Constitución y los gobiernos locales asumen responsabilidades sustantivas en la prestación de servicios de educación y salud solo cuando alcanzan cierto tamaño o capacidad institucional.

#### Gráfico 4

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 (2024), Hooghe et al. (2016) y Hooghe y Marks (2016).

## El reparto de atribuciones entre niveles de gobierno

Los estados contemporáneos cumplen una variedad muy amplia de funciones. El cuadro 2 presenta un conjunto de ellas, agrupadas según el nivel de gobierno al que están típicamente asignadas. Con el color más claro están las que asume siempre o predominantemente el gobierno nacional, que no son foco de este reporte. Con el más oscuro, aquellas que suelen

quedar en manos de los gobiernos locales y, por tanto, reciben una gran atención a lo largo del reporte. En el medio se ubican las tareas en las que la responsabilidad de cada nivel de gobierno varía de un país a otro y, por tanto, deben describirse en detalle para entender el nivel de descentralización de atribuciones en cada caso.

### Cuadro 2

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

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

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

## Las atribuciones de los gobiernos locales urbanos

Los gobiernos locales tienen un conjunto de atribuciones exclusivas, que incluyen la planificación territorial, el mantenimiento de espacios públicos, la provisión y mantenimiento de la red vial local y la recolección de basura. Como se vio anteriormente, los gobiernos locales urbanos concentran la mayor parte de la población de la región, y esto hace que el repaso de sus atribuciones merezca un foco especial.

Las áreas urbanas, por definición, concentran un gran número de personas en un territorio pequeño. Esto supone numerosos beneficios en términos de productividad y bienestar, pero también genera algunos costos importantes. Los dos principales son el aumento en los precios de las viviendas y en los tiempos de traslado. Buena parte del éxito de la política urbana se mide según la capacidad de los gobiernos

locales de atenuar esos dos costos. Y esa capacidad depende de dos atribuciones clave de los gobiernos locales urbanos: la planificación urbana y la gestión del transporte.

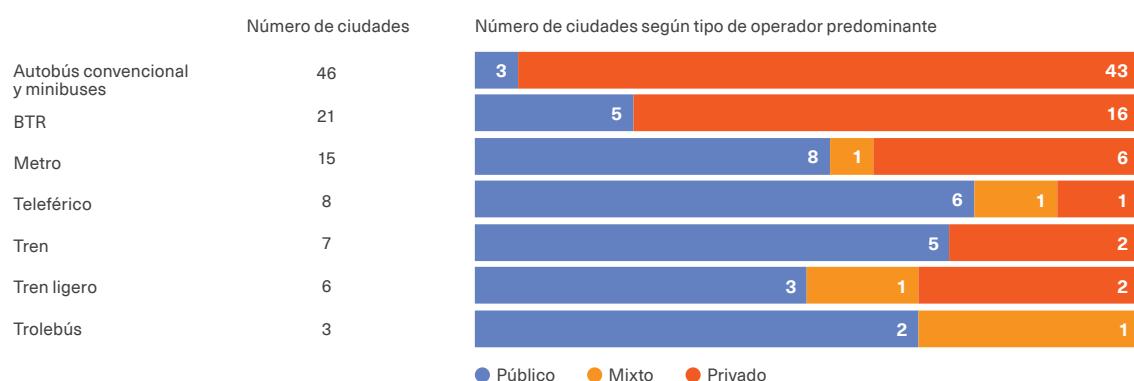
La planificación urbana impacta en la asequibilidad de la vivienda y los tiempos de transporte de tres formas. En primer lugar, para mantener la vivienda asequible es necesario que las regulaciones de uso del suelo contenidas en la planificación urbana, tales como los límites de altura y los tamaños mínimos de los lotes, no restrinjan la construcción. En segundo lugar, las ubicaciones de los edificios residenciales establecidas en el plan director deben brindar acceso a infraestructura básica (agua, saneamiento, etc.), así como a centros educativos y sanitarios y a espacios públicos de recreación, como parques y plazas. Esto implica coordinar la planificación de uso de suelo con la provisión de infraestructura urbana y social. El tercer rol fundamental de la planificación urbana consiste en garantizar una correspondencia entre dónde se construye vivienda y dónde se ubica la infraestructura de transporte.

En cuanto a la gestión del transporte urbano, los autobuses constituyen la única modalidad que está presente en todas las grandes ciudades y la que brinda el mayor número de viajes, incluso en las ciudades donde existen otros modos. Los gobiernos locales han asumido fundamentalmente roles de regulación y planificación de los sistemas de buses, participando muy poco en la prestación directa (gráfico 5).

El desarrollo de capacidades por parte de las autoridades locales en materia de transporte es una condición indispensable para mejorar los servicios de autobuses en las ciudades y, en particular, para formalizar la alta oferta de servicios informales y semiformales. Esto se debe a que, en los sistemas modernos y formales, las autoridades ejercen un rol muy activo en tareas como 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.

## Gráfico 5

Tipo de operador predominante por modo de transporte en grandes ciudades de la región



**Nota:** BTR es la sigla de bus de tránsito rápido. La muestra está compuesta por 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 del capítulo 6, 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.

Este desarrollo de capacidades requiere una apuesta gubernamental importante en recursos humanos y técnicos, además de inversiones en infraestructura que acompañen las reformas institucionales. En particular, los corredores de buses de tránsito rápido (BTR) han ganado popularidad en las ciudades más grandes 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.

Otra área donde se requieren importantes inversiones en los sistemas de buses es en la de

electrificación de los vehículos. La enorme disminución del costo de las baterías en los últimos años hace que esas inversiones lleven a ahorros sustantivos, a los que se suma la disminución de costos de la contaminación ambiental y sonora. Dicho ahorro proviene del descenso de los costos operativos, ya que el funcionamiento basado en electricidad resulta más barato, pero requiere de un fuerte financiamiento inicial para el recambio de los vehículos. Santiago de Chile, una de las ciudades de la región que más ha avanzado en la electrificación de sus buses, ha sorteado ese desafío con una innovación de gestión que separa la propiedad de las unidades de su operación.

## **Las atribuciones de los gobiernos regionales: un panorama más diverso**

A diferencia de lo que ocurre con el nivel local, no hay tareas que por su escala sean necesariamente propias de un gobierno regional o intermedio. Sin embargo, hay muchas tareas cuya escala excede lo local, pero que se vuelven difíciles de coordinar de manera central cuando los países son muy extensos, muy poblados o tienen muchas heterogeneidades o identidades regionales. Esa lista de tareas es amplia e incluye, entre las más relevantes, la administración de los sistemas educativos y de salud, los servicios de seguridad ciudadana y la gestión de la infraestructura vial interurbana.

Esta división de tareas ayuda a explicar que existan gobiernos locales en casi todos los países de la región, pero que no necesariamente todos tengan un nivel de gobierno regional. De hecho, la extensión territorial es un claro determinante de la presencia de estos niveles de administración intermedia. Dentro de los países donde existe, el papel del gobierno de ese nivel varía mucho. En Chile, por ejemplo, los gobiernos regionales son de muy reciente creación y aún tienen roles incipientes. En el otro extremo, las unidades federativas de Argentina, Brasil y México tienen un amplio margen de acción y mucha autonomía en todas las funciones, excepto aquellas que están reservadas al gobierno central (como la defensa nacional o el comercio exterior). De hecho, los gobiernos regionales de los países federales tienen sus propios marcos legales para definir aspectos del ordenamiento territorial, las

finanzas intergubernamentales y la delegación de competencias dentro de sus fronteras. Por ejemplo, las provincias argentinas son responsables de la definición de criterios para crear municipios o dejar territorios sin municipalizar.

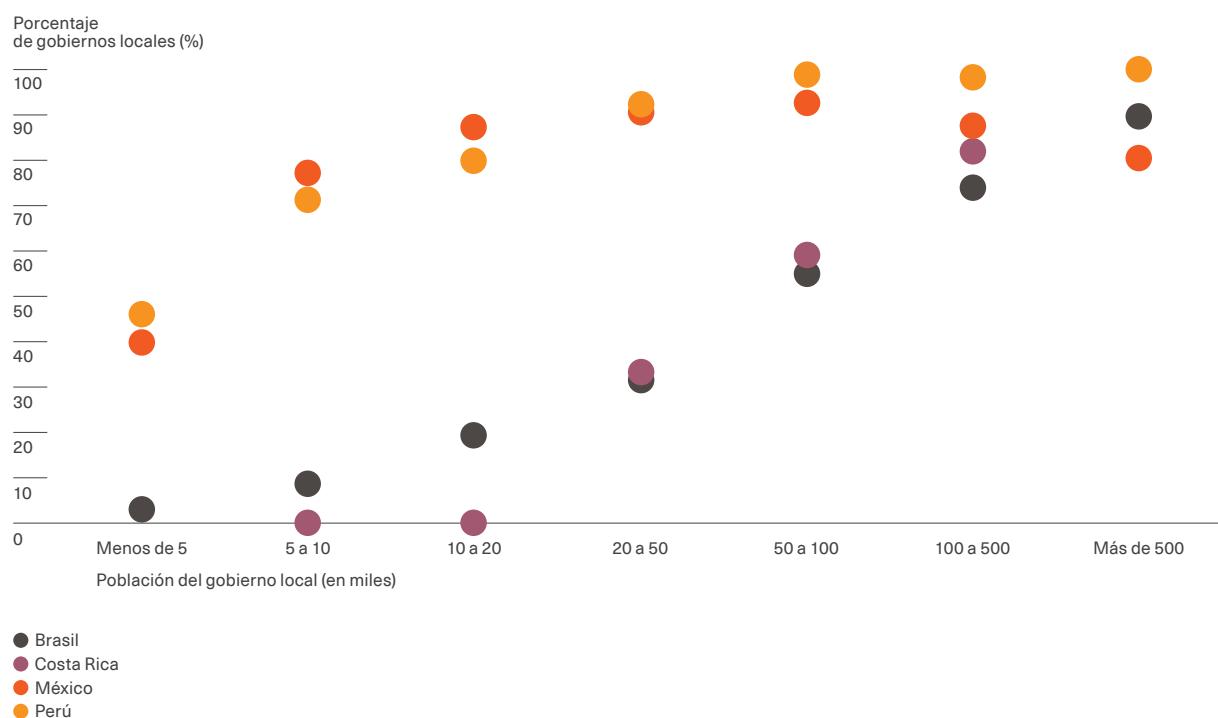
Como se señaló arriba, los sectores de educación, salud y seguridad son algunos de los que suelen tener un involucramiento de los gobiernos regionales. Pero la manera en que se distribuyen las responsabilidades en esos sectores es muy compleja y heterogénea. Una lógica general es que la descentralización es mayor en las funciones menos complejas y de menor escala. Es así como las escuelas primarias suelen estar más descentralizadas que las secundarias y la atención primaria en salud, más descentralizada que la hospitalaria. Por ejemplo, en Brasil los gobiernos locales gestionan la educación primaria y los regionales la secundaria. Una situación análoga se observa en Colombia, con la atención de salud en el nivel primario a cargo de los municipios y los hospitales bajo la responsabilidad de los departamentos. Además, dentro de un mismo sector, algunas tareas se descentralizan y no otras; por ejemplo, en la educación es habitual que el gobierno nacional delegue la administración del personal docente, pero se reserve el diseño de contenidos.

La organización territorial de los servicios policiales reviste particular relevancia debido a los importantes déficits que presenta ALyC en temas de seguridad. Dicha organización difiere fuertemente entre países. Por un lado, sigue la lógica según la cual los gobiernos regionales asumen un mayor rol en los países de mayor tamaño. De esta forma, en Argentina, Brasil y México la policía principal está a cargo de ese nivel de gobierno. En el otro extremo, en los países pequeños

solo existen cuerpos policiales nacionales. Por otro lado, en el sector existen varios ejemplos de descentralización asimétrica a nivel local. Esto ocurre en Brasil, Costa Rica, México y Perú, donde los municipios de mayor tamaño son los que tienen cuerpos policiales locales (ver gráfico 6). Estas policías locales suelen tener un mayor foco en tareas de prevención y vigilancia y un menor rol represivo.

### Gráfico 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 (2023), INEI (2023) y UNGL (s.f.).

## El solapamiento de funciones y los costos de la incertidumbre

En algunos casos, la asignación de funciones en una materia específica no es clara, lo que genera incertidumbre y posibles duplicaciones en las actividades de distintos gobiernos. Un ejemplo se da 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 solapamiento y diferencias entre la gestión *de jure* y *de facto* (Apostolou et al., 2010). La falta de claridad respecto a la autoridad responsable puede generar ineficiencias y afectar la calidad de la provisión de los servicios.

El sector de agua y saneamiento, que también está en el tramo intermedio del cuadro 2, es otro en el que este problema suele aparecer. Un estudio reciente muestra que la incertidumbre legal entre gobiernos locales y regionales en Brasil respecto a quién tenía la responsabilidad final provocó subinversión en el número de conexiones y extensión de la red (Kresch, 2020). La resolución de esa incertidumbre a través de una reforma legislativa mejoró la infraestructura y resultó en una reducción de la mortalidad infantil. Esto demuestra el gran valor que tiene la claridad en la definición de responsabilidades entre niveles de gobierno.

# Capacidades de gestión en los gobiernos subnacionales

## Arreglos organizacionales para la prestación de servicios: lecciones del sector de agua y saneamiento

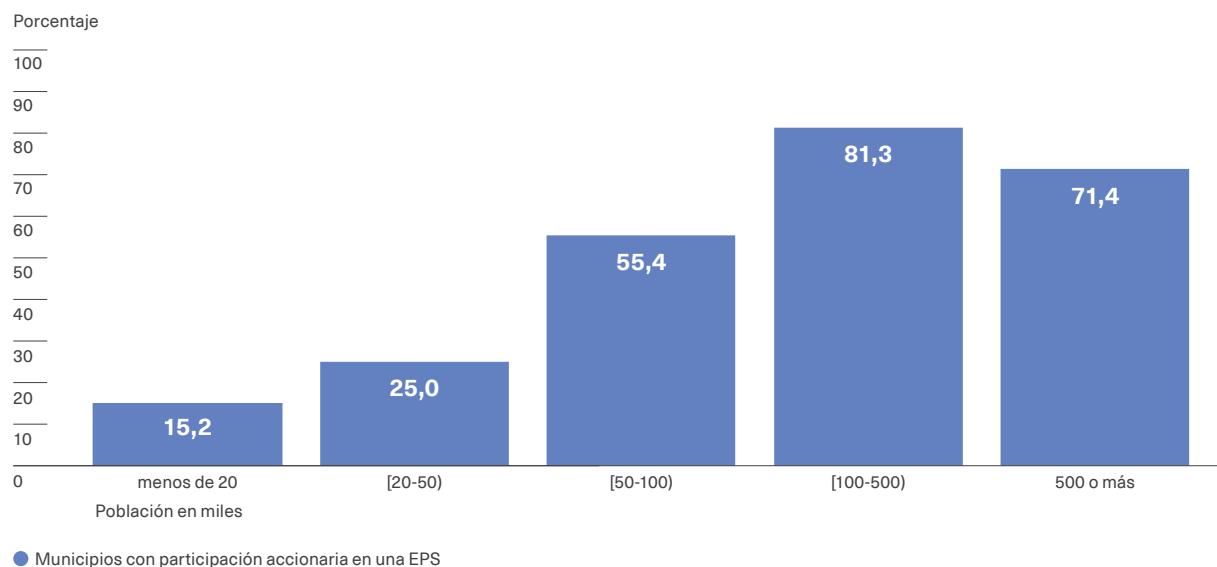
El suministro de agua y saneamiento es uno de los servicios tarifados en los que los gobiernos subnacionales tienen más incidencia. La responsabilidad de la provisión en 9 los 22 países para los que se recabó información recae en los gobiernos locales, en otros dos, en las administraciones regionales y en el resto, en el gobierno nacional.

Si bien en las últimas décadas ha habido importantes avances en el acceso a agua potable por parte de los hogares en la región, sigue habiendo déficits de calidad en el servicio y brechas en el de saneamiento. Por tanto, continúa vigente el desafío de ganar eficiencia en las operaciones del sector. En este sentido, la recomendación central tiene que ver con la adopción de mejores modelos de gestión. En algunos casos, esto puede significar la concentración de operaciones pequeñas en prestadores más grandes, ya que los

diagnósticos existentes coinciden en que, en varios países de la región, el sector está muy fragmentado. Junto a esa consolidación, también es importante desarrollar la profesionalización y autonomía de las organizaciones encargadas de la prestación. Con frecuencia, la prestación la hacen municipalidades con pocos recursos técnicos y humanos. En su lugar, las empresas públicas pueden ser un modelo más eficiente de gestión si se quiere mantener la prestación en manos del sector público. Los datos disponibles muestran que el involucramiento de empresas públicas suele ser mayor en los municipios más grandes, como se ilustra en el gráfico 7 en el caso de Perú. Por otra parte, la eficiencia de las empresas públicas no está garantizada, sino que depende de que se cuide su gobierno corporativo. Esta es otra dimensión donde hay margen para mejorar.

**Gráfico 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).

Uno de los riesgos de la falta de autonomía política de los prestadores es que los subsidios tarifarios, muy frecuentes en este sector, se apliquen a costa de la sostenibilidad financiera de las operaciones. En varios contextos y sectores, se ha observado un ciclo de atrasamiento tarifario y tolerancia al impago, provocando déficits operativos a los prestadores, baja inversión y peor oferta del servicio (Burgess et al., 2020; McRae, 2015).

La política tarifaria del sector también es central para articular respuestas adaptativas al cambio climático, que afecta la disponibilidad de agua. Las tarifas no solo se pueden usar para señalizar escasez del recurso ante situaciones de estrés hídrico; también es posible utilizarlas proactivamente al incluir en ellas cargos especiales para financiar proyectos de resiliencia y adaptación. Operadores y reguladores de varios países de la región han empezado a incorporar estas consideraciones.

## Mecanismos de coordinación interjurisdiccional

La coordinación entre gobiernos subnacionales es importante en muchos contextos, tanto para mitigar externalidades interjurisdiccionales como para ganar eficiencia a través de la prestación conjunta de

servicios y la armonización de políticas. El valor de la coordinación es especialmente alto en las áreas metropolitanas, donde la fragmentación administrativa es frecuente. En la región hay 53 ciudades con más

de 1,5 millones de habitantes. En promedio, cada una de ellas está repartida 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. Aun así, generan desafíos en distintos frentes, incluyendo la planificación territorial, la coordinación operativa y el financiamiento de los servicios públicos.

Los desafíos que introduce la fragmentación administrativa se atenúan cuando existen mecanismos formales de cooperación entre las jurisdicciones. Una forma de coordinar es a través de la creación de autoridades metropolitanas. En la región se constituyen con frecuencia órganos de este tipo, especialmente en países con muchas ciudades grandes, como Argentina, Brasil, Colombia y México. Por ejemplo, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es ampliamente reconocido como un caso de éxito. Sin embargo, el panorama general es que la institucionalización y capacidad de acción de estos órganos es limitada. Esto tiene que ver principalmente con su poca autonomía funcional y fiscal. Además, es importante reconocer que la economía política de

estas autoridades es compleja, debido a que expandir su campo de acción significa típicamente reducir el de las jurisdicciones preexistentes.<sup>21</sup>

Alternativamente, las jurisdicciones pueden asociarse a través de arreglos de coordinación en sectores específicos de la gestión gubernamental. El transporte provee varios ejemplos, pero también hay casos en la gestión de residuos sólidos, la salud y la seguridad ciudadana, entre otros. La asociatividad entre jurisdicciones requiere que las legislaciones brinden un marco jurídico claro que reduzca incertidumbres y defina las formas y alcances que puede tomar la cooperación.

La asociatividad también es valiosa para la fijación de posiciones comunes, el aprendizaje mutuo y la búsqueda de soluciones. En la mayoría de los países existen asociaciones de municipios o de gobiernos regionales que buscan cumplir esa función. También a nivel internacional hay ejemplos valiosos. La Red de BiodiverCiudades es una iniciativa de esta naturaleza impulsada por CAF, cuyo objetivo es construir un modelo de gestión urbana en el que la biodiversidad sea un eje central y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales con ese fin.

## El reto de construir burocracias subnacionales

La burocracia es una dimensión crucial de las capacidades estatales en cualquier nivel de gobierno. El proceso de descentralización conlleva el desafío de construir un funcionariado que responda a las mayores y más complejas tareas que asumen los gobiernos locales y regionales.

Como es de esperar, la proporción del empleo público que corresponde a los gobiernos subnacionales se relaciona muy estrechamente con el grado de descentralización de los países: es más del 75 % en Argentina, Brasil y México y menos del 25 % en Costa Rica, Panamá o República Dominicana.

Lamentablemente, hay poco conocimiento sistemático sobre la composición de las burocracias subnacionales y sobre los procesos de contratación y gestión de los recursos humanos por las administraciones.

Esto se debe principalmente a la escasez de bases de datos que permitan caracterizar a los funcionarios subnacionales. Aunque son pocos los estudios, la evidencia que existe muestra altos niveles de rotación del personal y alta incidencia de uso clientelar del empleo público, que son manifestaciones típicas de ambientes con bajo nivel de profesionalización del servicio civil.

Esa baja profesionalización no obedece necesariamente a vacíos regulatorios, sino a dos desafíos particulares de la construcción de burocracias de calidad en el nivel subnacional. En primer lugar, un funcionamiento más débil de las instituciones democráticas facilita el uso político del empleo público. Los sistemas políticos locales tienden a ser menos competitivos que los nacionales, más propensos a captura y menos sujetos al escrutinio de los órganos de control, los

medios de comunicación y la ciudadanía. En segundo lugar, fuera de las grandes ciudades es más escasa la disponibilidad de trabajadores calificados, que es el perfil más demandado por el sector público. Esto hace que para las administraciones subnacionales sea más difícil atraer talento, especialmente en zonas remotas.

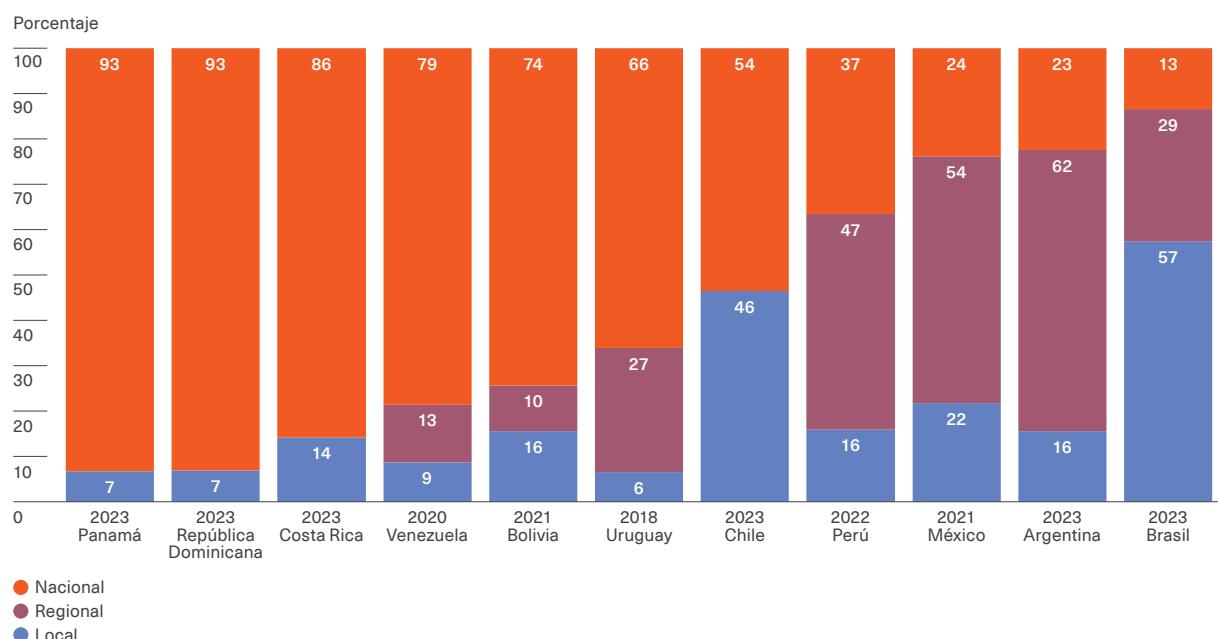
Para mejorar los procedimientos de contratación es necesario extender el uso de concursos de oposición en lugar de métodos discrecionales. Estos concursos redundan en trabajadores más calificados y mejores servicios públicos. Contratar mejores trabajadores también requiere ofrecer salarios competitivos. En los cuatro países donde es posible hacer la comparación (Bolivia, Brasil, México y Uruguay), los salarios en los gobiernos subnacionales superan entre el 10 % y el 20 % a los del sector privado en la misma región; sin

embargo, hay evidencia de que esa brecha en favor del sector público se cierra en las posiciones de mayor jerarquía y de que el salario es una limitante para atraer postulantes de calidad, especialmente en zonas más remotas.

También son relevantes los esquemas de capacitación para el desarrollo de competencias de los funcionarios. Muchos países de la región tienen agencias dedicadas a ese propósito. 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. La oferta de programas de capacitación también ha sido central en el enfoque de CAF para el fortalecimiento de las administraciones subnacionales.

## Gráfico 8

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.<sup>a</sup> 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).

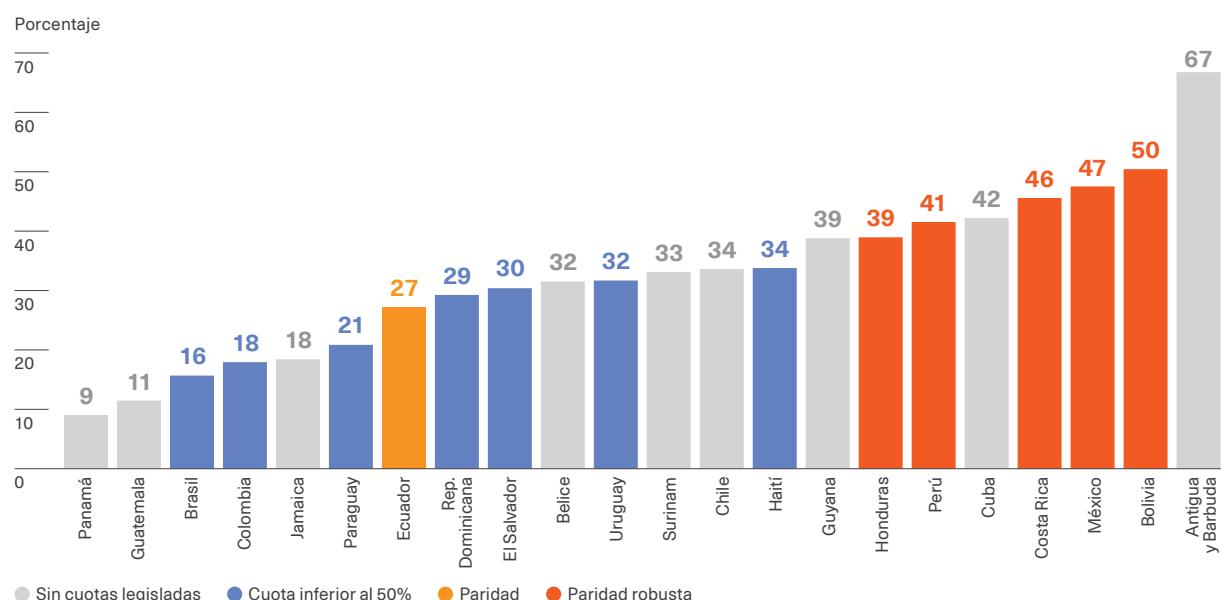
**Fuente:** OIT (s.f. b) para todos los países, excepto Argentina y Chile; para el primer país, Iacoviello et al. (2024) y, para el segundo, Unidad de Fiscalización Aplicada (2024).

Finalmente, otro aspecto importante de las burocracias subnacionales es su grado de inclusión y de representatividad de las poblaciones a las que sirven. Solo tres países (Bolivia, Brasil y Uruguay) tienen encuestas que permitan analizar la composición étnica del funcionariado. El reporte muestra que en esos países la participación de los distintos grupos étnicos es similar en los gobiernos nacionales y subnacionales y que los grupos tradicionalmente desaventajados tienen un perfil ocupacional más sesgado hacia ocupaciones de bajo nivel. Existen además importantes brechas de género tanto en términos de representación

política como de salarios. Las mujeres representan entre el 40 % y el 50 % del empleo público subnacional; sin embargo, ese porcentaje es mucho menor en los cargos de elección (ver el gráfico 9). En la mayoría de los países, las mujeres ocupan menos del 40 % de los puestos en órganos deliberativos locales y menos de 30 % de las jefaturas municipales. Si bien las brechas salariales en desmedro de las mujeres son menores en el sector público que en el privado, estas son generalmente mayores en las burocracias subnacionales que en las nacionales.

### Gráfico 9

Puestos de elección en órganos deliberativos de gobiernos locales ocupados por mujeres en 2023



**Nota:** 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).

## La transformación digital a escala subnacional

Otro pilar del fortalecimiento de capacidades en la administración pública es la aplicación de tecnologías y soluciones digitales en la gestión. Las herramientas digitales pueden servir a los gobiernos subnacionales para mejorar sus tareas en tres grandes frentes: primero, los procesos internos de la administración; segundo, los trámites que realizan ciudadanos y empresas; y tercero, la gestión de los servicios urbanos a través del despliegue de tecnología en el territorio.

Algunos de los procesos internos que pueden mejorar a través de la tecnología son el manejo de catastros, la gestión administrativa financiera y las compras públicas. En el caso del catastro, un primer paso es llevarlo a un formato electrónico, algo que han hecho la mayoría, pero no todos, los gobiernos locales de México y Brasil. Entre otras ventajas, eso facilita la actualización recurrente de la información catastral, lo que puede resultar en una mejor recaudación del impuesto predial, como muestra la evidencia para Colombia (Martínez, 2023).

En cuanto a las interacciones con ciudadanos y empresas, la digitalización de trámites es importante para reducir tiempos y costos de gestión. Lo ideal en este ámbito no es solo digitalizar trámites, sino simplificarlos en un sentido más amplio, por ejemplo, poniendo a disposición ventanillas únicas para procedimientos tradicionalmente complejos, como la creación de empresas y emisión de permisos de construcción. Esta es una dimensión donde aún hay mucho por hacer. En México, que es uno de los países con datos más completos al respecto, solo el 10 % de los municipios tiene al menos un trámite con presencia web, y en la mayoría de los casos esa presencia es únicamente informativa y no transaccional.

Otro frente de transformación digital de los gobiernos subnacionales tiene que ver con la adopción de nuevas tecnologías para la gestión de servicios urbanos. El despliegue de tecnología como sensores, cámaras y sistemas de posicionamiento, combinado con algoritmos de aprendizaje automático e inteligencia artificial, permite un manejo más rápido y un monitoreo más completo de fenómenos como el tráfico, el transporte público, los eventos naturales y la seguridad. Para centralizar y procesar la información de alta frecuencia recolectada a partir de los dispositivos en el territorio,

a veces en conjunción con datos obtenidos de fuentes externas, generalmente se crean centros de monitoreo. Aunque el avance es paulatino, muchos gobiernos locales han empezado a adoptar estos arreglos. En Brasil, el 11 % de los municipios tenía un centro de control operacional en 2019, incluyendo más de la mitad de los que tienen más de 100.000 habitantes.

A pesar de los beneficios de invertir en el uso de datos y tecnologías informáticas, la adopción de muchas de estas herramientas es baja y se observa principalmente en las jurisdicciones más pobladas y ricas. Los factores para explicar esto son varios: altos costos que no ameritan la inversión en municipios chicos, barreras organizacionales o incluso factores de economía política.

Los gobiernos nacionales tienen un rol importante para fomentar una penetración más universal de estas herramientas, a través del desarrollo de marcos normativos, estrategias de transformación digital y la oferta de programas y plantillas estandarizadas. Los gobiernos centrales también deben propiciar que los avances en la oferta de servicios digitales a la ciudadanía se hagan de manera armonizada entre los distintos niveles de gobierno. Esto ayuda a mejorar la experiencia del usuario, al evitar la carga de datos y configuración de múltiples plataformas, y asegura la compatibilidad de los sistemas. Para esto hay ciertos servicios horizontales que conviene proveer de manera centralizada, como las herramientas de identidad y firma digital.

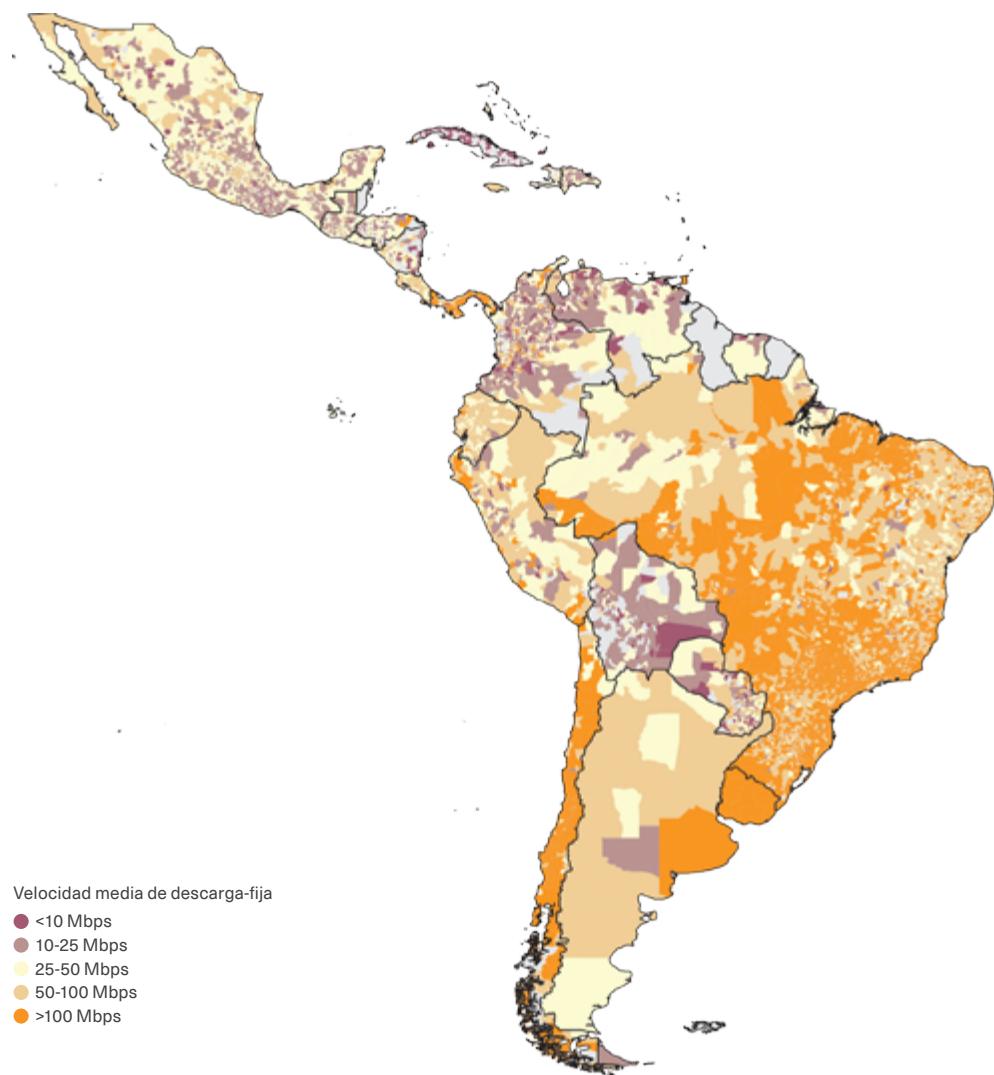
Otro aspecto clave para acelerar la transformación digital es cerrar las brechas de conectividad y de habilidades en la población. Con excepciones como Chile y Uruguay, en la mayoría de los países hay grandes heterogeneidades geográficas en la calidad de internet. El 22 % de las jurisdicciones tienen velocidades de conexión fija inferiores a 25 Megabits por segundo (Mbps), lo que dificulta la realización de tareas simples como la descarga de archivos o correos electrónicos (*email*) y la realización de videollamadas (ver la figura 3). La conectividad móvil, que es la más usada por las personas, suele ser peor: en la jurisdicción promedio, la velocidad de descarga móvil es un 50 % más baja que la fija y en el 37 % de las jurisdicciones es inferior a 25 Mbps.

Por su parte, mediciones de habilidades digitales básicas (por ejemplo, copiar o mover archivos o enviar correos electrónicos con adjuntos) muestran que solo el 28 % de la población de América Latina y el Caribe las domina, en comparación con el 64 % en los países de la OCDE (Dalio et al., 2023). Además, estas habilidades

varían en el territorio y se correlacionan con el nivel educativo de las personas. En este contexto, son importantes las políticas y programas de inclusión digital, así como las inversiones en infraestructura de conectividad a internet. Esta ha sido una de las áreas de apoyo de CAF a gobiernos subnacionales en años recientes.

**Figura 3**

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).

# Las finanzas públicas subnacionales

## Descentralización del gasto y de la inversión

La descentralización de las últimas décadas ha venido acompañada de un crecimiento en el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales. La comparación entre países refleja el patrón ya visto en apartados anteriores: la proporción del gasto público total a nivel subnacional alcanza entre el 30 % y 40 % en los países federales, alrededor del 20 % en Colombia y Perú (países unitarios grandes) y baja hasta menos del 5 % en países de menor extensión territorial (gráfico 10). Como porcentaje del PIB, ese gasto subnacional va desde aproximadamente el 20 % en Argentina y Brasil a menos del 5 % en Chile, Ecuador, Uruguay y los países de América Central y el Caribe. Usando cualquiera de los dos indicadores, el promedio de gasto subnacional en la región es inferior al de la OCDE.

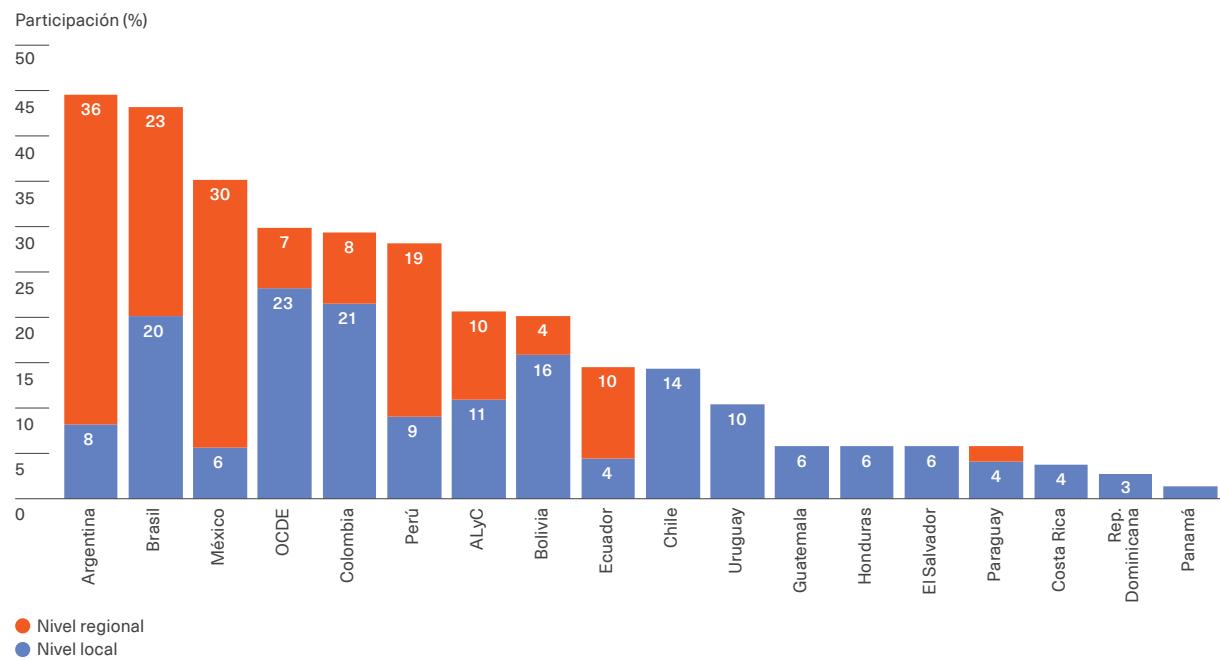
La mayor parte del gasto público total es gasto corriente. Esto significa que cuando los gobiernos subnacionales ejecutan un porcentaje significativo del gasto es porque asumen responsabilidades importantes de gasto corriente. Esto ocurre sobre todo cuando tienen atribuciones en educación, salud y seguridad, que implican hacerse cargo de grandes nóminas. De hecho, en los países más descentralizados, esas tres áreas funcionales representan casi el 50 % del gasto subnacional. Mucho de ese gasto ocurre a nivel de gobiernos regionales.

El gasto en capital, si bien es menos cuantioso, suele estar más descentralizado que el gasto corriente. En países como Argentina, Brasil y Perú, que tienen un alto nivel de descentralización en general, los gobiernos subnacionales son responsables de más del 50 % de la inversión pública. Pero además hay un grupo de países con bajo nivel de descentralización, en términos de gasto corriente y atribuciones funcionales, en los que los gobiernos regionales y locales ejecutan una fracción considerable de la inversión pública. Por ejemplo, más del 50 % en Bolivia y más del 20 % en Guatemala y Honduras.

Ese protagonismo de los gobiernos subnacionales en el gasto en capital es relevante porque la evidencia, aunque escasa, señala que la eficiencia de los proyectos que estos llevan a cabo tiende a ser más baja que la de los nacionales. Estos déficits de calidad están asociados a mayores problemas en la etapa de diseño y planificación de los proyectos a nivel subnacional, lo que sugiere que invertir en el desarrollo de esas capacidades puede ser muy valioso.

**Gráfico 10**

Composición del gasto agregado por nivel de gobierno en 2022



**Nota:** En Perú y Panamá se considera el año 2021, mientras que en Honduras se considera 2020.

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

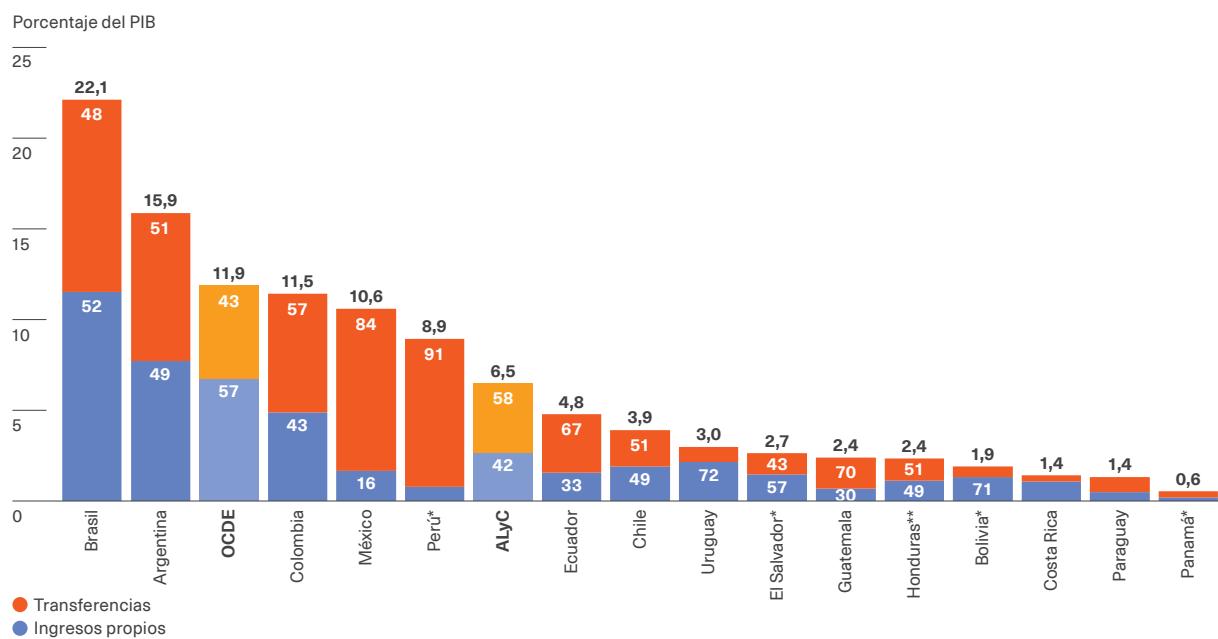
## Condicionantes del gasto y el rol de las transferencias en los ingresos subnacionales

Es importante destacar que la manera en que gastan los gobiernos subnacionales no es completamente autónoma. Hay distintos mecanismos que condicionan ese gasto, entre los cuales destacan las reglas fiscales, los pisos y techos de gasto por función o partida y las transferencias condicionadas. Las reglas fiscales apuntan principalmente a limitar los niveles de gasto y el endeudamiento para prevenir déficits crónicos y crisis fiscales. Los pisos de gasto establecidos a nivel central buscan garantizar niveles de inversión en ciertas áreas; por ejemplo, los estados y municipios tienen umbrales mínimos de gasto (como proporción de sus ingresos) en educación y salud.

Las transferencias condicionadas también limitan la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, al ser recursos que llegan ya dirigidos a fines específicos. Además, son importantes cuantitativamente porque las transferencias representan, en promedio, el 58 % de los ingresos de estos gobiernos en la región (ver el gráfico 11). Como comparación, en la OCDE ese número es el 49 %, similar al de Argentina, Brasil o Chile. Otros países de la región muestran un nivel mucho mayor de dependencia de las transferencias y entre ellos destacan México y Perú, donde los ingresos propios son menos del 20 % de los recursos subnacionales.

## Gráfico 11

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, 2023), Bolivia (MEFP, 2023) y Uruguay (OTU, 2023b) y FMI (2024c) para los demás países.

En el reporte se analizan 38 esquemas de transferencias de gobiernos nacionales a subnacionales de 15 países de la región. En promedio, el 62 % de los recursos transferidos por esa vía tiene condicionantes para el gasto. Como podría esperarse, las transferencias condicionadas son más importantes en los países unitarios que en los federales. Entre los destinos a los que están dirigidos esos recursos aparecen con frecuencia los sectores de educación y salud, pero lo que más destaca son las transferencias condicionadas a inversión. Esas representan el 24 y el 41 % de las transferencias recibidas por los gobiernos regionales y locales, respectivamente.

Entre los recursos que se condicionan a gastos de inversión se encuentran típicamente los que

proviene de ingresos por recursos naturales no renovables (RNNR). Estos no existen en todos los países, pero sí son muy importantes para algunas jurisdicciones: representan más del 50 % de los ingresos totales en los gobiernos regionales de Bolivia, más del 30 % en los locales de Perú y casi el 10 % en los regionales de Colombia. Las reglas que las administraciones definen para el reparto de regalías y la gobernanza de los RNNR pueden generar tensiones entre jurisdicciones. Para aprovechar las oportunidades que presenta la transición energética a algunos países, es importante balancear esas tensiones y definir condiciones que estimulen la producción en los lugares con yacimientos de minerales críticos para la electrificación (como cobre y litio) y de gas natural (Álvarez et al., 2024).

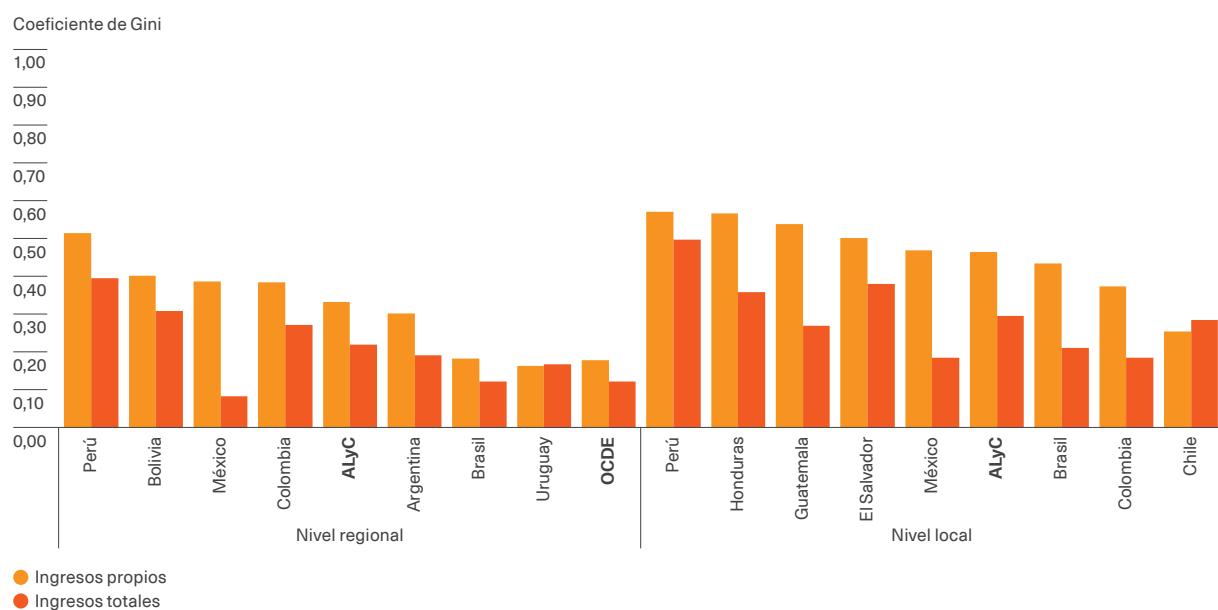
# Transferencias e ingresos propios de los gobiernos subnacionales

Las transferencias como forma de financiar a los gobiernos subnacionales tienen ventajas y desventajas. El principal aspecto positivo es que permiten reducir las diferencias entre jurisdicciones en la recaudación propia de recursos fiscales. El índice de Gini de los ingresos propios por habitante calculado para las jurisdicciones de un mismo país es, en promedio, 0,33 para los gobiernos regionales y 0,46 para los locales (gráfico 12). Esos valores caen a 0,22 y 0,30

respectivamente al considerar los ingresos totales; es decir, las transferencias reducen el índice de Gini en aproximadamente un tercio. Los sistemas de transferencias intergubernamentales de la OCDE consiguen una reducción muy similar en términos proporcionales; sin embargo, las desigualdades finales en los ingresos fiscales entre jurisdicciones son mucho mayores en ALyC, debido a que se parte de brechas más amplias.

**Gráfico 12**

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 OCDE (2024) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice del capítulo 5 disponible en la edición del RED en línea).

Si bien el financiamiento vía transferencias tiene un efecto igualador a través del territorio, este también trae consigo desventajas. La más importante es que hay evidencia contundente de que el financiamiento vía transferencias reduce la calidad del gasto y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, en comparación con lo que ocurre cuando los recursos son de recaudación propia. Este es un argumento clave para promover la participación de recursos generados por los propios gobiernos subnacionales, especialmente en los lugares donde el desbalance vertical es muy alto.

Sin embargo, existen limitaciones a lo que los gobiernos subnacionales pueden hacer para generar ingresos propios. Además de los déficits que enfrentan en capacidades de recaudación, su autonomía impositiva es baja. Esta situación obedece a varios factores, incluyendo incentivos políticos de actores nacionales y subnacionales. Para las administraciones nacionales, mantener una alta importancia de las transferencias es útil como herramienta de negociación política y canal de influencia. A su vez, una alta dependencia de las transferencias exime a las autoridades subnacionales de la responsabilidad del diseño e implementación de reformas tributarias impopulares y con potenciales costos electorales.

## Ingresos propios

Hay notables diferencias en los impuestos que se recaudan a nivel subnacional en ALyC respecto a lo que se observa en la OCDE (ver el gráfico 13). La principal es que la recaudación subnacional del impuesto a la renta a las personas físicas es casi inexistente en ALyC, mientras que en el promedio de países de la OCDE representa un 30 % de la recaudación en el nivel local y el 37 % en el regional.

El impuesto a la renta es costoso de administrar debido a que requiere la recolección de declaraciones individuales para un gran número de contribuyentes y suele incluir complejos esquemas de deducciones. Por esta razón, en la OCDE es común que los gobiernos subnacionales dejen la recaudación en manos de la autoridad tributaria central, imponiendo una alícuota extra sobre la tasa nacional (Bird, 2010). Esta práctica se ve limitada en América Latina y el Caribe debido a la tradicional debilidad del impuesto a la renta a nivel nacional. Por tanto, el avance en la recaudación subnacional de este tributo tiene como preconditionamiento el fortalecimiento de los sistemas nacionales.

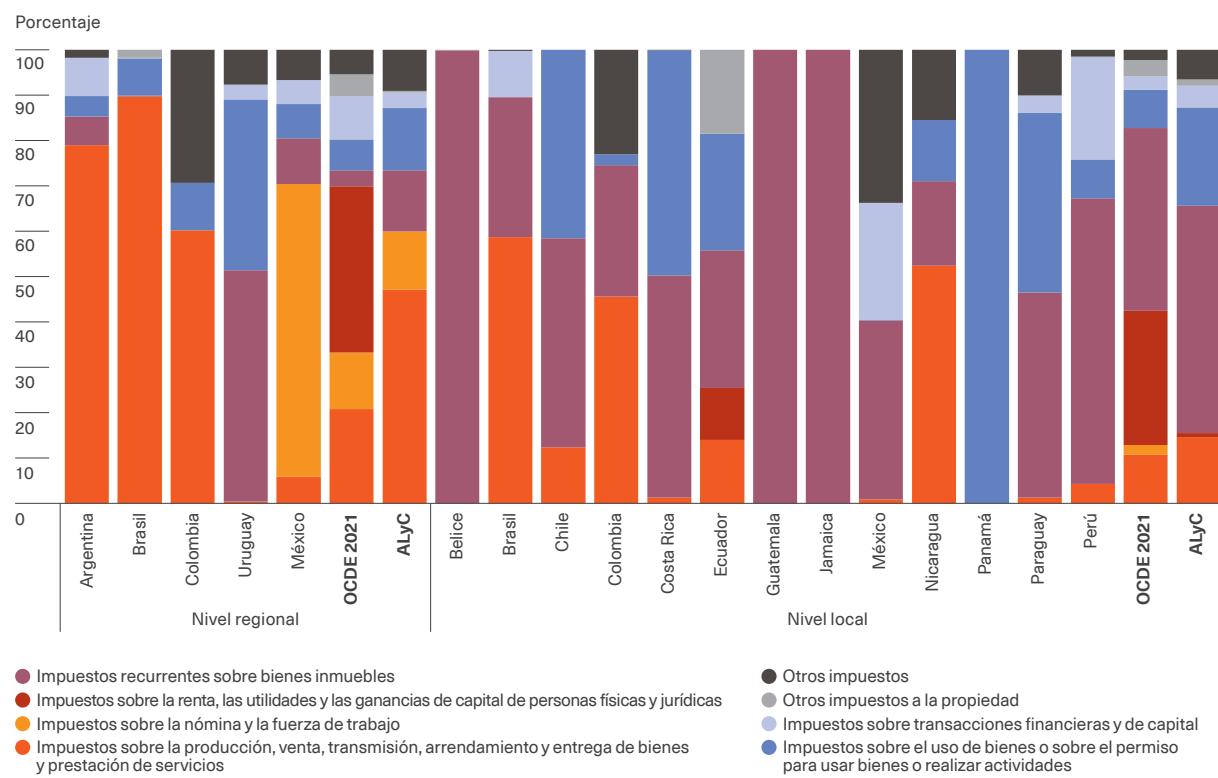
El impuesto a la propiedad inmueble, en cambio, representa un porcentaje de los ingresos propios de los gobiernos locales, que es mayor en el promedio de países de América Latina y el Caribe (50 %) que en los de la OCDE (40 %). Este impuesto ofrece la ventaja

de no distorsionar en mayor medida las decisiones económicas, debido a que se aplica a un factor productivo inmóvil. Si bien el impuesto predial representa una proporción mayor de los ingresos propios en ALyC que en la OCDE, los gobiernos locales de este último grupo recaudan más impuestos en relación al PIB, incluyendo el predial, lo que sugiere que habría margen para cobrar más en los países latinoamericanos y caribeños.

A pesar de sus ventajas, la implementación exitosa del impuesto predial implica sortear desafíos importantes. Por un lado, resulta costosa la actualización de su base tributaria, que son los valores de los inmuebles, aunque el avance de las tecnologías digitales disminuye dichos costos. Además, el diseño de este instrumento debe considerar el hecho de que algunos hogares podrían tener problemas de liquidez para pagarlos. Por otro lado, se trata de un impuesto altamente visible, lo que lo hace más impopular entre los contribuyentes. La especificación de reglas estables y transparentes para su actualización pueden hacer que el aumento de la recaudación de dicho impuesto sea más viable políticamente.

**Gráfico 13**

Proporción de los principales rubros del ingreso tributario en el ingreso tributario total en 2022



**Nota:** El valor de ALyC se calcula como el promedio simple de los porcentajes de cada país. El valor de la OCDE representa el promedio simple de los países miembros. En el panel de gobiernos locales no se considera 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).

La contraparte del menor uso del impuesto a la renta en ALyC, especialmente en el nivel regional de gobierno, es una presencia importante de instrumentos tributarios que distorsionan más la actividad económica. Este es el caso de los impuestos a los ingresos brutos por ventas de bienes y servicios, que son muy importantes en Argentina y Colombia, o el impuesto a la circulación de mercancías y servicios (ICMS) de Brasil. Por su diseño, estos impuestos limitan las tradicionales ganancias de eficiencia asociadas con la partición de procesos productivos entre distintos agentes y jurisdicciones. Otro caso de impuesto distorsionador es el impuesto a la nómina, que es la fuente dominante de ingresos tributarios para los estados mexicanos. Si bien este impuesto

también tiene cierta relevancia en la OCDE, gravar el trabajo formal tiene serios costos en América Latina y el Caribe en términos de incentivos a la informalidad. Esto es especialmente relevante en México, que cuenta con niveles de informalidad laboral muy elevados para su nivel de PIB per cápita (Álvarez et al., 2020).

A pesar de sus efectos distorsionadores, la incidencia de instrumentos como el impuesto a los ingresos brutos o a la nómina no es percibida directamente por la ciudadanía. El hecho de que sean menos salientes ayuda a explicar su aplicación por parte de las autoridades.

Además de fortalecer el impuesto predial y explorar la posibilidad de avanzar en el impuesto a la renta, existen oportunidades en la región de aumentar el rol de ciertos tributos que gravan comportamientos socialmente costosos. Este es el caso de los

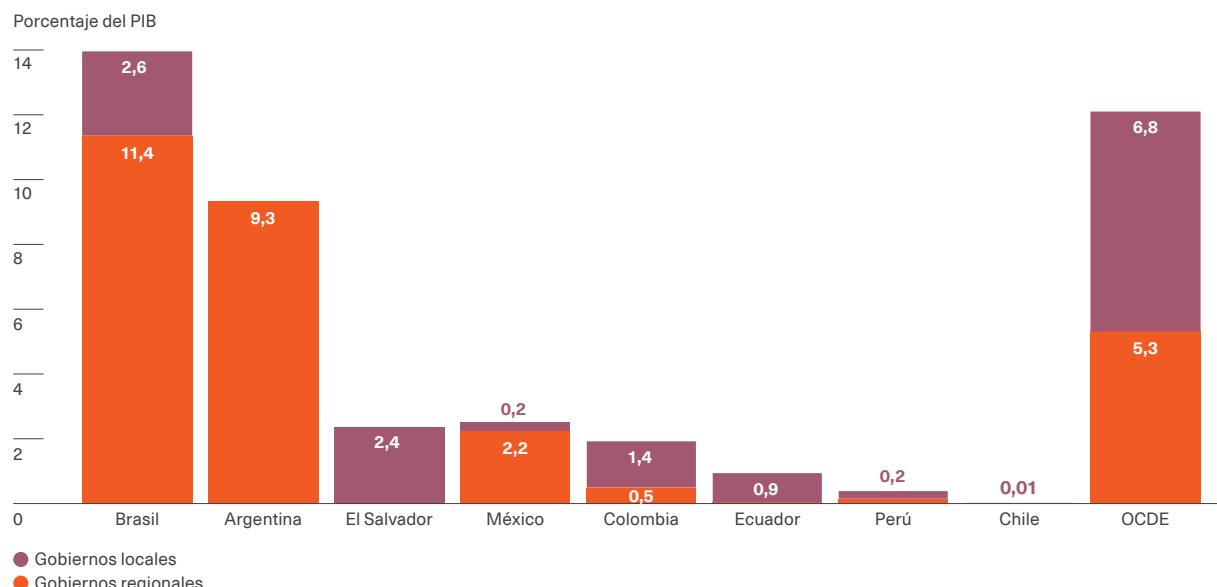
impuestos a las bebidas alcohólicas, que son importantes en Colombia, y los que desestimulan el uso de automóviles privados, relevantes ya en varios países, bajo la forma de tributos a la propiedad de vehículos automotores.

## Endeudamiento

El rol fundamental que tienen los gobiernos subnacionales en la inversión pública tiene implicancias sobre sus necesidades de financiamiento. Los grandes proyectos de inversión, que son frecuentes en el área de infraestructura y transporte urbano, por ejemplo, no pueden financiarse con los ingresos de un solo período, por lo que el endeudamiento se vuelve una precondición para tener infraestructura subnacional adecuada.

En el panel B del gráfico 3 se observó la baja autonomía de las entidades subnacionales en su capacidad para endeudarse. El gráfico 14 muestra cómo esas mayores restricciones resultan efectivamente en un endeudamiento subnacional, que es mayoritariamente bajo en los países de la región, excepto en Argentina y Brasil, y mucho menor que el promedio de la OCDE.

**Gráfico 14**  
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 (2024b) y fuentes oficiales (véase la lista detallada en el cuadro A.4.1 en el apéndice del capítulo 4 disponible en la edición del RED en línea).

En términos de composición, casi toda esa deuda es doméstica. Los principales acreedores varían mucho entre países, pero incluyen a los gobiernos nacionales, instituciones financieras privadas y bonistas. La deuda externa representa menos del 10 % del total de la deuda subnacional en casi todos los países y niveles de gobierno y suele enfrentar algunas restricciones específicas. Por ejemplo, en México se prohíbe la contratación de deuda en el mercado de crédito internacional y la deuda denominada en moneda extranjera. Incluso en países donde no hay prohibición expresa, puede haber otros factores que *de facto* restrinjan el acceso de las administraciones subnacionales al financiamiento externo, como una baja disposición de los gobiernos nacionales a autorizar o dar garantía para esas operaciones. Aunque es una práctica aún infrecuente, CAF aprobó recientemente créditos sin garantía soberana a algunas ciudades

colombianas, lo que representa una innovación que puede aumentar el acceso a este tipo de recursos por parte de las administraciones locales y regionales.

La innovación en la estructuración financiera de proyectos abre oportunidades para el acceso a recursos, aunque su uso no está exento de desafíos. Los bonos verdes y sociales permiten a los gobiernos subnacionales captar fondos con destino específico a dos áreas en las que tienen atribuciones importantes: la ambiental y la social. Asimismo, el uso de asociaciones público-privadas (APP) e instrumentos como los fideicomisos permite usar ingresos futuros para financiar proyectos, a la vez que disminuye el riesgo que asumen los acreedores. Sin embargo, la novedad y complejidad de este tipo de instrumentos representa un desafío en términos de monitoreo.

## Institucionalidad fiscal

El propósito central de las restricciones sobre el gasto y la deuda de los gobiernos subnacionales es mitigar el riesgo de sobreendeudamiento. De hecho, mucha de la regulación que ha surgido al respecto ha sido en reacción a crisis fiscales subnacionales. Los esquemas exitosos en contener el crecimiento de la deuda incluyen tres componentes: 1) límites cuantitativos 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 en caso de que el gobierno subnacional caiga en situación de fragilidad financiera. Un ejemplo de esto último es la ley 550 de Colombia, que incluye disposiciones para la reestructuración de pasivos de entidades territoriales.

Más allá de lograr contener la deuda con un buen sistema de reglas, es importante mejorar el funcionamiento y la confianza en el ecosistema fiscal de los gobiernos locales y regionales para poder incrementar su autonomía de gasto y financiamiento. Para esto hay que avanzar en al menos tres direcciones: en primer lugar, aumentar la transparencia, armonización y actualización de los datos fiscales para facilitar la supervisión por parte de los acreedores y otros actores; en segundo lugar, mejorar los sistemas tributarios para incrementar la capacidad de recaudación propia, enfatizando instrumentos menos distorsionadores; por último, mejorar la previsibilidad de los ingresos, tanto los propios como los provenientes de transferencias, e incluso buscar mecanismos anticíclicos de estabilización de las finanzas subnacionales.

# El rol de la banca de desarrollo

La banca multilateral puede ser un aliado importante para los gobiernos subnacionales. CAF, por ejemplo, ha destinado más de USD 5.000 millones a operaciones con gobiernos regionales y locales durante los últimos seis años. La diversidad sectorial de esas inversiones refleja la amplitud de tareas que, como este reporte muestra, están a cargo de estos gobiernos, y han incluido proyectos de infraestructura vial, desarrollo urbano, agua y saneamiento, conectividad digital y educación, entre otros. Una de las lecciones importantes para la banca multilateral es la necesidad de adaptarse a las condiciones legales y administrativas de cada país dadas las diferencias que existen en las reglas de financiamiento subnacional.

El papel de estos organismos no se reduce a las operaciones de crédito. A través de distintos canales, también pueden fomentar el desarrollo de capacidades y generar conocimiento sobre las mejores políticas para fortalecer la gobernanza subnacional. Uno de esos canales son los programas de cooperación técnica, a través de los cuales CAF dedicó más de USD 20 millones en 2024 a temas de gestión y gobernanza subnacional. Otros canales importantes de apoyo por parte de los bancos multilaterales son los productos de conocimiento, las ofertas de capacitación para funcionarios y la creación de redes de colaboración y aprendizaje entre gobiernos locales. A lo largo de este reporte se repasan múltiples ejemplos de acciones concretas en este sentido.

# Referencias

Álvarez, F., Allub, L., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. y Alves, G. (2024). *RED 2024: Energías renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248>

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D. y Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

Apostolou, A., Aviles, A. M., Calvo-González, O., Casas Tragodara, C. A., Cunha, B., Eaton, K. H., Holt, P. C., Illescas, J., Kaiser, K.-A., Koehler-Geib, F., Mayuri, M., Ortiz, D. y Yokohama Tsuchikame, E. S. (2010). *Perú. El proceso de descentralización y su relación con la eficiencia del gasto público*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/446231468076131636/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>

Banco Mundial (2024). Población total. *Indicadores* [base de datos]. Datos abiertos del Banco Mundial. Consulta realizada el 12 de agosto de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL>

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>

Bird, R. M. (2010). *Subnational taxation in developing countries: A review of the literature*. Policy research working paper, 5450. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bf0f6c0c-7d00-5fbe-860d-ce70dc299dbd/content>

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*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089>

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>

CAF (2025). *Base de datos de gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe* [base de datos]. CAF.

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 (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-escanos-ocupados-mujeres-gobiernos-locales-indicador-ods-551b-0>

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. <https://publications.iadb.org/es/desarrollo-de-habilidades-digitales-en-america-latina-y-el-caribe-como-aumentar-el-uso>

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/>

FMI (2014). *Government finance statistics manual 2014*. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9781498343763.069>

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). 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 (2024c). 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>

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*. 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 (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>

INEGI (2023). *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>

INEI (2023). *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>

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>

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)

McRae, S. (2015). Infrastructure quality and the subsidy trap. *American Economic Review*, 105(1), 35-66. <https://doi.org/10.1257/aer.20110572>

MECON (2023). *Sector público argentino - Año 2022. Base devengado. Cuenta Ahorro - Inversión*. Consulta realizada el 17 de agosto de 2024. <https://www.economia.gob.ar/ont/documentos/series/spaimcc2022.pdf>

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>

MEFP (2023). *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.economiafinanzas.gob.bo/operaciones-gad>

Naciones Unidas (2024). *World Population Prospects 2024* [base de datos]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. <https://population.un.org/wpp/>

OCDE (2023). *Global Revenue Statistics Database 2022* [base de datos]. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Consulta realizada el 1 de agosto de 2024. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>

OCDE (2024). Disaggregated regional government finance. *OECD Data Explorer* [base de datos]. Consulta realizada el 11 de noviembre de 2024. [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Disaggregated%20regional%20government%20finance&pg=0&snb=3&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD\\_SNGF\\_DISAGG%40DF\\_REGOFI&df\[ag\]=OECD.CFE.RDG&df\[vs\]=1.0&dq=AT11%2BAT21%2BAT12%2BAT32%2BAT22%2BAT33%2BAT31%2BAT34....\\_Z.XDC&pd=2021%2C2021&to\[TIME\\_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Disaggregated%20regional%20government%20finance&pg=0&snb=3&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SNGF_DISAGG%40DF_REGOFI&df[ag]=OECD.CFE.RDG&df[vs]=1.0&dq=AT11%2BAT21%2BAT12%2BAT32%2BAT22%2BAT33%2BAT31%2BAT34...._Z.XDC&pd=2021%2C2021&to[TIME_PERIOD]=false)

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://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)

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>

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>

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.sunass.gob.pe/prestadores/empresas-prestadoras/buen-gobierno-corporativo/estatutos-sociales/>

UDAPE (2023). 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)

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>

## **Reporte de Economía y Desarrollo 2025**

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

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. Ana Gerez realizó la revisión editorial y corrección de estilo.

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

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.



BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



Reporte de Economía  
y Desarrollo

[www.caf.com](http://www.caf.com)