



Desarrollo territorial y descentralización en América Latina y el Caribe:

ESTUDIO COMPARADO EN 22 PAÍSES

ES

tald territorial approach
to local development
facility


Funded by
the European Union

Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**Desarrollo territorial y descentralización
en América Latina y el Caribe: estudio comparado en 22 países**

Este documento fue realizado por la Facilidad TALD (*Territorial Approach to Local Development*), de la la Unidad G2 (Autoridades Locales, Sociedad Civil y Fundaciones) de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (*Directorate General for International Partnerships, DG INTPA*) de la Comisión Europea. La Facilidad TALD es implementada por la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania, GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

COMISIÓN EUROPEA:

Andrea Ferrari-Bravo
Jefe de Sector, Autoridades Locales (DG INTPA G2)
Nicolas Gérard
Líder de Programa (DG INTPA G2)

EDITOR Y COORDINADOR GENERAL:

Eugène D. Zapata Garesché
Team Leader, TALD Facility (UE-GIZ)

AUTORES:

Felipe Llamas Sánchez
Agusti Fernández de Losada Passols
Alberto Enriquez Villacorta
Gabriela Carrera

REVISIÓN DE CONTENIDOS:

Edgardo Bilsky

DISEÑO GRÁFICO:

Andrés Mario Ramírez Cuevas

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Guadalupe López de Llergo Cornejo

TRADUCCIONES:

TYS 96, S.L. en la traducción del español al portugués (de Brasil).
OLISTIS, SCCL, en la traducción del español al inglés.



Las ideas expresadas en esta publicación son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen en modo alguno la posición oficial de la Comisión Europea, ni de sus Estados Miembros, ni de GIZ, ni de ninguna de las organizaciones participantes.

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

Realizado en Bruselas, Bélgica en noviembre 2025 en versiones castellana, portuguesa e inglesa. Su reproducción total o parcial está permitida, siempre y cuando se cite la fuente.

© TALD Facility UE-GIZ



Esta publicación ha sido realizada por



con el apoyo financiero de



y las contribuciones de



Índice



AGRADECIMIENTOS

El trabajo de campo de este estudio se llevó a cabo en dos fases. La primera fue entre julio y noviembre de 2023. La segunda fue entre febrero y junio de 2025 y consistió en la actualización de los contenidos del estudio, revisión de la información, así como de los datos utilizados en la matriz de indicadores. Durante esta segunda fase, se actualizaron los contenidos de las 22 fichas país con la colaboración de expertos de los países analizados, a la luz de nuevos datos disponibles y acontecimientos recientes en dichos países.

El estudio incorpora los comentarios recibidos por parte de las Delegaciones de la Unión Europea en América Latina y el Caribe y de los socios estratégicos: Diputación de Barcelona, Mercociudades, ONU Hábitat, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).

Los editores expresan un sincero agradecimiento a todas las Delegaciones de la Unión Europea con representación en los países observados por la revisión de las fichas país, y de forma especial a aquéllas de Costa Rica, Ecuador, México, Venezuela, Jamaica, Belice, Islas Turcas y Caicos, Bahamas e Islas Caimán que enviaron contribuciones escritas.

Los editores reconocen el invaluable apoyo de la Unidad G2 (Autoridades Locales, Sociedad Civil y Fundaciones) y de la Dirección B (América Latina), ambas parte de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) de la Comisión Europea.

La traducción al portugués y al inglés así como la impresión del documento se ha logrado gracias al apoyo financiero del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, de la Diputación de Barcelona.

De forma especial, los editores agradecen los valiosos aportes recibidos de expertos y especialistas en los distintos temas del estudio que aportaron su conocimiento, tiempo y dedicación a la revisión y actualización de las fichas país: Iván Borcoski (Chile), Ady Carrera Hernández (México), Daniel Cravacuore (Argentina), Enrique Gallicchio (Uruguay), Demetrio Holguín (República Dominicana), Iván Carlos Arandia Ledezma (Bolivia), Magda de Lima Lucio (Brasil), Andrew Nickson (Paraguay), Caterina Rondoni (Chile), Laura Sariego-Kluge (Costa Rica).

Asimismo, se agradecen los aportes recibidos durante la Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL celebrada en Bogotá, Colombia en 2024; durante la Cumbre de Mercociudades celebrada en Esteban Echeverría, Argentina en 2024; y durante la Mesa Estrategias Territoriales para la Sustentabilidad, organizada por la Prefeitura de Rio de Janeiro, Brasil y ONU Hábitat en el marco del Encuentro de Ciudades, durante las reuniones del Urban20.

Esta publicación no hubiera sido posible sin el apoyo y entusiasmo de las siguientes personas, a quienes los editores extienden su agradecimiento: Ana Claudia Rossbach, Anna Herrero, Antoni Montseny, Bernadia Irawati Tjandradewi, Bruno Neele, Carla Cors, Eleonora Betancur, Elkin Velázquez, Emilio Cordonnier, Fernando Arnaiz, Fernando Gray, Jhonnatan Gamboa, Jorge Rodríguez, Lautaro Lorenzo, Marga Barcelo, Sergio Arredondo y Virginie Wyart.

Índice de tablas y gráficos	7
Índice de abreviaturas	8
Resumen ejecutivo	12
Presentación	20
Metodología del estudio	22
1. Introducción: América Latina y el Caribe en la encrucijada	32
2. El péndulo descentralización vs re-centralización	38
3. Diez factores para evaluar el desarrollo territorial y la descentralización en ALC	44
3.1 Régimen constitucional y marco legal	46
3.2 Sistema electoral	52
3.3 Participación de las mujeres	56
3.4 Competencias y responsabilidades	60
3.5 Finanzas subnacionales y autonomía fiscal	66
3.6 Gobernanza multinivel y multiactor	80
3.7 Desempeño y capacidades de gestión	92
3.8 Recursos humanos	100
3.9 Rendición de cuentas y transparencia	106
3.10 Internacionalización y agendas globales	112
4. Resultados comparados por país	118
5. Principales hallazgos del estudio	122
Anexo 1 Matriz de análisis por factor indicador país	142
Anexo 2 Ficha país	148
1. Argentina 150 2. Belice 158 3. Bolivia 166 4. Brasil 176	
5. Chile 186 6. Colombia 194 7. Costa Rica 204 8. Cuba 212	
9. Ecuador 220 10. El Salvador 228 11. Guatemala 236	
12. Haití 244 13. Honduras 252 14. Jamaica 260	
15. México 268 16. Nicaragua 278 17. Panamá 286	
18. Paraguay 294 19. Perú 302 20. República Dominicana 310	
21. Uruguay 318 22. Venezuela 326	



Bob Brewer, Cartagena, Colombia

● Índice de tablas y gráficos

TABLA 1.	Descentralización y Desarrollo Territorial en ALC: indicadores para el análisis nacional comparativo	30
TABLA Y GRÁFICO 2.	Regímen constitucional y marco legal	47
TABLA 3.	Modelos de Estado-nación en América Latina y el Caribe	47
TABLA Y GRÁFICO 4.	Sistema electoral subnacional	53
TABLA Y GRÁFICO 5.	Participación de las mujeres en la gobernanza subnacional	57
GRÁFICO 6.	América Latina y el Caribe (26 países y territorios): Mujeres alcaldesas electas, último año disponible (2021)	57
TABLA Y GRÁFICO 7.	Competencias y responsabilidades	61
TABLA 8.	Competencias municipales en América Latina y el Caribe	62
TABLA Y GRAFICO 9.	Finanzas subnacionales y autonomía fiscal	67
GRÁFICO 10.	Composición de los ingresos tributarios promedio (como porcentaje del total), 2015-2019. América Latina y el Caribe (17 países)	73
TABLA Y GRÁFICO 11.	Gobernanza multinivel y multiactor	81
TABLA 12.	Asociaciones de gobiernos locales e intermedios en América Latina y el Caribe (lista no exhaustiva)	82
TABLA 13.	Selección de mecanismos y procesos de participación ciudadana mencionados en las legislaciones	89
TABLA Y GRÁFICO 14.	Desempeño y capacidades	93
TABLA Y GRÁFICO 15.	Recursos humanos en las administraciones subnacionales	101
TABLA Y GRÁFICO 16.	Rendición de cuentas y transparencia	107
TABLA Y GRÁFICO 17.	Internacionalización y agendas globales	113
GRÁFICO 18.	Índice global de descentralización y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. (22 países analizados).	120
TABLA 19.	Grado de descentralización por país y por grupo (2025)	121

● Índice de abreviaturas

AALMAC Asociación de Autoridades Locales de México
ABM Asociación Brasileira de Municipios
ACHM Asociación Chilena de Municipios
ACOBOL Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia
ADAVE Asociación de Alcaldes de Venezuela
AECID Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AGAAI Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (Guatemala)
AGL Asociaciones de gobiernos locales
ALC América Latina y el Caribe
AME Asociación de Municipios de Ecuador
AMHON Asociación de Municipalidades de Honduras
AMMAC Asociación de Municipios de México
AMPE Asociación de Municipios del Perú
AMUPA Asociación de Municipios de Panamá
ANAM Asociación Nacional de Municipalidades (Guatemala)
ANAMM Asociación Nacional de Alcaldías y Municipios de México
ANDA Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (El Salvador)
APC-COLOMBIA Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
APP Asociaciones Público-Privadas
ASEC Asambleas de la sección comunal (Haití)
BID Banco Interamericano de Desarrollo
CAF Corporación Andina de Fomento
CAM Carrera Administrativa Municipal (Nicaragua)
CAMCAYCA Confederación de Asociaciones de Municipios de Centro América y el Caribe
CE Comisión Europea
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGLU Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CGP Concejo de Gobernadores del Paraguay
CIDEU Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CLGF Commonwealth Local Government Forum
CNM Confederación Nacional de Municipios (Brasil)
CNSC Concejo Nacional del Servicio Civil (Colombia)
CODEM Convenios de Coordinación Estado-Municipio (México)

COFEPLAN Concejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Argentina)
COMUDES Concejos Municipales de Desarrollo (Costa Rica)
COMURES Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONACAM Concejo Nacional de Capacitación Municipal (Costa Rica)
COPLADEMUN Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (México)
COPRESAM Comisión Presidencial de Asuntos Municipales (Guatemala)
CORPES Concejos de Planificación Económica y Social (Nicaragua)
DG INTPA Dirección General de Asociaciones Internacionales
DIBA- OCD Diputación de Barcelona, Observatorio de cooperación descentralizada
DUE Delegaciones de la Unión Europea
FAM Federación Argentina de Municipios
FAM Federación de Asociaciones de Municipios (Bolivia)
FEDODIM Federación Dominicana de Distritos Municipales
FEDOMU Federación Dominicana de Municipios
FENAFEMH Asociación Nacional de Alcaldesas de Haití
FENAMM Federación Nacional de Municipios de México
FLACMA Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
FONARI Foro Nacional de Secretarios y Responsables Municipales de Relaciones Internacionales (Brasil)
FONCOMUN Fondo de Compensación Municipal (Perú)
FONCOR Fondo de Compensación Regional
FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil)
GADS Gobiernos Autónomos Descentralizados
GEI gases de efecto invernadero
GIZ Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GL Gobiernos Locales
ICAM Instituto de Capacitación Municipal (República Dominicana)
ICAP Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica)
ICLEI Gobiernos Locales por la Sostenibilidad

ICMS Impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (Brasil)
IDEM Instituto de Desarrollo Municipal (Honduras)
IFAM Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Costa Rica)
IGSM Índice de Gestión de Servicios Municipales (Costa Rica)
ILPES Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INAFED Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México)
INAP Instituto Nacional de Administración Pública (República Dominicana)
INFOM Instituto de Fomento Municipal (Guatemala)
INFOTEP Instituto de Formación Técnico Profesional (República Dominicana)
IPVA Impuesto sobre la propiedad de vehículos (Brasil)
ISDEM Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
LMD Liga Municipal Dominicana
LOOT Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Colombia)
LOSEP Ley Orgánica de Servicio Público (Ecuador)
MAP Ministerio de Administración Pública (República Dominicana)
MIR Matriz de Indicadores de Resultados
OCAD Órganos Colegiados de Administración y Decisión (Colombia)
OCDE Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU Hábitat Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPACI Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
PDM Planes de desarrollo municipales (Nicaragua)
PDS Plan de Desarrollo Sustentable (Paraguay)
PEG Plan Estratégico Nacional (Panamá)
PIB Producto interno bruto
PLADECO Plan de Desarrollo Comunal (Chile)
PND Plan Nacional de Desarrollo (México)
PNDIP Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (Costa Rica)
PNDR Política Nacional de Desarrollo Regional (Brasil)

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POUT Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (Paraguay)
PUP People's United Party (Belice)
PYMES Pequeñas y medianas empresas
RECOMM Red de Mujeres Municipalistas (Costa Rica)
REMURPE Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
RIDES Regiones de desarrollo integrado (Brasil)
SAFIM Sistema de Administración Financiero Municipal (El Salvador)
SAMI Sistema de Administración Municipal Integrado (Honduras)
SEAF Secretaría Especial de Asuntos Federativos
SEGPLAN Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital (Bogotá, Colombia)
SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador)
SETCAM Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (Honduras)
SFP Secretaría de la Función Pública (Paraguay)
SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
SICODE Sistema de Concejos de Desarrollo (Costa Rica)
SINACAM Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Nicaragua)
SINDOT Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Argentina)
SIPP Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (Costa Rica)
SISMAP Sistema de Monitoreo de la Administración Pública
SMPC Sistema Municipal de Participación Ciudadana
SUCIVE Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares
SUS Sistema único de Saúde (Brasil)
TALD Territorial Approach to Local Development
TRASMUNI Sistema de Transferencias Municipales (Nicaragua)
UCCI Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UE Unión Europea
UIM Unión Iberoamericana de Municipalistas
UNAN Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNED Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica)
UNGL Unión Nacional de Gobiernos Locales (Costa Rica)
VSR Informe Voluntario Subnacional



Resumen ejecutivo

1. El presente estudio es una contribución para comprender y valorar el **estado actual de la descentralización y el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe**, así como el marco jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales de la región.

2. El estudio presenta un **análisis comparado de diez factores** considerados centrales para explicar los procesos de descentralización y la calidad del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales en veintidós países de la región.

3. El análisis se realiza a partir de una **puntuación que combina indicadores objetivos y cualitativos** en diez factores considerados centrales:

- I. Régimen constitucional y marco legal
- II. Sistema de elección de las autoridades subnacionales
- III. Participación de las mujeres en la gobernanza subnacional
- IV. Competencias y responsabilidades
- V. Finanzas subnacionales y autonomía fiscal
- VI. Gobernanza multinivel y multi-actor
- VII. Desempeño y capacidades de gestión
- VIII. Recursos humanos en las administraciones locales
- IX. Transparencia y rendición de cuentas
- X. Internacionalización y agendas globales

4. Los veintidós países analizados son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

5. El análisis revela que la realidad urbana de América Latina y el Caribe, con un 82 % de la población viviendo en ciudades, así como la **complejidad de los múltiples desafíos** que enfrenta apuntan a la necesidad de reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y acercar el ejercicio del poder político a la ciudadanía y a los territorios en los que habita, profundizando en los procesos de descentralización y desarrollo territorial.

6. Partiendo de la **importante heterogeneidad** que presenta la región en cuanto a los modelos de Estado-nación, se analiza la evolución que han tenido los procesos de atribución de competencias, responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales, así como las capacidades que estos tienen para operar e impulsar políticas públicas.

7. Descentralización de jure, centralismo de facto. Aunque varias constituciones reconocen la autonomía política de los gobiernos subnacionales; e incluso hay países cuyas constituciones reconocen el principio de subsidiariedad, su reconocimiento formal no garantiza una descentralización efectiva. De hecho, en la mayoría de los países, también en los federales o con marcos de descentralización avanzados, existe una brecha entre el marco legal (*de jure*) y su aplicación real (*de facto*). Los gobiernos e instancias nacionales siguen concentrando una parte muy importante del poder político y económico y limitan de diferentes formas la capacidad operativa de los gobiernos subnacionales condicionando, por ejemplo, su financiación. No siempre un país federal está más descentralizado que uno unitario.

8. Marcos jurídicos e institucionales: tensiones entre autonomía y control. El entorno jurídico-institucional de la descentralización en ALC es heterogéneo, y se observan tanto progresos (nuevos marcos legales inclusivos) como retrocesos autoritarios. Según el grado de descentralización, se identifican diferentes grupos de países, desde los federales hasta los más centralizados, donde la autonomía local es limitada. En ese entorno conviven normas que promueven la descentralización y reconocen la autonomía local con prácticas donde persiste el centralismo histórico característico de la región. La mayoría (18) son Estados unitarios y cuatro son Estados federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela. Brasil reconoce a los municipios como unidades fedrativas, mientras que en Argentina y México los municipios dependen de las provincias/estados. Varios Estados unitarios como Bolivia, Colombia o Perú han incorporado la autonomía local en sus constituciones, aunque con avances limitados. En países como Honduras, Panamá o Costa Rica, los compromisos con la descentralización (o desconcentración en Costa Rica) se han relanzado recientemente, pero su implementación es lenta. En otros como El Salvador, Nicaragua o Haití se han producido retrocesos, debilitando la autonomía local. En Cuba la centralización aún predomina.

9. Democratización local con avances significativos, pero en riesgo: La gran mayoría de los países elige democráticamente a sus autoridades locales, y 12 países también eligen autoridades de nivel intermedio (gobernadores o equivalentes), una evolución notable frente a la situación de 1980 cuando solo un país lo hacía. En Cuba, única excepción, las autoridades provinciales siguen siendo designadas. Aunque la mayoría de las elecciones subnacionales son competitivas y sin fraude sistémico, persisten problemas como el uso indebido de recursos públicos en campañas, episodios de violencia política y, en casos extremos, denuncias por interferencias autoritarias que afectan la calidad de la democracia local.

10. Desafección democrática y tendencias re-centralizadoras. La región en su conjunto atraviesa un período de desafección democrática. Según el Latinobarómetro, en 2024 el 65 % de los encuestados estaba insatisfecho con el funcionamiento de la democracia. En este contexto surge un autoritarismo difuso, es decir, creciente tolerancia a líderes fuertes que “resuelvan problemas” minimizando el respeto de la institucionalidad democrática y de los Derechos Humanos. Los gobiernos subnacionales no son inmunes a esta realidad. Algunos gobiernos centrales han concentrado poder a expensas de los niveles locales, limitando severamente las atribuciones y la autonomía de las alcaldías y gobiernos regionales. Estas tendencias centralizadoras debilitan los contrapesos democráticos entre niveles de gobierno y reducen los espacios de participación ciudadana efectiva en el ámbito territorial.

11. Igualdad de género y diversidad en la gobernanza local. La participación política de las mujeres ha mejorado gracias a leyes que favorecen la equidad, pero la situación está lejos de ser satisfactoria: solo el 16 % de las alcaldías están dirigidas por mujeres. En las últimas décadas hubo avances normativos para incluir a mujeres y minorías en la política subnacional (leyes de cuotas, paridad de género en candidaturas, escaños reservados para pueblos originarios, etc.), logrando incrementar la presencia de mujeres en concejos municipales (cercana al 30 % en promedio, alcanzando paridad en algunos casos). Sin embargo, persiste un marcado “techo de cristal” en los cargos ejecutivos locales: la proporción de mujeres intendentas, alcaldesas o gobernadoras sigue siendo muy baja en casi todos los países, especialmente entre poblaciones más vulnerables. Superar esta brecha de género e impulsar la inclusión de grupos diversos y minoritarios en el liderazgo local es fundamental para la legitimidad democrática y para orientar el desarrollo local hacia la equidad.

12. Gobernanza multinivel. Existen debilidades en la coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno. La articulación entre el nivel nacional, regional y municipal suele ser deficiente. A menudo las competencias de cada nivel de gobierno no están bien definidas, produciéndose superposiciones, duplicidades o vacíos en áreas clave (por ejemplo, en la lucha contra la pobreza, la provisión de servicios básicos o la respuesta al cambio climático). En muchos países, las políticas públicas se diseñan de forma centralizada sin suficiente consulta a los gobiernos territoriales, lo que deriva en programas poco adaptados a las realidades locales. Las asociaciones nacionales de municipios o de gobiernos intermedios, que pueden canalizar las voces locales, deberían fortalecerse para mejorar su capacidad de incidir en las agendas nacionales.

13. Cooperación territorial y alianzas intermunicipales. La colaboración entre territorios del mismo nivel (municipio-municipio o región-región) debe ser desarrollada, para potenciar sus beneficios. Existen experiencias de mancomunidades, convenios intermunicipales, consorcios y distritos metropolitanos para la prestación conjunta de servicios (por ejemplo, manejo de residuos, transporte regional) o para encarar problemas compartidos, pero su número es insuficiente. Fortalecer estas alianzas horizontales podría generar economías de escala y soluciones más integrales a problemas que trascienden los límites administrativos de un solo municipio. Esto incluye la cooperación transfronteriza, así como la integración urbano-rural y la planificación de áreas metropolitanas; ejemplos de ámbitos donde la cooperación entre gobiernos locales resulta clave para un desarrollo más equilibrado, si se las dota de mayor apoyo institucional.

14. Participación ciudadana: La región muestra experiencias importantes en la participación de la ciudadanía en la gestión local. Sin embargo, en la práctica, es aún insuficiente. La mayoría de los países bajo estudio cuenta con mecanismos y procesos formales (presupuestos participativos, cabildos abiertos, consejos consultivos locales, etc.), pero en muchos municipios estos espacios participativos son escasos o su incidencia en el proceso de toma de decisión es marginal. Fuera de algunas ciudades pioneras, los procesos participativos tienden a ser formales y con baja incidencia real, e incluso a veces se favorece la cooptación para fines de clientelismo político. La falta de canales efectivos para que la comunidad influya en las decisiones locales debilita la rendición de cuentas y puede generar desapego hacia las instituciones locales. Incrementar y fortalecer la participación ciudadana en la planificación y control de la gestión local es un desafío que la región puede asumir apoyándose en experiencias innovadoras.

15. Financiamiento subnacional y autonomía fiscal. Los gobiernos subnacionales representan una fracción muy limitada del gasto público nacional (18,2 %). En 2020, los ingresos totales de los gobiernos subnacionales ascendían a una media del 5,6 % del PIB en comparación con países desarrollados (15,7 %). ALC se caracteriza por la debilidad de los recursos locales, ingresos propios escasos, altísima dependencia de transferencias nacionales (a menudo condicionadas), mandatos descentralizados por delegación de competencias sin un financiamiento adecuado y una distribución desigual de recursos que perpetúa las inequidades regionales. Esta dimensión fiscal es una de las más sensibles y críticas de la agenda de descentralización. Los datos respecto al porcentaje de gasto e ingreso público reflejan un poder fiscal y una capacidad de gasto local restringido que dificulta la autonomía política de las autoridades subnacionales para responder a los reclamos de su población y las hace altamente dependientes de decisiones centrales. La evidencia demuestra que no habrá descentralización ni democracia local consolidada sin gobiernos subnacionales dotados de recursos adecuados para asumir sus responsabilidades.

16. Desigualdades fiscales y brechas entre territorios. El esquema actual de financiamiento tiende a ampliar las brechas entre territorios ricos y pobres. Las zonas con mayor actividad económica y base tributaria (grandes ciudades o regiones prósperas) logran recaudar más ingresos propios y brindar mejores servicios, mientras que municipios rurales o regiones pobres apenas generan recursos, quedando rezagados

en la provisión de servicios básicos y en el fomento del desarrollo local. Existen mecanismos de solidaridad interterritorial —como fondos de transferencia con fórmulas de compensación— pero resultan insuficientes para equilibrar estas diferencias. En consecuencia, existen disparidades notorias en el acceso y calidad de servicios públicos (agua potable, educación, salud, infraestructura) entre distintas regiones del mismo país, lo que perpetúa e incluso profundiza las inequidades territoriales, socava la cohesión nacional y favorece las migraciones hacia las grandes metrópolis (o a otros países).

17. Capacidades institucionales y profesionalización. Los gobiernos subnacionales necesitan de recursos humanos calificados y estables. Solo unos pocos países cuentan con leyes específicas que regulan la carrera administrativa municipal; en la mayoría, el empleo en alcaldías y gobernaciones se rige por la normativa general del servicio civil nacional o por contratos laborales de corto plazo. En la práctica, esto se traduce en una alta rotación de funcionarios (contratos temporales y tendencia a contratar personal de confianza política), siendo insuficiente el número de empleados de planta calificado, con experiencia y estabilidad. En la mayoría de los casos se carece de sistemas de evaluación y promoción por mérito que permitan atraer a profesionales y jóvenes. La ausencia de un servicio civil meritocrático y estable a nivel subnacional dificulta la continuidad de las políticas y la mejora sostenida de la gestión pública local, ya que en muchos casos la continuidad de los equipos técnicos está sujeta al ciclo electoral.

18. Planificación y gestión por resultados. La región enfrenta dificultades para planificar y gestionar eficazmente el desarrollo a nivel territorial. Son pocos los gobiernos subnacionales que cuentan con herramientas y personal para elaborar planes de desarrollo estratégicos a mediano o largo plazo, orientar el presupuesto hacia resultados, monitorear y evaluar el impacto de sus políticas públicas. Algunos países han desarrollado marcos de apoyo a la planificación local y regional, pero en la mayoría de los casos estos avances no se han generalizado. La brecha entre las capacidades de las grandes ciudades o gobiernos intermedios (estados, provincias, regiones) y las de los municipios pequeños sigue siendo muy amplia, resultando en una gestión pública territorial muy heterogénea dentro de cada país.

19. Transparencia y rendición de cuentas. Aunque en la región se han promulgado leyes de acceso a la información, iniciativas de gobierno abierto y normas anticorrupción, en la práctica muy pocos gobiernos locales publican información actualizada sobre su gestión o brindan herramientas digitales de seguimiento para la ciudadanía. Las principales ciudades de países más descentralizados suelen contar con portales web de transparencia e incluso con plataformas de datos abiertos, pero en al menos siete capitales latinoamericanas no existe ningún acceso público en línea a la información municipal básica. En municipios de menor tamaño, la opacidad es generalmente mayor. Esta falta de transparencia limita la capacidad de la ciudadanía para supervisar a sus autoridades locales y merma la confianza pública en las instituciones territoriales. La transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional son asignaturas pendientes.

20. Internacionalización de los gobiernos subnacionales. La proyección y la cooperación internacional entre gobiernos subnacionales son fuente de oportunidades. Sin embargo, solo un grupo reducido de grandes ciudades y regiones de ALC las aprovechan, mientras que la gran mayoría de municipios pequeños y zonas rurales tiene escasa participación. En general, las ciudades capitales y algunas de mediano tamaño participan en redes internacionales, establecen alianzas con contrapartes extranjeras y vinculan sus planes locales con marcos globales como los ODS y los acuerdos climáticos. Muchos otros quedan al margen de valiosas oportunidades de intercambio de conocimientos, financiamiento y experimentación con políticas innovadoras.

21. Análisis comparativo por país. El análisis cruzado de los 10 indicadores permite distribuir a los 22 países en tres grandes grupos. El primero reúne a aquellos países cuyo índice superó los 80 puntos sobre 100 que incluye a los países federales (Brasil, Argentina, y México), más Colombia y Uruguay. Un segundo grupo que supera la media regional pero que no llega a los 80 puntos, lo constituyen los países más centralizados que han dado avances hacia la descentralización en la última década (Ecuador, Chile, Bolivia, República Dominicana, Perú, Guatemala y Costa Rica y Honduras). Por último, encontramos al tercer grupo de nueve países que se sitúa por debajo de la media y que agrupa casi la mitad del continente y en donde se han visto pasos tímidos hacia la descentralización o francos retrocesos en los últimos años (Panamá, Paraguay, Nicaragua, Jamaica, El Salvador, Belice, Venezuela, Cuba y Haití).

22. Ante los desafíos arriba expuestos, se presentan **ventanas de oportunidad** para la región latinoamericana y del Caribe.

23. Confirmar el enfoque territorial como el enfoque pertinente. Adoptar un enfoque territorial en las estrategias de desarrollo permite ajustar las intervenciones a realidades locales. Empoderar a los gobiernos subnacionales con mayor autonomía y capacidades institucionales será la clave para un desarrollo más inclusivo y sostenible de la región ALC.

24. Fortalecer la institucionalidad subnacional como pilar de la democracia. Gobiernos subnacionales fuertes y legítimos contribuyen a la resiliencia democrática y pueden actuar como contrapesos ante tendencias centralizadoras. Líderes locales emergentes demuestran el potencial de la política territorial para influir en agendas nacionales. La territorialización de las políticas públicas puede contribuir a recuperar la confianza de la ciudadanía en la democracia.

25. Avanzar hacia la noción de territorios “r-urbanos”. La integración urbano-rural y la transición ecológica ofrecen oportunidades para un desarrollo equilibrado. Los gobiernos subnacionales pueden liderar estrategias climáticas y promover economías verdes, articulando ciudad y entorno natural. Los gobiernos subnacionales habrán de construir simbiosis entre las urbes de concreto y sus periferias naturales.

26. Aumentar los ingresos propios y hacer más eficiente el gasto. Fortalecer la autonomía fiscal subnacional y mejorar el diseño de transferencias nacionales son esenciales para un desarrollo territorial sostenible. Mecanismos de solidaridad interregional pueden reducir brechas y promover equidad. Se trata aquí del principal foco rojo de la agenda de descentralización y desarrollo territorial en el continente.

27. Navegar el tsunami de la digitalización y la inteligencia artificial. La tecnología ofrece herramientas para mejorar la gestión pública local, pero requiere inversión en conectividad, capacitación y mantenimiento. La innovación digital debe acompañarse de marcos regulatorios adaptados. El potencial de la tecnología está aun por explotarse tanto al interior de los gobiernos como en los trámites con la ciudadanía. El reto de la inteligencia artificial invita a prepararse, ya que esta presenta retos a la democracia por la desinformación y manipulación, a la vez que abre oportunidades aun inexploradas.

28. Elevar la incidencia de los gobiernos subnacionales a la agenda global. Los gobiernos subnacionales deben involucrarse en agendas internacionales para abordar desafíos globales como el cambio climático y las migraciones. La cooperación internacional descentralizada, incluida la cooperación Sur-Sur y triangular, es indispensable para no repetir errores y conocer las buenas prácticas. Los desafíos de la región superan las fronteras nacionales y resolverlos no será posible sin gobiernos subnacionales fuertes y eficientes. La región se enfrenta hoy más que nunca a una tarea urgente de fortalecer dicho nivel de gobierno a través de políticas de descentralización modernas que propicien el desarrollo territorial de largo plazo.



VENTAS AL POR MAYOR Y MENOR

G2-56

Presentación

El presente estudio es una contribución para comprender el estado actual de la descentralización y el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe (ALC), así como el marco jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales de la región.

Partiendo de la importante heterogeneidad que presentan los países en cuanto a los modelos de Estado-nación, se analiza la evolución que han tenido los procesos de atribución de competencias, de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales, así como las capacidades que estos tienen para operar e impulsar políticas públicas, desde el punto de vista del desarrollo territorial sostenible. El estudio se basa en el análisis comparado de 10 factores centrales para comprender la situación en cada país:

- i. Régimen constitucional y marco legal
- ii. Sistema de elección de las autoridades subnacionales
- iii. Participación de las mujeres en la gobernanza subnacional
- iv. Competencias y responsabilidades
- v. Finanzas subnacionales y autonomía fiscal
- vi. Gobernanza multinivel y multi-actor
- vii. Desempeño y capacidades de gestión
- viii. Recursos humanos en las administraciones locales
- ix. Transparencia y rendición de cuentas
- x. Internacionalización y agendas globales

El análisis comparativo se aplica a veintidós países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Después de presentar de manera detallada el enfoque metodológico, el documento se estructura en torno a cinco secciones. El estudio parte de una descripción del contexto que actualmente afronta la región (Introducción, Sección 1) y de una aproximación al concepto de descentralización y su relación con el desarrollo territorial (Sección 2). Posteriormente se desarrolla el cuerpo central del estudio el cual consiste en el análisis comparado de los diez factores considerados centrales para entender el tema (Sección 3). En el siguiente capítulo (Sección 4) se presenta un análisis regional comparando las puntuaciones obtenidas por país. El estudio concluye con los principales hallazgos del estudio (Sección 5), identificando los principales retos y oportunidades.

El Anexo 1 presenta la matriz de puntajes por actor y por país y el Anexo 2 (incluido sólo en la versión castellana del estudio) incluye las fichas país donde se resumen los procesos de descentralización y el contexto de la gobernanza local y regional en los veintidós países seleccionados.

En un contexto de información escasa y, a menudo, desactualizada, el objetivo del estudio es contribuir a informar a las autoridades políticas, estudiosos y al público en general sobre la importancia de la descentralización y del enfoque territorial como elementos cruciales para el desarrollo inclusivo de la región de América Latina y el Caribe.

Metodología del estudio

El análisis que se propone en el presente estudio se realiza a partir de una aproximación que combina indicadores objetivos y cualitativos a través de diez factores considerados centrales para explicar los procesos de descentralización y la calidad del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales en ALC. Dichos factores son:

- 1. Régimen constitucional y marco legal
- 2. Sistema de elección de las autoridades subnacionales
- 3. Participación de las mujeres en la gobernanza subnacional
- 4. Competencias y responsabilidades
- 5. Finanzas subnacionales y autonomía fiscal
- 6. Gobernanza multinivel y multiactor
- 7. Desempeño y capacidades de gestión
- 8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales
- 9. Transparencia y rendición de cuentas
- 10. Internacionalización y agendas globales

Los veintidós países incluidos en el análisis son:

- | | |
|-------------------------|---------------|
| 1. Argentina | 12. Guatemala |
| 2. Belice | 13. Haití |
| 3. Bolivia | 14. Honduras |
| 4. Brasil | 15. Jamaica |
| 5. Chile | 16. México |
| 6. Colombia | 17. Nicaragua |
| 7. Costa Rica | 18. Panamá |
| 8. Cuba | 19. Paraguay |
| 9. República Dominicana | 20. Perú |
| 10. Ecuador | 21. Uruguay |
| 11. El Salvador | 22. Venezuela |

Partiendo del análisis de contexto que se ofrece en la introducción y de la aproximación a los consensos que existen en torno a conceptos clave, el presente estudio ofrece una revisión de los diez factores seleccionados para explicar los procesos de descentralización y desarrollo territorial. El análisis se orienta a identificar tendencias, patrones que se repiten, innovaciones y buenas prácticas, así como desafíos compartidos entre los diferentes países o grupos de países de la región.

Dicha revisión se construye a partir de una lectura crítica de los hallazgos identificados en el análisis de los diez factores descritos en cada uno de los veintidós países seleccionados. A partir de una exploración exhaustiva de los marcos jurídicos e institucionales, se elaboraron fichas país que ofrecen una aproximación lo más precisa posible a la descentralización y a la gobernanza local y regional en cada país.¹

La información sistematizada por los autores permite describir marcos normativos y procesos de política pública en el marco de la descentralización, oportunidades, desafíos y carencias hacia el desarrollo territorial sostenible. Las fichas país se acompañan de una valoración de los diez factores señalados. Dicha valoración permite, por un lado, proponer un índice que clasifica los países en función del nivel de descentralización y de la calidad del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales; y, por el otro, valorar el nivel de desempeño de los países en relación con cada uno de los diez factores señalados².

Los autores son conscientes de que la valoración mediante puntajes constituye una simplificación de la complejidad de los procesos analizados y que podría dar lugar a debates poco sustantivos sobre los rankings. No obstante, se considera una herramienta útil para ofrecer una panorámica regional comparada que permita visualizar de forma sintética las principales tendencias en América Latina y el Caribe.

● En este estudio se utilizan diez factores para explicar el estado de la descentralización, desarrollo territorial y la calidad del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales en ALC

¹ Las fichas país se encuentran como Anexo 2 solamente en la versión castellana de esta publicación. Las versiones en inglés y portugués de este libro no cuentan con dicho Anexo. Sin embargo, éste puede consultarse en www.taldfacility.eu

² El trabajo de campo para la realización de este estudio tuvo lugar en dos fases: la primera fase fue realizada entre julio y noviembre de 2023 y la segunda fase se llevó a cabo entre febrero y junio de 2025. Esta última consistió en la actualización de los contenidos del estudio, revisión de la información, así como de los datos utilizados en la matriz de indicadores. Se actualizaron los contenidos de las fichas país (22) con la colaboración de expertos de los países analizados, a la luz de nuevos datos disponibles y acontecimientos recientes en dichos países. Asimismo, se incorporaron los comentarios recibidos por parte de las DUES y de los socios estratégicos: Mercociudades, ONU Hábitat, DIBA-OCD, FLACMA y APC Colombia.

Cabe señalar que la metodología utilizada no se limita a los elementos clásicos de la descentralización, sino que adopta una visión más amplia del desarrollo territorial. En este enfoque, se integran factores como la gobernanza, el enfoque de género y la internacionalización, elementos que influyen en la dinámica territorial y permiten evaluar la calidad de los procesos de descentralización asociados a sus dimensiones política, administrativa y financiera. Asimismo, se reconoce que esta realidad es cambiante, por lo que la panorámica ofrecida está sujeta a constantes evoluciones. Con base en ellas se identifican algunos retos y oportunidades a futuro.

A continuación, se presentan los factores y el índice numérico aplicado para la valoración de los indicadores propuestos. A cada factor se le otorga una puntuación máxima que varía en función de la relevancia que se le da a cada uno de ellos. La puntuación máxima por país es de 100 puntos³.

1. Régimen constitucional y marco legal (máximo de 16 puntos)

Este factor se focaliza en el reconocimiento que tienen los gobiernos subnacionales y la descentralización en el texto constitucional y en el ordenamiento jurídico del país en su conjunto.

• La Constitución nacional menciona los gobiernos locales	(2 puntos)
• La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	(4 puntos)
• La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	(4 puntos)
• Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	(4 puntos)
• Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	(2 puntos)

3 En las fichas país, los gráficos y tablas presentan las puntuaciones por indicador. Para aquellos indicadores en los que el país ha alcanzado la puntuación máxima, no se incluye el desglose detallado en tabla por subindicadores.

2. Sistema de elección de las autoridades subnacionales (máximo de 12 puntos)

Se analiza la calidad y transparencia de los sistemas de elección de las autoridades subnacionales y la pluralidad democrática en el país.

• Existen autoridades locales electas	(2 puntos)
• No se reporta fraude electoral de forma sistémica	(4 puntos)
• Se garantiza la pluralidad democrática	(3 puntos)
• La oposición tiene una función reconocida	(3 puntos)

3. Participación de las mujeres en la gobernanza subnacional (máximo de 6 puntos)

La participación de las mujeres en los gobiernos subnacionales constituye un factor que explica la calidad democrática y de la gobernanza subnacional de los países. Debido a la dificultad de obtener información fidedigna se propone un único indicador.

• Porcentaje de mujeres alcaldesas o equivalente:	
• 8-10 %	(1 punto)
• 11-20 %	(2 puntos)
• 21-40 %	(3 puntos)
• +40 %	(6 puntos)

4. Competencias y responsabilidades (máximo de 14 puntos)

Se revisa el sistema de competencias y responsabilidades atribuidas a los gobiernos subnacionales, así como los mecanismos de gestión y resolución de conflictos competenciales.

• Sistema cerrado de competencias propias	(2 puntos)
• Competencias propias en materia de educación, salud y justicia	(2-2-2, máximo 6 puntos)
• Competencias atribuidas por delegación	(2 puntos)
• Mecanismos de resolución de conflictos competenciales	(4 puntos)

5. Finanzas subnacionales y autonomía fiscal (máximo de 16 puntos)⁴

Los esquemas de financiación y la autonomía fiscal en los que operan los gobiernos subnacionales constituyen uno de los factores que mejor describen el nivel de descentralización de un país. Este factor se valora a partir de un sistema de puntuación variable.

• Porcentaje del gasto público subnacional sobre el gasto público total	
• 0-5 %	(1 punto)
• 5-10 %	(2 puntos)
• 10-15 %	(3 puntos)
• 15-20 %	(4 puntos)
• 20-30 %	(5 puntos)
• +30 %	(6 puntos)
• Peso de las transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales	
• 100-80 %	(1 punto)
• 80-60 %	(2 puntos)
• 60-50 %	(3 puntos)
• -50 %	(4 puntos)
• Nivel de autonomía fiscal local medida a partir del porcentaje de los ingresos propios sobre el ingreso total subnacional	
• -10 %	(1 punto)
• 10-30 %	(2 puntos)
• 30-50 %	(3 puntos)
• +50 %	(4 puntos)
• Capacidad legal de endeudamiento	
• Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse	(1 punto)
• Deuda subnacional superior al 1 % del PIB	(2 puntos)

4 Durante la fase de revisión y actualización del estudio, se ajustó la ponderación de los indicadores financieros: se asignaron 6 puntos al % de gasto público local sobre el total nacional y 4 puntos al nivel de autonomía fiscal y % de ingresos propios. El cambio busca evitar la sobreestimación de la autonomía fiscal en contextos donde los gobiernos locales, aunque autónomos, gestionan una porción muy limitada del gasto público. Se priorizó así la capacidad real de incidencia en el presupuesto nacional.

6. Gobernanza multinivel y multiactor (máximo de 14 puntos)

En un contexto en el que buena parte de las competencias que asumen los gobiernos subnacionales son compartidas es clave que existan mecanismos de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, las asociaciones y redes de gobiernos subnacionales juegan un papel determinante para la promoción de los intereses de éstos. También la cooperación intermunicipal. Por otro lado, la participación ciudadana refuerza los procesos democráticos y la colaboración público-privada se considera como una herramienta para mejorar la calidad de las políticas públicas que se impulsan. Este factor se valora también a partir de un sistema de puntuación variable.

• Existen una (o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales	
• Sin reconocimiento constitucional	(1 punto)
• Con reconocimiento constitucional	(2 puntos)
• Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno	
• Por decisión voluntaria del ejecutivo nacional	(2 puntos)
• Por imperativo legal	(4 puntos)
• Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal (intermunicipal), incluidas las transfronterizas	(2 puntos)
• Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley (presupuestos participativos, consultas, observatorios, etc.)	
• Por decisión de los gobiernos subnacionales	(2 puntos)
• Por imperativo legal	(4 puntos)
• Existen mecanismos de articulación público-privada	
• La ley nacional menciona los gobiernos subnacionales	(2 puntos)

7. Desempeño y capacidades de gestión (máximo de 8 puntos)

Este factor pone el foco en las capacidades de gestión y la calidad del desempeño de los gobiernos subnacionales para cumplir con las obligaciones que les son propias. Se mide a partir de dos herramientas básicas en los procesos de elaboración de políticas públicas, la planificación y los presupuestos.

- Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales (4 puntos)
- Existen sistemas de presupuestación por resultados (4 puntos)

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales (máximo de 4 puntos)

La existencia de funcionarios públicos subnacionales, que trabajan en un contexto estable y dotados de las capacidades profesionales necesarias da cuenta de la calidad de la descentralización y del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales.

- Existen empleados públicos locales de carrera
 - Se mencionan en la ley nacional de la función pública (1 punto)
 - Existe una ley o norma específica para gobiernos subnacionales (2 puntos)
- Existen sistemas de refuerzo de las capacidades de las autoridades locales electas y funcionarios
 - Existen programas nacionales de refuerzo de las capacidades de los electos y funcionarios locales (2 puntos)
 - Dichos programas únicamente los ofrecen las asociaciones de gobiernos subnacionales, los partidos políticos o la academia (1 punto)

9. Transparencia y rendición de cuentas (máximo de 6 puntos)

La transparencia y la rendición de cuentas distinguen la calidad de los gobiernos subnacionales y de las políticas que impulsan. Este factor valora si los gobiernos subnacionales disponen de mecanismos para el monitoreo de las políticas que impulsan, si operan con sistemas de gobierno abierto y si rinden cuentas sobre los resultados de las políticas que impulsan.

- Obligatoriedad por ley de establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas (2 puntos)
- Sistemas de gobierno abierto. Existen sistemas de acceso a información pública obligatorios (2 puntos)
- Mecanismos de rendición de cuentas (informe de gobierno, mecanismos de control, auditorías). Los gobiernos subnacionales presentan informes de rendición de cuentas obligatoriamente (2 puntos)

10. Internacionalización y agendas globales (máximo de 4 puntos)

Los gobiernos subnacionales son actores cada vez más reconocidos en el sistema de relaciones internacionales. Que cuenten con recursos y capacidades para participar en redes internacionales, vincularse con las agendas globales que inciden en sus competencias o que doten a su acción internacional de una dimensión estratégica, da cuenta del nivel avanzado de descentralización de un país.

- Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de los gobiernos subnacionales. Si más de 2 gobiernos subnacionales han presentado informes locales/subnacionales voluntarios en un país unitario, o bien, más de 5 gobiernos subnacionales si el país es federal (2 puntos)
- Grado de internacionalización de los gobiernos subnacionales
 - Si hay 1 plan de internacionalización o 1 gobierno subnacional con oficina específica para temas internacionales en país unitario (1 punto)
 - Si hay más de un gobierno subnacional con planes / oficina en país unitario, o bien, más de 5 gobiernos subnacionales con plan de internacionalización o equipo internacional si el país es federal (2 puntos)

TABLA 1. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN ALC: INDICADORES PARA EL ANÁLISIS NACIONAL COMPARATIVO

FACTOR	INDICADORES	PUNTOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA
1. REGIMEN CONSTITUCIONAL Y MARCO LEGAL	1.1 La Constitución menciona los gobiernos locales	2	16
	1.2 La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	
	1.3 La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4	
	1.4 Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	
	1.5 Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza subnacional	2	
2. SISTEMA ELECTORAL SUBNACIONAL	2.1 Existen autoridades subnacionales electas	2	12
	2.2 No se reporta fraude electoral sistémico	4	
	2.3 Se garantiza la pluralidad democrática	3	
	2.4 La oposición tiene una función reconocida	3	
3. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	3.1 Número de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	6
4. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	4.1 Sistema cerrado de competencias propias	2	14
	4.2 Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	
	4.3 Competencias atribuidas por delegación	2	
	4.4 Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	
5. FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	5.1 Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	16
	5.2 Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	
	5.3 Nivel de autonomía fiscal local medida a partir del porcentaje de los ingresos propios sobre el ingreso total subnacional: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	
	5.4 Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	

FACTOR	INDICADORES	PUNTOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA
6. GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	6.1 Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales • Sin reconocimiento constitucional (1 punto) • Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	14
	6.2 Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. • Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	
	6.3 Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	
	6.4 Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley • Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	
	6.5 Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley	2	
7. DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	7.1 Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	8
	7.2 Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	
8. RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES	8.1 Existen empleados públicos locales de carrera • Mencionados en la ley nacional (1 punto) • Por norma o ley específica (2 puntos)	2	4
	8.2 Existen sistemas de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios • A través de programas nacionales (2 puntos) • Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos subnacionales o similares (1 punto)	2	
9. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	9.1 Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	6
	9.2 Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	
	9.3 Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	
10. INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	10.1 Existen instrumentos para localizar los ODS en los gobiernos locales • +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) • +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	4
	10.2 Grado de internacionalización de los gobiernos subnacionales País unitario: • Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) • Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: • Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	
TOTAL MÁXIMO			100 PUNTOS

1.

Introducción: América Latina y el Caribe en la encrucijada

En la última década, América Latina y el Caribe (ALC) se ha enfrentado a grandes desafíos estructurales que han puesto en riesgo su desarrollo sostenible e inclusivo. La región se encontró en el cruce de al menos tres trampas interrelacionadas: bajo crecimiento económico, alta desigualdad y desafíos a la gobernabilidad política, todas ellas agravadas por las fuertes desigualdades territoriales al interior de los países.

Se trata de la segunda región más urbana del planeta (82 % de habitantes en las ciudades en 2023), con una fuerte proporción concentrada en megaciudades (el 14,2 % de la población vive en ciudades de más de 10 millones de habitantes)¹. El crecimiento urbano ha sido acelerado, ya que en apenas 50 años la población urbana pasó de 69 millones en 1950 a 390 millones en el año 2000,² con una proyección de 575 millones en 2025. En este contexto, las grandes metrópolis no solo destacan por su tamaño demográfico, sino por su peso económico, político y sociocultural, consolidándose como centros dominantes en sus respectivos países³.

¹ The World Bank. Data. *Urban Population (% total population). Latin America and the Caribbean. 2022.* Más información: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ>

² Lattes A. (2000) “Población urbana y urbanización en América Latina”. II Jornadas Iberoamericanas de Urbanismo sobre las Nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina, Quito (Ecuador). Acceso: <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sfcclates.pdf>

³ Aporte de Mercociudades.



Constantin Corjinovski, Olinda, Pernambuco, Brasil

● América Latina y el Caribe es la segunda región más urbana del planeta. Sufre la mayor desigualdad entre territorios ricos y pobres

ALC es también la región más desigual del mundo. La apuesta por la cohesión social y la convivencia constituye uno de los principales desafíos de la región. En un contexto de tensiones geopolíticas, crecimiento moderado y desigual según los países, el nivel de pobreza y la pobreza extrema, aun cuando declinaron ligeramente, se mantienen

elevados. Se estima que, en 2024, el 26,8 % de la población estaba en situación de pobreza y el 10,4 % en situación de pobreza extrema⁴.

Esta realidad sociodemográfica sitúa a las ciudades y los territorios de la región en el centro de una serie de desafíos de gran complejidad y estrechamente ligados a dinámicas de carácter global. Efectivamente, los territorios, desde las grandes realidades metropolitanas hasta los sistemas de ciudades medianas o pequeñas, son el labora-

torio en el que se dirige la lucha contra el cambio climático, la disrupción tecnológica o el combate por la integración social, contra las desigualdades y la pobreza y las diferentes expresiones de violencia, entre otros retos con un fuerte componente territorial.

La persistencia de las desigualdades y de la pobreza está íntimamente ligada con el contexto de inseguridad, violencia y debilitamiento de la defensa los derechos humanos, situaciones presentes en algunos países. Es un desafío multidimensional, que afecta de manera especial a la población más frágil, a mujeres, niñas y minorías, aunque también a activistas sociales, climáticos y en favor de los derechos humanos. Algunas ciudades de la región concentran porcentajes extremadamente altos de violencia, situándose entre las más peligrosas del planeta.

Los diferentes tipos de desigualdades fueron agravados durante la pandemia del Covid-19 con consecuencias sociales y económicas en contra de los avances que se habían logrado en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres y personas LGBTQI+, por ejemplo.

Si bien el Covid-19 representó un tropiezo, también reveló la capacidad de algunos gobiernos subnacionales a innovar y responder de forma eficiente. A través de políticas públicas de abordaje de las desigualdades y la promoción de la agenda de derechos, los gobiernos subnacionales mostraron que tienen la capacidad de cartografiar las vulnerabilidades, identificar las brechas sociales existentes e involucrar a los actores sociales. No solo permiten asistir a los colectivos más vulnerables, sino que, trabajando en una lógica de derechos, se orientan a generar cambios estructurales

4 CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7bd0dd87-875f-48b8-a803-1d5cefe23426/content>

en ámbitos clave como la vivienda, la integración de los inmigrantes, la igualdad de género, el empleo, la economía de los cuidados o la no violencia⁵.

ALC es una de las regiones más vulnerables a los impactos del cambio climático, con 13 de los 50 países identificados entre los más afectados por la emergencia climática a escala global. Este alto riesgo es desproporcionado, considerando que la región es únicamente responsable del 8,1 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual es proporcional a su cuota de la población mundial (8,4 %) y ligeramente superior a su participación en el producto interno bruto (PIB) global (6,4 %)⁶.

La región se encuentra también ante la disyuntiva de impulsar la transformación de su matriz energética, lo que puede contribuir a aumentar la productividad, desarrollar nuevos sectores económicos, crear nuevos empleos, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y asegurar el acceso a servicios de calidad. En este sentido, ALC tiene un enorme potencial en el campo de las energías renovables, que representan un 33 % del suministro total de energía (frente a un 13 % a nivel mundial), así como de hidrógeno verde y de biocombustibles. Sin embargo, se requiere todavía un importante esfuerzo en inversiones tecnológicas que servirían, por un lado, para reducir la dependencia de productos importados derivados de combustibles fósiles (y reducir las emisiones de CO₂), y, por el otro, para asegurar el acceso a la electricidad a los 17 millones de habitantes que todavía no lo tienen.

Los gobiernos subnacionales y los actores que operan en sus territorios desempeñan un papel fundamental en la

5 Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2023). Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de incertidumbres y transiciones múltiples (<https://www.observ-ocd.org/es/library/repensar-la-cooperacion-descentralizada-en-un-contexto-de-incertidumbres-y-transiciones>)

6 OECD et al. (2022). *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, Paris: OECD y OECD (2023), *Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change* (<https://doi.org/10.1787/2431bd6c-en>)

● INICIATIVAS INNOVADORAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Ejemplos de iniciativas innovadoras por la inclusión social son los PILARES¹ en Ciudad de México o el proyecto REACTOR² en Montevideo. Este último es un laboratorio urbano guiado por el grupo de investigación y extensión Urbanismo Colaborativo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República, que tiene como cometido acercar el urbanismo a procesos locales de empoderamiento y co-creación de propuestas colectivas en el hacer ciudad. Otro ejemplo es el Sistema Distrital de Cuidados en Bogotá mediante el cual se reconoce la labor de las personas cuidadoras y se garantiza su acceso a derechos y condiciones de bienestar.

Por su parte, el Foro Mundial de Ciudades y Territorios de Paz, cuya cuarta edición se celebró en Bogotá en 2023, y ha realizado su quinta edición en Montevideo en 2025, constituye un espacio de referencia para la colaboración y el intercambio de experiencias entre gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y la academia destinado a abrir un proceso conjunto de debate, reflexión y construcción de soluciones conjuntas que fomentan entornos urbanos capaces de eliminar las expresiones de violencia y la elaboración de políticas públicas para la convivencia y la paz, con especial atención a la región de América Latina y el Caribe.

1 Más información en: <https://pilares.cdmx.gob.mx/inicio>

2 Más información en: <https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor>

transición hacia la neutralidad climática. Muchos de ellos, impulsan políticas sostenibles en ámbitos clave como el transporte, la movilidad urbana, el uso de energías renovables, la eficiencia energética, la planificación urbana, la gestión de residuos, el acceso al agua y el saneamiento o la construcción de vivienda. Muchos gobiernos subnacionales van más allá apostando por situar la sostenibilidad climática en el eje de sus estrategias de desarrollo económico local, y la justicia climática y la resiliencia como parte de sus prioridades⁷.

●
INNOVACIÓN EN LAS CIUDADES

Encontramos ejemplos en Medellín, que está impulsando los Centros del Valle del Software¹; Guadalajara, con la Ciudad Creativa Digital², un hub urbano que concentra empresas e instituciones ligadas al conocimiento en el ámbito de la creación de base tecnológica; o Curitiba, que ha integrado más de 700 servicios digitales a través de su app municipal, entre los que destacan las plataformas de atención sanitaria (SaúdeJá³) y ciudadana (Curitiba 156⁴).

Cada vez son más los gobiernos subnacionales que apuestan por situar la ética y los derechos en el centro de sus estrategias de digitalización. En este sentido, ciudades como la propia Curitiba o Sao Paulo se han integrado en la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales, una plataforma que reúne a más de 50 ciudades de todo el mundo⁵.

1 Más información en: <https://cvs.rutanmedellin.org/>

2 Más información en: <https://ciudadcreativadigital.mx/>

3 Más información en: <https://saudeja.curitiba.pr.gov.br/>

4 Más información en: <https://156.curitiba.pr.gov.br/>

5 <https://globalcitieshub.org/es/cities-coalition-for-digital-rights>

Por otro lado, los gobiernos subnacionales de ALC no han sido ajenos a los impactos disruptivos de la tecnología. A pesar de que la región está rezagada en relación con las economías más avanzadas, se están realizando esfuerzos para aprovechar el enorme potencial transformador de los procesos de digitalización, ya sea en la diversificación de las estructuras productivas, la mejora de los servicios públicos en ámbitos críticos como la educación o la salud, o la transición climática⁸.

En clave territorial, la digitalización plantea desafíos complejos como la brecha digital, que se expresa de forma contundente en los territorios, haciendo emerger nuevas formas de desigualdad y nuevas amenazas a los derechos fundamentales de las personas con impacto en sectores clave como la vivienda, la movilidad o el comercio local, así como sobre los derechos en el ámbito laboral o personal (como el derecho a la privacidad de los datos)⁹.

Son numerosas las experiencias de gobiernos subnacionales que han impulsado estrategias para facilitar el aterrizaje de la tecnología en ámbitos muy diversos como la movilidad y el transporte público, el control de la contaminación, la calidad del agua, la gestión del espacio público, la descarbonización de edificios o la concesión de ayudas a colectivos vulnerables, por citar algunos ejemplos.

7 Ídem.

8 CEPAL (2021). Tecnologías digitales para un nuevo futuro. Santiago: Naciones Unidas. Acceso: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/879779be-c0a0-4e11-8e08-cf80b41a4fd9/content>

9 Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2023). Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de incertidumbres y transiciones múltiples, op. cit.



Andy Quezada, Santiago de los Caballeros, República Dominicana

Finalmente, cabe señalar el contexto de relativa desafección política que vive la región en la actualidad. Según el Latinobarómetro, en 2022 cerca de un 42 % de la población no confiaba en la democracia y un 17 % se mostraba favorable a las opciones políticas de corte centralista. Esta realidad, que se traduce en el auge de opciones políticas populistas y nacionalistas, se explica en buena medida por la insatisfacción con los servicios públicos básicos, la corrupción, la violencia, las desigualdades y la incertidumbre reinante, que amenazan la democracia y el contrato social.

El Latinobarómetro de 2024 sorprende con un aumento de cuatro puntos porcentuales de apoyo a la democracia llegando al 52 %, señalando que el deterioro democrático visto desde 2010 hasta hoy 2024 se detiene, y comienza a revertirse¹⁰.

10 Latinobarómetro 2024. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

2.

El péndulo descentralización vs re-centralización

No existe un consenso claro entre académicos y representantes políticos en torno al concepto de descentralización. Es un término que describe un fenómeno complejo y con una amplia diversidad de experiencias en diferentes países¹.

Si bien algunas definiciones de descentralización se refieren a una forma de organización del Estado-nación a través de la atribución legal de competencias, recursos y autoridad a los gobiernos subnacionales electos²; otras definiciones limitan su alcance a un proceso de reforma, consistente en un conjunto de políticas puntuales para transferir responsabilidades administrativas y políticas del gobierno central a los gobiernos subnacionales sin alterar los equilibrios fundamentales³.

Para los efectos del presente estudio, la descentralización implica la existencia de autoridades de autogobierno subnacional, distintas de las autoridades administrativas del Estado-nación, a las que el marco legal asigna facultades, recursos y

¹ OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments. 2022 Synthesis Report*. Acceso: <https://www.sng-wofi.org/>

² UN Habitat (2009), *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services*. Acceso: <https://unhabitat.org/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all>

³ OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit..



Jaime Serran, La Cabaña del Café, Piñas, Ecuador

capacidades para ejercer un grado de autogobierno en el cumplimiento de las responsabilidades que les han sido asignadas. Su legitimidad para tomar decisiones es sostenida por estructuras democráticas locales representativas y electas, las cuales determinan cómo se ha de ejercer el poder y cómo deben rendir cuentas ante la ciudadanía de su respectiva jurisdicción⁴.

El objetivo es acercar el gobierno y la gobernanza a los ciudadanos, permitiendo una mayor participación en los procesos de toma de decisiones y promoviendo la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Se trata también de un proceso que se fomenta como laboratorio para el desarrollo y la experimentación con nuevas formas de políticas públicas, como el enfoque territorial para el desarrollo local (TALD, por sus siglas en inglés), un enfoque basado en la Comunicación de la Comisión Europea (CE) de 2013⁵ que establece el vínculo entre descentralización y desarrollo.

La descentralización es un concepto compuesto que comprende tres dimensiones clave⁶:

- *Descentralización política* que sienta las bases legales para la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno según el principio de subsidiariedad.
- *Descentralización administrativa* que reorganiza la asignación de tareas entre niveles de gobierno, asignando generalmente a los gobiernos subnacionales las competencias para adoptar decisiones de planificación, financiamiento y gestión lo más cerca posible de la ciudadanía.
- *Descentralización fiscal* que delega responsabilidades tributarias y de gasto a los gobiernos subnacionales; el grado de descentralización depende tanto del alcance como del volumen de los recursos delegados y de la autonomía para gestionarlos. Se trata de la forma de descentralización que genera más resistencias y encuentra más obstáculos.

Las tres dimensiones de la descentralización son interdependientes. Por lo tanto, para que un proceso de descentralización tenga éxito, se deben considerar y garantizar cuidadosamente los vínculos entre todas ellas. No puede haber descentralización

fiscal sin descentralización política y administrativa, mientras que las reformas de descentralización política y administrativa no tienen sentido si no van acompañadas de los recursos necesarios y de autonomía para gestionarlos.

Son numerosos los beneficios que se pueden asociar a la descentralización en sus diversas formas. Estos incluyen promover el desarrollo local, mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, fomentar la innovación local y facilitar estructuras de gobernanza más inclusivas y participativas. Al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía y a las comunidades, la descentralización puede conducir a soluciones más receptivas y apropiadas para los problemas locales. Esta ambición está en el centro de la Comunicación de la Unión Europea (UE) de 2013 que establece: “*La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y el acceso a mecanismos de rendición de cuentas es fundamental para la promoción del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Esto es particularmente relevante a nivel local, donde los ciudadanos viven y trabajan, donde se proporcionan servicios básicos y donde se establecen empresas*”⁷.

La descentralización también plantea desafíos. Estos incluyen riesgos potenciales de captura por parte de las élites locales, falta de continuidad de las políticas debido a la alta rotación de las autoridades subnacionales, deficiencias en la capacidad institucional local, mala distribución de recursos o, simplemente, la existencia de una “descentralización cosmética”, donde la descentralización existe en las leyes pero no se concretiza en la realidad y no permite empoderar a las autoridades subnacionales para impulsar el desarrollo en sus territorios. Cuando la descentralización es disfuncional, existe un mayor riesgo de corrupción en ausencia de marcos regulatorios sólidos, y aumenta la posibilidad de exacerbar las disparidades, tensiones y conflictos regionales.

La capacidad de los gobiernos subnacionales de ofrecer infraestructura y servicios de manera eficaz y gestionar entornos construidos y economías locales de manera productiva depende de sus capacidades institucionales, de la calidad de la gobernanza local y de los recursos financieros que tienen a su disposición. Por lo tanto, una prioridad central para los gobiernos nacionales debería ser fortalecer sus sistemas financieros, hacendarios e institucionales para permitirles desempeñar estas funciones.

Después de décadas de políticas de descentralización, la evidencia internacional

● La “descentralización cosmética” es aquella en donde las leyes y marcos institucionales están bien diseñados, pero que en la práctica éstos no se aplican

4 UCLG (2019). GOLD V. *The Localization of the Global Agendas How local action is transforming territories and communities*. Acceso: <https://www.gold.uclg.org/reports/gold-v>
5 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo. COM (2013) 280 final, de 15 de mayo de 2013. Acceso: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:ES:PDF>
6 OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit.

7 Comisión Europea, COM (2013) 280 final, 15 de mayo de 2013, op. cit., p. 3.

indica que los resultados varían de una región a otra, de un país a otro y también al interior de los países. Esto sugiere la necesidad de prestar atención a los detalles de implementación y a las consideraciones de diseño institucional para identificar las condiciones que pueden permitir que el proceso ayude a alcanzar el objetivo de una mejor asignación del gasto y una mayor autonomía y rendición de cuentas por parte de los gobiernos subnacionales. El papel del gobierno central sigue siendo crucial para proporcionar dirección de políticas, establecer estándares y garantizar la equidad y el reequilibrio territorial en todas las regiones.

En América Latina y el Caribe es evidente que, ante los desafíos descritos más arriba, la región requiere de gobiernos subnacionales empoderados, dotados de las competencias y los recursos adecuados, y que operen en un entorno jurídico-institucional favorable. Ello implica disponer de marcos competenciales claros, esquemas de financiación adecuados que les otorguen la autonomía política y fiscal necesaria para impulsar políticas transformadoras, y de canales para asegurar la colaboración con

los diferentes niveles de gobierno y con los actores que operan en el territorio. Requiere, igualmente, que los gobiernos subnacionales cuenten con liderazgos visionarios, comprometidos con sus territorios, equipos profesionales estables, dotados del conocimiento y de las capacidades pertinentes, al igual que con los medios necesarios.

Es fundamental volver a observar la agenda de la descentralización y de la gobernanza local como prioridades de la agenda política de la democracia y del desarrollo territorial

sostenible orientándola a asegurar que los gobiernos subnacionales puedan definir las respuestas que la ciudadanía reclama, recuperar su confianza y avanzar en un proceso de recuperación que sea sostenible y justo. Este estudio analiza la situación de los gobiernos subnacionales en la región: municipios, departamentos, estados, provincias, etc. En este contexto, la descentralización, como una forma institucional de redistribución del poder y la riqueza entre órdenes de gobierno a través del territorio nacional, se posiciona como un eje estratégico.

A finales del siglo xx, los procesos de descentralización se consolidaron como una tendencia en América Latina y el Caribe. La democratización impulsó reformas que promovieron la autonomía política de los gobiernos subnacionales. Entre los hitos clave destaca la elección directa de autoridades locales en la mayoría de los países, junto con reformas constitucionales y fiscales que buscaban distribuir competencias y recursos de manera más equitativa.

No obstante, la trayectoria ha sido heterogénea. Algunos países avanzaron de manera sostenida en su esquema descentralizador, mientras otros enfrentaron retrocesos o estancamientos. Los marcos normativos han evolucionado pero, en muchos casos, las capacidades institucionales de los gobiernos locales no han acompañado estos cambios, generando desequilibrios operativos y financieros.

En la actualidad, los gobiernos subnacionales enfrentan múltiples desafíos, entre los cuales destaca la débil autonomía fiscal, con una alta dependencia de transferencias nacionales. Además, las capacidades técnicas son limitadas y persisten dificultades en la articulación multinivel. La falta de planificación estratégica y visión de largo plazo agrava estos problemas.

Simultáneamente, la región afronta desafíos globales como el cambio climático, la transformación digital y una creciente demanda de servicios públicos de calidad. Los gobiernos subnacionales juegan un papel central en la prestación de servicios esenciales, la gestión ambiental –incluyendo la resiliencia climática– y la innovación a nivel local. Sin embargo, se requieren mayores recursos y marcos de apoyo para responder eficazmente a estos retos. La digitalización, por su parte, ofrece oportunidades para mejorar la eficiencia y transparencia, pero también revela nuevas brechas entre territorios. Muchos municipios carecen de infraestructura tecnológica básica. La capacitación en competencias digitales y la gobernanza de datos emergen como prioridades estratégicas.

En términos de cohesión social, las disparidades regionales siguen siendo un factor de fragmentación. El fortalecimiento de la equidad territorial exige políticas redistributivas, inversión diferenciada y esquemas de gobernanza participativa. La participación ciudadana en la planificación y ejecución de políticas puede fortalecer la legitimidad institucional.

● Algunos países de la región han avanzado de forma sostenida en la descentralización y en el desarrollo territorial, mientras otros han sufrido estancamiento o serios retrocesos

● Es indispensable priorizar la agenda de la descentralización y la gobernanza territorial para asegurar el futuro sostenible de América Latina y el Caribe

3.

Diez factores para evaluar el desarrollo territorial y la descentralización en ALC

Esta sección presenta los resultados del análisis de los diez factores seleccionados para explicar los procesos de descentralización y la calidad del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales en la región. El análisis se orienta a identificar tendencias, patrones que se repiten, innovaciones, buenas prácticas y desafíos compartidos entre los diferentes países o grupos de países de la región. Incluye, también, el índice de desempeño de los países analizados con relación a cada uno de los factores.



3.1 Régimen constitucional y marco legal

El análisis de los marcos constitucionales y de los regímenes legales de los 22 países de ALC indica que la totalidad de los países dispone de unidades de gobierno local (municipios o equivalentes) y 12 países cuentan con gobiernos intermedios (departamentos, provincias, regiones, estados federados)¹.

La mayoría de los países de la región son Estados unitarios (no son federaciones) con regímenes políticos de carácter presidencialista. Cuatro Estados —Argentina, Brasil, México y Venezuela— se definen como repúblicas federales. Las tres primeras son las principales economías de la región y los países más extensos y poblados. Dos países, Belice y Jamaica, miembros de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth), son monarquías parlamentarias de carácter constitucional.

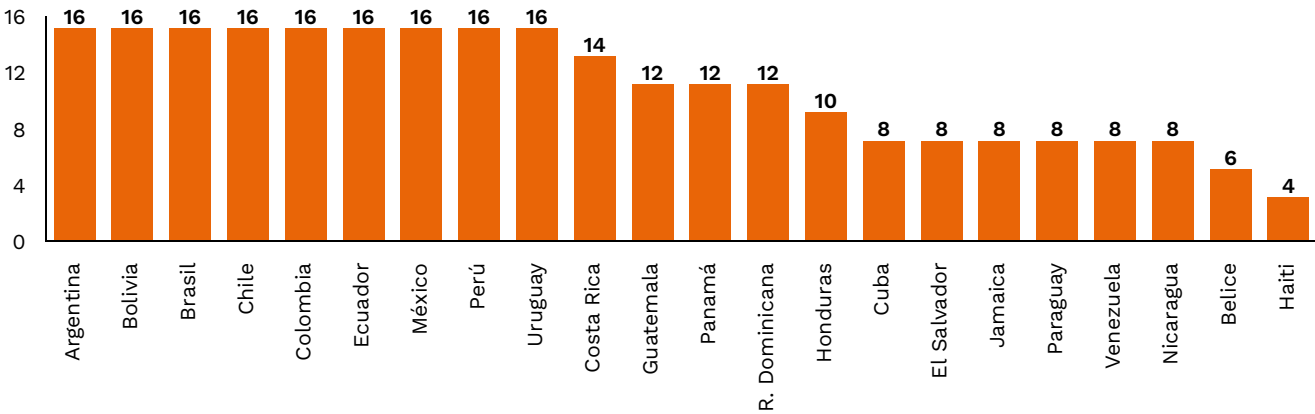
La Tabla 3 distingue a los países entre federales y unitarios y, dentro de este segundo grupo se identifican grados: aquellos que han avanzado en procesos de descentralización y en el refuerzo de la gobernanza territorial; otros que se describen como países centralizados, pero que en un período reciente han asumido compromisos a favor de la descentralización, y otros países fuertemente centralizados donde los gobiernos subnacionales gozan de una autonomía limitada, o bien, países que en los últimos años han tendido un retroceso importante en la autonomía local.

En los países federales, la constitución define la estructura federal del Estado que se funda en la autonomía de las provincias (Argentina) y de sus estados federados (Brasil, México y Venezuela) y que reconoce también la autonomía de los municipios. Sin embargo, en todos ellos subsiste una fuerte tradición presidencialista que incide sobre el federalismo. Y, en el caso de Venezuela, los procesos recientes han exacerbado el nivel de intervención del gobierno nacional sobre los gobiernos subnacionales

¹ Países con gobiernos intermedios: además de los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela): Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua (dos regiones Atlánticas autónomas), Perú, Paraguay y Uruguay.

TABLA Y GRÁFICO 2. REGIMEN CONSTITUCIONAL Y MARCO LEGAL		PUNTOS
1.1	La Constitución menciona los gobiernos subnnacionales	2
1.2	La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4
1.3	La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4
1.4	Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4
1.5	Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza subnacional	2
MÁXIMO POSIBLE		16

ÍNDICE (0-16)



FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 3. MODELOS DE ESTADO-NACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE			
PAÍSES FEDERALES	PAÍSES UNITARIOS DESCENTRALIZADOS	PAÍSES UNITARIOS CENTRALIZADOS	PAÍSES UNITARIOS FUERTEMENTE CENTRALIZADOS
Argentina, Brasil, México, Venezuela	Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana	Belice, Cuba, El Salvador, Haití, Jamaica, Nicaragua

FUENTE: Elaboración propia.

al punto de que algunas fuentes la describen como una recentralización o una autonomía “intervenida”².

Los estados federados en Brasil y México, al igual que las provincias en Argentina, tienen su propia constitución y operan a partir de un esquema de separación de poderes. Cuentan con un poder ejecutivo, un legislativo y un poder judicial. La necesaria articulación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y provincias se asegura a través de la promulgación de leyes nacionales que fijan las bases para la actuación de los diferentes niveles de gobierno o a través de mecanismos de coordinación, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México.

La constitución de los tres países reconoce la autonomía municipal, pero ésta se despliega de forma diversa. En Brasil, la Constitución reconoce a los municipios el mismo estatus que a los estados federados, con la capacidad de autoorganizarse a través de su propia ley orgánica municipal, lo que les confiere un nivel de independencia relevante. En México y en Argentina, por el contrario, los municipios operan en el marco de lo establecido por las leyes que promulgan cada estado o provincia, por lo que el nivel de dependencia del municipio con relación a los estados o las provincias es significativo.

A pesar de que la organización federal de un país no garantiza *per se* un alto nivel de descentralización —éste depende, en muy buena medida, de la elección popular de las autoridades de los gobiernos subnacionales, de la autonomía real en el ejercicio de sus funciones, de que pueda ejercer adecuadamente las competencias que tienen atribuidas y de la capacidad para generar y administrar sus propios ingresos— el blindaje constitucional de su autonomía define un marco favorable para avanzar en procesos de acercamiento del poder político a los territorios y a la ciudadanía. En los tres países, el poder central tiene todavía un peso muy significativo, pero en los últimos años los gobiernos subnacionales han ganado peso específico llegando incluso, como se ha podido ver en la gestión del Covid-19 en Brasil, a confrontar decisiones tomadas desde el ejecutivo nacional en temas de gran trascendencia social.

Entre los países de corte unitario descentralizados, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay llevan años impulsando reformas destinadas a profundizar la descentralización y, más recientemente, Chile aunque con avances y retrocesos. En sus Constituciones, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú se definen como repúblicas

² El marco legal fue profundamente modificado en 2006 con la creación de las “comunidades del poder popular”, que dependen del poder central (Ministerio del Poder Popular) y a las que se transfieren competencias y recursos a expensas de estados y municipios. El jefe de gobierno del Distrito Capital, que concentra casi el 40 % de la población y las principales instituciones del gobierno nacional, es nombrado directamente por el presidente de la República. Todo lo relativo a las funciones legislativas de estados y municipios se regula mediante leyes federales. (Ver ficha país: Cuba)

unitarias descentralizadas y, en el caso de las dos primeras, plurinacionales. La Constitución de Colombia reconoce la autonomía de sus territorios (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan y administrar sus recursos. Las Constituciones de Ecuador y Bolivia otorgan la condición de autónomos a los gobiernos territoriales (gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador y gobiernos autónomos en Bolivia), y les reconocen autonomía política, administrativa y financiera.

Sin embargo, más allá de un marco normativo avanzado, la realidad nos indica que las pulsiones centralistas siguen siendo importantes en dichos países, en especial en Bolivia y Ecuador, y que el poder efectivamente descentralizado se ve supeditado a la inestabilidad del sistema político. Como se apunta más adelante, su autonomía fiscal es relativa y dependen fuertemente del gobierno nacional para el desarrollo de las competencias que tienen asignadas.

Perú impulsó en 2002 una reforma de la Constitución para incluir un capítulo sobre la descentralización y reconocer la autonomía de sus municipalidades (provinciales y distritales) y regiones. En 2007 se creó la Secretaría de Descentralización y, desde 2021, se promueven la articulación de los planes de desarrollo regional y locales concertados. A pesar de que dicha reforma vino acompañada de la promulgación de una serie de leyes básicas que definían el ámbito competencial de los gobiernos territoriales y establecían mecanismos de gobernanza para asegurar una progresiva transferencia de competencias y recursos, a fecha de hoy el proceso no ofrece un marco estable y la concentración de poder político, administrativo y financiero en las instancias nacionales sigue siendo muy importante. Prueba de ello es que cerca del 90 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales dependen de transferencias del gobierno nacional, la mayoría de ellas condicionadas.

Chile y Uruguay reconocen en sus Constituciones la posibilidad de impulsar una administración descentralizada o políticas de descentralización. En las últimas décadas implementaron reformas de calado³. Uruguay aprobó en 1996 una reforma constitucional en la que el Estado se comprometía a impulsar políticas de descentralización,

³ La Constitución de Uruguay reconoce la autonomía local a nivel departamental (art. 283); las autoridades departamentales tienen el derecho a reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a su autonomía. Acceso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>



EL RECONOCIMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

Cada vez son más los países en la región que reconocen la realidad indígena e incluyen los territorios que ocupan como parte de la organización territorial del estado-nación. En Colombia, los Territorios Indígenas están conformados por sus territorios de resguardo, sus territorios tradicionales y los que constituyen su hábitat. Tienen un régimen especial de acuerdo con sus formas de organización social, costumbres y tradiciones.

En Ecuador, la Constitución establece que “los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura”. Algo similar ocurre en Bolivia donde la Constitución reconoce las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas y, en México donde se reconocen en los estados de Oaxaca y Chiapas, entre otros, los “usos y costumbres” como forma de autogobierno para las comunidades originarias.

cosa que hizo a través de sucesivas reformas del Código Municipal y la aprobación en 2009 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, reformada en 2014. El nivel de autonomía con el que operan las intendencias departamentales es significativo. Pero tiene todavía una asignatura pendiente con el proceso de municipalización iniciado en 2009. La dependencia casi absoluta de los municipios en relación con las intendencias es una anomalía que lastra la gobernanza territorial en el país.

Por su lado, Chile, históricamente uno de los países más centralistas de la región, ha iniciado reformas desde mediados de la década pasada para avanzar en el proceso de descentralización y regionalización. Dichas reformas culminaron en 2018 con la aprobación de la ley que establecía la elección directa de los gobernadores regionales, hasta ese momento nombrados por el gobierno nacional. La elección popular de los gobernadores permite sentar las bases de un poder regional relevante (metropolitano en el caso de Santiago de Chile), pero que aún necesita ser dotado de fiscalidad propia y resolver la presencia de los delegados presidenciales en las regiones con competencias todavía importantes en materia de política interior y coordinación.

Dentro del segundo grupo, los países unitarios centralizados, todos también reconocen en su carta magna o en su legislación la autonomía municipal y, aunque muchos se han comprometido en procesos de reforma del Estado y de descentralización, los avances son lentos y en algunos casos se han paralizado. Cabe destacar los compromisos asumidos recientemente por los gobiernos de Honduras y de Panamá. Honduras adoptó en 2016 una nueva ley sobre descentralización, que comenzó a aplicarse en 2021, dotándose de una Agenda Anual de Descentralización. Panamá revisó en 2015 la ley de descentralización aprobada en 2009 y, con el fin de transferir responsabilidades, creó una secretaria, luego denominada Autoridad Nacional de Descentralización (pero el nuevo Plan Estratégico 2020-2024 no menciona la descentralización dentro de sus prioridades). Costa Rica ha estado realizando esfuerzos para romper con una tradición que lo sitúa como uno de los países más centralistas de la región. La Constitución reconoce la autonomía funcional de los municipios. En 2010 se aprobó la Ley General de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, pero su despliegue sigue siendo limitado. En 2021, el gobierno aprobó una Ley de Desarrollo Regional que impulsa un proceso de desconcentración que podría derivar en la configuración de regiones en el futuro.

Guatemala aprobó en 2002 una Ley General de Descentralización y en 2017, por Decreto, una Agenda Nacional de Descentralización. La estrategia de descentralización se ejecuta en el marco del Sistema de Concejos de Desarrollo Urbano y Rurales, a través del cual el ministerio de planificación sigue ejerciendo un liderazgo significativo sobre los territorios. Los municipios tienen una alta dependencia de las transferencias del gobierno y su implementación es altamente condicionada. En Paraguay, la Constitución de 1992 marca un intento para avanzar hacia la descentralización

dotando de autonomía a los gobiernos municipales y departamentales. Pero el despliegue normativo que clarificaba las responsabilidades y el funcionamiento de los departamentos y los municipios no ha servido para romper la tendencia centralista. Los gobiernos subnacionales operan con competencias muy restringidas y con una capacidad muy limitada de gasto que apenas supera 1 % del gasto público total.

Finalmente, en la República Dominicana se han sucedido, desde inicios del siglo, reformas para el fortalecimiento de los gobiernos locales, incluyendo el Plan General de Reformas y Modernización de la Administración (2021-2024) que incluía la modernización de la gestión de los gobiernos locales. En 2022, se creó el Gabinete para el Desarrollo del Sistema de Transferencias de Competencias hacia la administración local y en 2023 se reunió el Gabinete Nacional de Descentralización, pero la capacidad financiera de los gobiernos locales sigue siendo extremadamente limitada.

Dentro del último grupo, los países unitarios fuertemente centralizados, la autonomía local ha avanzado poco y, en realidad, ha retrocedido de forma significativa en El Salvador, en Nicaragua y en Haití. Las últimas reformas introducidas por el gobierno salvadoreño redujeron el número de municipios a 44 y transformó a los antiguos 262 municipios en distritos municipales, reduciendo además el financiamiento directo. En Nicaragua, la reforma constitucional de 2024 modificó el artículo donde se reconocía la autonomía municipal, y, desde las últimas elecciones locales (2022), el partido político del presidente ejerce un control absoluto sobre los gobiernos subnacionales, al tiempo que la oposición ha sido restringida recortando la pluralidad democrática. En Belice y Jamaica, los gobiernos locales tienen competencias limitadas, dependen esencialmente de las transferencias del gobierno y se confrontan a los diputados del parlamento cuyo peso en las decisiones locales es determinante. En Belice, el partido presidencial gobierna la casi totalidad de los municipios.

En Cuba, según la tradición política, el poder central ejerce un papel determinante, aunque la reforma constitucional de 2019 tiende a reconocer una mayor autonomía municipal y su papel en la gestión estratégica del desarrollo territorial, pero los recursos son muy limitados. Uno de los macro programas incluye el desarrollo territorial y menciona mayores competencias locales “como expresión del proceso de descentralización”. Las elecciones locales siguen dominadas por el partido único. Finalmente, en Haití las crisis políticas recurrentes y la violencia ejercida por grupos armados que dominan los territorios configuran una especie de “estado fallido”, donde las instituciones locales difícilmente pueden ejercer sus funciones.

● La organización federal de un país no garantiza *per se* un alto nivel de descentralización, pero sí facilita el acercamiento del poder político a los territorios y a la ciudadanía

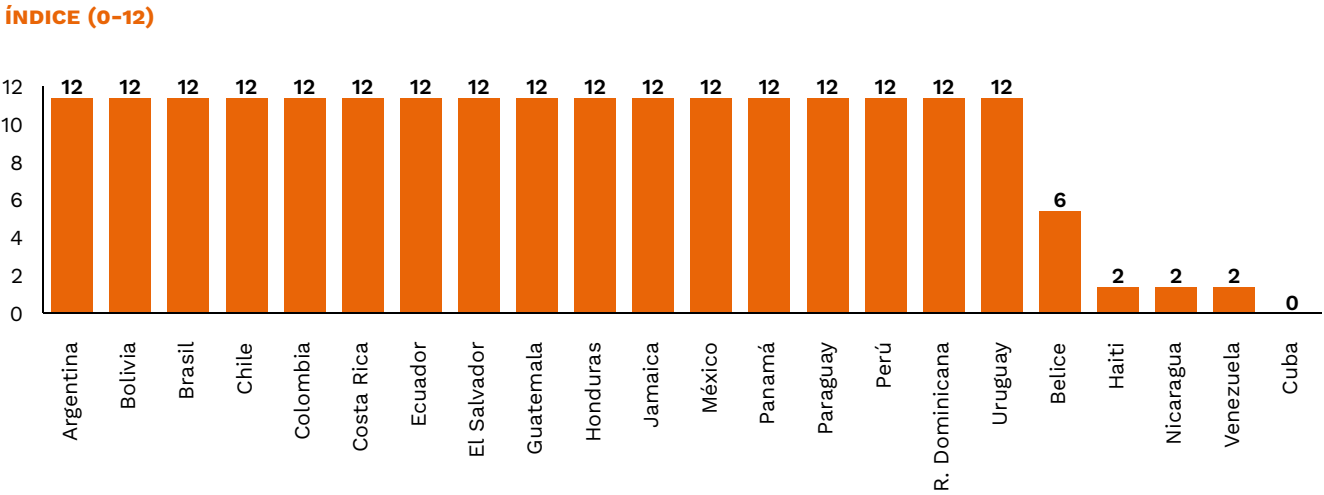
3.2 Sistema electoral

Según el Índice de Democracia que publica *The Economist* en su edición de 2024⁴, en ALC existen cuatro regímenes autoritarios (Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela), ocho regímenes híbridos (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú), diez democracias deficientes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guyana, Jamaica, Panamá, Surinam y Trinidad y Tobago⁵) y únicamente dos democracias plenas (Costa Rica y Uruguay). Dicho índice da cuenta de la deficitaria calidad de la democracia en la región, situación que se traslada también al ámbito subnacional.⁶

Todas las constituciones de la región incluyen disposiciones sobre el régimen electoral. A excepción de Venezuela, en los países de corte federal (Argentina, Brasil y México), el sistema electoral de los gobiernos subnacionales se establece en las constituciones o en la legislación específica de los estados federados o de las provincias (en el caso de Argentina). En los países unitarios, la tendencia observada es que las constituciones definen los principios generales que regulan el sistema electoral. Por lo general, se prescribe que haya elección popular de algún tipo, que viene regulada de forma detallada por la legislación electoral específica.

⁴ *Democracy Index 2024. The Economist EIU*. Disponible en: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?time=latest/>
⁵ Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago forman parte de estas democracias deficientes según The Economist, pero no fueron analizados en este estudio.
⁶ Cabe señalar la situación vivida en El Salvador, en donde si bien el sistema electoral establece el derecho a un voto libre, en los hechos el país ha sufrido retroceso en la pluralidad política y el debilitamiento de los partidos de oposición.

TABLA Y GRÁFICO 4. SISTEMA ELECTORAL SUBNACIONAL	PUNTOS
2.1 Existen autoridades locales electas	2
2.2 No se reporta fraude electoral sistémico	4
2.3 Se garantiza la pluralidad democrática	3
2.4 La oposición tiene una función reconocida	3
MÁXIMO POSIBLE	12



FUENTE: Elaboración propia.

En casi la totalidad de los países analizados, la población elige a sus gobernantes o representantes tanto para el nivel local como para los gobiernos de nivel intermedio⁷. En el caso de los gobiernos intermedios, el número de países con autoridades elegidas por voto popular pasó de 1 en 1980 a 12 en 2021. El último país en sumarse fue Chile, que en 2021 votó por primera vez por los intendentes regionales, hoy gobernadores. En Cuba, las autoridades provinciales son nombradas por el gobierno central. Hay elección para la Asamblea Municipal del Poder Popular, pero con candidato único⁸. En Haití, las elecciones locales han sido postergadas desde 2020.

⁷ Salvo en Venezuela para el Distrito de Caracas que es nombrado por el Gobierno Nacional. Ver ficha país: Venezuela.
⁸ Según la Constitución de 2019, corresponde al Presidente de la República proponer a los gobernadores y vicegobernadores provinciales (art. 128 y 175). A nivel de la Asamblea Municipal del Poder Popular, los delegados son electos (art. 185, 186, 209, 210), pero no se permiten campañas y la selección de aspirantes está regulada por las comisiones de candidatura controladas por el Partido Comunista Cubano. (Ver ficha país: Cuba).

● En casi la totalidad de los países analizados, la población elige a sus gobernantes locales en procesos democráticos con pluralidad partidaria

Por regla general, los mandatos electorales en el ámbito local son de cuatro años, pero con excepciones. En Belice y El Salvador, las autoridades locales se eligen por tres años; en Bolivia y Uruguay, por 5. Nicaragua amplió recientemente la duración del mandato a seis años (reforma Constitucional de 2024). En México, los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México son elegidos directamente por sufragio universal por un período único de seis años, mientras que los presidentes municipales (equivalentes a un alcalde) pueden durar 3 o 4 años en sus cargos dependiendo del Estado federado en donde se encuentren. En la mayoría de los casos, los gobernantes a nivel intermedio y local se eligen por simple mayoría de sufragios. Pero, en algunos casos se prevé una segunda vuelta, como por ejemplo en el caso de las regiones de Chile, en regiones y municipios en Perú o en los municipios de más de 200 mil electores en Brasil. En la mayoría de los países está permitida la reelección a nivel municipal y de gobiernos intermedios, aunque en algunos casos como Ecuador y Brasil pueden ser reelectos solo por un mandato consecutivo o de forma no consecutiva (Colombia, Perú). La excepción es México (donde se anuló recientemente la posibilidad de reelección que había sido autorizada en 2014).

La mayoría de los países observados gozan de pluralidad democrática en las elecciones subnacionales y no se reporta fraude electoral de forma sistémica. En algunos casos, se dan escenarios complejos, como el uso de recursos públicos para las campañas electorales, situaciones de violencia o la manipulación de procesos para favorecer candidatos afines al régimen, lo que puede derivar en el predominio de un partido único o la marginación de los políticos emanados de partidos de oposición. En Belice, desde 2020, el partido “People’s United Party” (PUP) domina tanto a nivel nacional como a nivel local. En las elecciones de 2021, obtuvo el 97 % de los escaños municipales.

Dos países presentan también un contexto que ha sido objeto de denuncias internacionales: Nicaragua y Venezuela. En 2022 se celebraron las últimas elecciones municipales en las dos regiones autónomas de Nicaragua, con un alto nivel de abstención y el triunfo del partido de gobierno en los 153 municipios. Observadores internacionales señalaron un déficit democrático. En Venezuela, pese a una importante presencia de observadores internacionales, en las elecciones de 2021 se señalaron diferentes irregularidades, como ser inhabilitaciones políticas de la oposición, detenciones arbitrarias, o actos de agresión, objeto de diferentes denuncias por fraude electoral.



Leandro Hernández, Cabo Polonio, Departamento de Rocha, Uruguay

También en Paraguay en las elecciones locales de 2021 y, más recientemente en Ecuador (2023), a pesar de ser consideradas en general como libres y justas por observadores internacionales, se registró un aumento de la violencia en el período previo a la votación. En casos extremos como en algunas regiones de México, las elecciones locales se ven afectadas por la intervención de grupos criminales y la inyección de recursos de la delincuencia organizada para favorecer a ciertos grupos políticos. Un caso particular es Perú, donde la inestabilidad política y la desconfianza hacia los partidos políticos se refleja en la cantidad de gobiernos locales liderados por candidaturas independientes, no afiliados a partidos establecidos. En varios países se ha denunciado violencia de género contra las candidatas locales (ej. Bolivia, República Dominicana).

● **URUGUAY: LA DEMOCRACIA MÁS CONSOLIDADA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Entre los países bajo estudio, Uruguay está considerado como una de las democracias más avanzadas del mundo. Así lo atestiguan el Índice de Democracia que publica anualmente *The Economist*, que incluye a Uruguay en el puesto 11 entre las 24 democracias plenas a escala global; o *Freedom House* que sitúa el sistema electoral uruguayo con una puntuación de 4 sobre 4. Se apunta que el país dispone de un sistema político abierto y competitivo, que respeta el pluralismo político. Esta realidad se da también a nivel descentralizado.

Cabe señalar, sin embargo, que la oposición, tanto a nivel departamental como municipal, juega un papel menor en la medida en que el ordenamiento jurídico le da una escasa capacidad de incidir de forma efectiva en la acción del gobierno.

3.3 Participación de las mujeres

La participación de las mujeres en los gobiernos subnacionales constituye uno de los principales indicadores de la calidad democrática y es elemento clave para un efectivo desarrollo territorial. Sirve, igualmente, para medir el grado en el cual la democracia local ha trascendido las estructuras tradicionales del poder y se ha acercado de forma efectiva a la ciudadanía real. Da cuenta, por ello, del buen estado de los procesos de descentralización y del entorno en el que operan los gobiernos subnacionales.

En ALC, la participación de las mujeres se articula sobre la base de estructuras sociales todavía eminentemente patriarcales. A pesar de los muchos avances (fijación de cuotas, listas paritarias y obligatoriedad de alternar candidatos de ambos sexos), su participación sigue alejada de las cuotas de participación política, económica, social

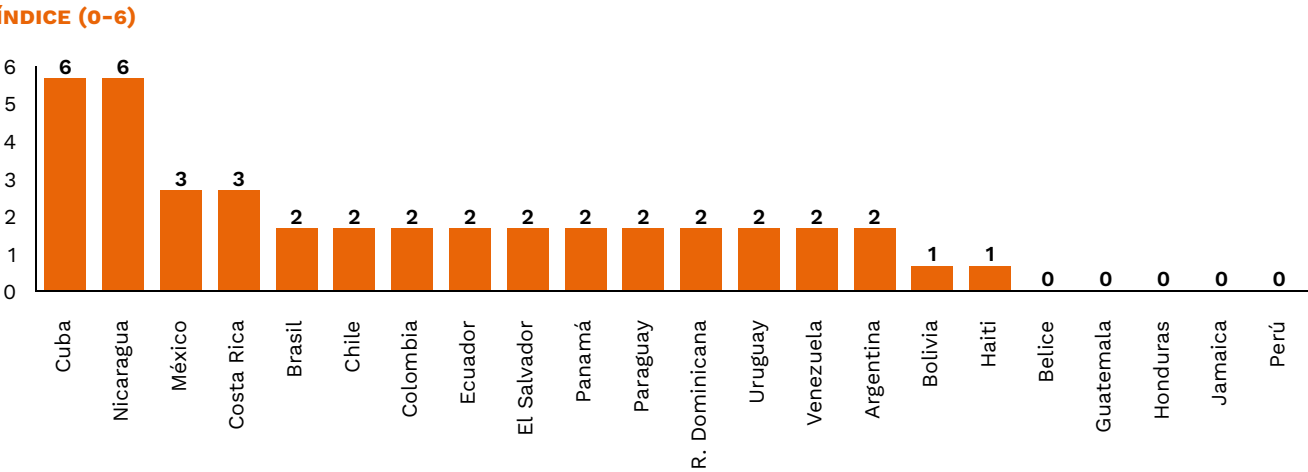
y cultural que les correspondería. La siguiente figura da cuenta de la participación de las mujeres en cargos ejecutivos locales (principalmente alcaldesas), aunque se observan avances en los cuerpos legislativos (representación de concejales mujeres).

La totalidad de los países de la región cuenta con disposiciones normativas para promover la participación política de

las mujeres y avanzar hacia la paridad en los espacios de poder y decisión política⁹. Ya sea en los propios textos constitucionales, en leyes electorales o en legislación específica dirigida a introducir cuotas para asegurar la paridad, el ordenamiento jurídico de la región se orienta lentamente a corregir dicha anomalía. La gran mayoría de estas normas son de aplicación en la esfera política local.

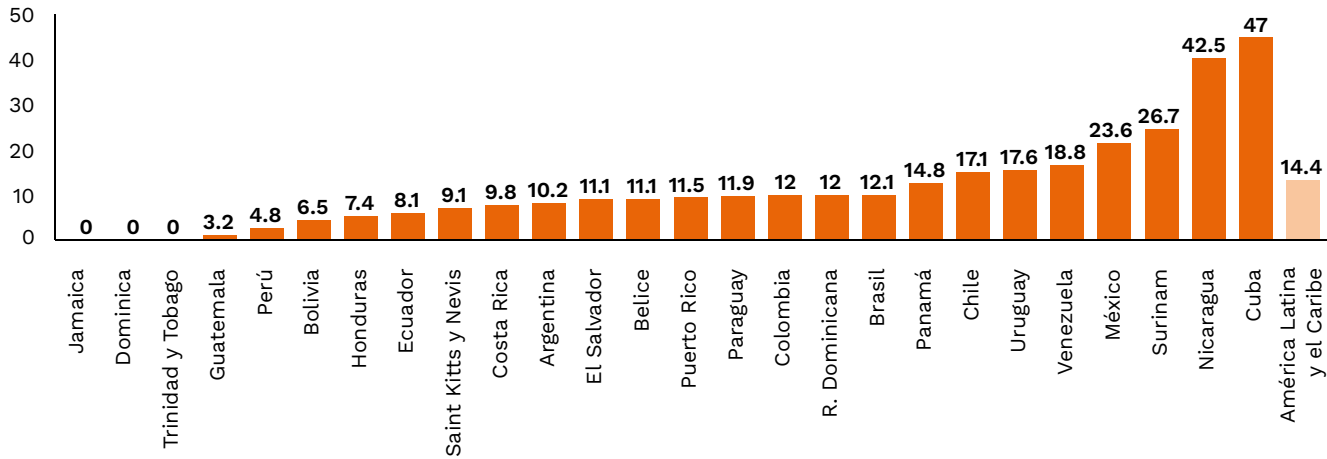
● La participación de las mujeres en los cargos de máxima autoridad subnacional se encuentra todavía muy por debajo de la paridad

TABLA Y GRÁFICO 5. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA SUBNACIONAL		PUNTOS
3.1	Porcentaje de mujeres alcaldesas	
	• 8-10 % (1 punto)	
	• 11-20 % (2 puntos)	
	• 21-40 % (3 puntos)	
	• +40 % (6 puntos)	6
MÁXIMO POSIBLE		6



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (26 PAÍSES Y TERRITORIOS): MUJERES ALCALDESAS ELECTAS, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE (2021)



FUENTE: CEPAL, CEPALSTAT, sobre la base de datos oficiales de los organismos validados por los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres.

9 Más información en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>



AVANCES EN LA ADOPCIÓN DE PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

En varios países de la región se han realizado avances en la incorporación de la perspectiva de género en las finanzas públicas subnacionales. Los presupuestos sensibles al género se han institucionalizado en siete países de la región (Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Perú), incorporando mandatos legales que regulan los procesos presupuestarios. Se destaca el caso de Bolivia, donde los cambios operan directamente a nivel subnacional y en cuya Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” se insta a las entidades a alcanzar la igualdad de género, incorporar las categorías de género en el proceso presupuestario y contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género. Específicamente, esta ley establece que se podrá destinar hasta el 5 % de las transferencias intergubernamentales a programas no recurrentes de apoyo a la equidad de género.

Con relación a las compras públicas, existe un conjunto de políticas subnacionales que apuntan a la inclusión y autonomía económica de las mujeres. Mención especial merece la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde existen procesos de planificación orientados a las mujeres, como el Sello Empresa Mujer o la implementación de talleres de creación de redes de contactos para mujeres. Asimismo, en Cali (Colombia), se consideran cláusulas sociales para la inclusión de mujeres en los procesos de planificación, licitación, adjudicación y ejecución de los contratos de compras públicas. También se destaca la Ciudad de México, donde existen directrices para la evaluación y rendición de cuentas con enfoque de género.

La participación de mujeres en cargos de elección popular es fundamental para garantizar su incidencia en la toma de decisiones, y constituye una expresión directa de su derecho a participar plenamente en la vida política y pública, en igualdad de condiciones. Si bien la proporción de mujeres en los cargos de máxima autoridad municipal en América Latina y el Caribe ha aumentado, aún se encuentra muy por debajo de la paridad como recogen los datos elaborados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL¹⁰.

Únicamente dos países, Nicaragua (42.5 %) y Cuba (47 %) alcanzan la paridad (o casi), y solo superan la media regional: México, Venezuela, Uruguay y Chile. En varios países, por ley de alternancia, las vicealcaldías o vice prefecturas son ocupadas en su gran mayoría por mujeres (Guatemala y Chile).

La situación es algo más positiva en lo que a mujeres concejales electas se refiere. El promedio regional es de 32,6 %. En 2019, la región superó por primera vez el 30 % de mujeres en los concejos municipales. Dentro de los países para los cuales se dispone de datos donde la presencia de las mujeres en los concejos municipales supera el 30 %, destacan: Bolivia, México, Nicaragua, Venezuela acercándose a la paridad, seguidos por Perú, Costa Rica y Cuba. Muy por debajo se sitúan: Colombia (19,7 %), Jamaica (19,3 %), Brasil (18,2 %), Guatemala (13 %) y Panamá. En Brasil se subraya que la participación de la mujer se ve doblemente penalizada por el tema racial: en 2020, solo el 6 % de las concejales electas fueron mujeres negras, cuando representan el 28 % de la población¹¹.

¹⁰ CEPAL, CEPALSTAT, sobre la base de datos oficiales de los organismos electorales validados por los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible en <https://oig.cepal.org/es/indicadores?id=2284>

¹¹ Idem. Disponible en <https://oig.cepal.org/es/indicadores?id=2285>



3.4 Competencias y responsabilidades

La descentralización del Estado se expresa, en buena medida, en las competencias ejercidas por los gobiernos subnacionales. Como en todos los temas, también en materia de competencias, tanto en los niveles intermedios de gobierno como en los municipales, existe una gran diversidad y heterogeneidad de situaciones en la región.

La organización, la estructura y los contenidos de las competencias no son homogéneas y tampoco se pueden asociar automáticamente a modelos clásicos de países del tipo unitario o federal. Asimismo, es necesario tomar en cuenta que la estructura actual de las competencias, así como la distribución de las mismas, no son estáticas sino muy dinámicas. Suelen ser el producto de los procesos de profundización o retroceso de la democracia, de las crisis o coyunturas políticas, de las reformas de los Estados y de cambios frecuentes en el marco jurídico en vigor.

● Las competencias de los gobiernos subnacionales son heterogéneas en los países de la región y suelen variar como consecuencia de conyunturas políticas

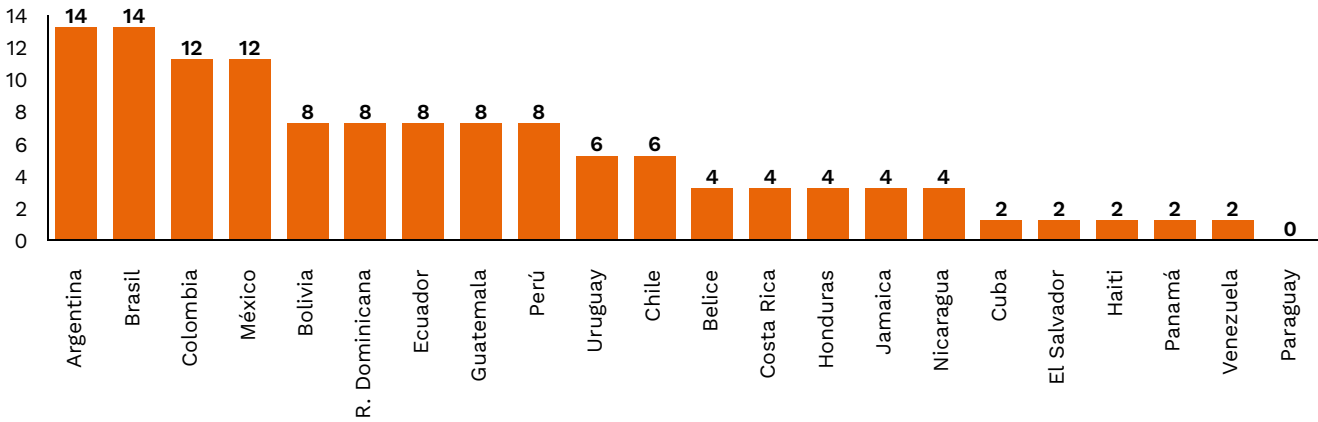
En los países federales de la región, los estados en el caso de Brasil, México y Venezuela y, en las provincias en el caso de Argentina, tienen competencias generales asignadas por las respectivas constituciones nacionales, principalmente aquellas que no están asignadas al gobierno nacional y, en algunos casos, también se definen responsabilidades indicativas para los municipios (ej. México, Venezuela, Brasil), aunque son los estados y provincias los que legislan sobre su concreción a nivel local. En varios de los países unitarios, las competencias también están enunciadas en la constitución (ej. Bolivia, Costa Rica), pero suelen estar más detalladas en la legislación específica. En cuanto a las competencias municipales, por lo general la legislación distingue entre competencias exclusivas o propias, compartidas o concurrentes ya sea con los gobiernos intermedios o con los gobiernos nacionales y las competencias delegadas¹².

12 Algunos países prevén una mayor diferenciación: competencias estratégicas y comunes, adicionales y residuales (ej. Ecuador).

TABLA Y GRÁFICO 7. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES*	PUNTOS
4.1 Sistema cerrado de competencias propias	2
4.2 Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *PUNTOS ACUMULATIVOS	6
4.3 Competencias atribuidas por delegación	2
4.4 Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4
MÁXIMO POSIBLE	14

* En el cálculo se incluyen gobiernos de nivel intermedio que, en los países federales, asumen competencias mucho más amplias que los municipios.

ÍNDICE (0-14)



NOTA: En Argentina y México, la mayoría de competencias se concentran en el nivel provincial y estatal

FUENTE: Elaboración propia.

La asignación de competencias es compleja debido a la existencia de varios niveles de gobierno. En muchos casos, esta asignación no impide la existencia de solapamientos o imprecisiones. Por ejemplo, un gobierno puede encargarse de hacer las reglas, pero la puesta en marcha de esas reglas (como planificar, construir, mantener o supervisar servicios) puede repartirse entre varios niveles según la dificultad de cada tarea.

Esto se ve muy claro en sectores como la educación o la salud. Las funciones suelen dividirse: por un lado, quién planifica, contrata al personal o gestiona los edificios, y por otro, si se trata de servicios básicos (nivel primario), intermedios (nivel secundario) o más complejos (nivel terciario). Normalmente, el gobierno central se ocupa de la planificación general y de los servicios más complejos, como los grandes

TABLA 8. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*	
ÁMBITO DE LA COMPETENCIA	COMPETENCIAS PRINCIPALES
Desarrollo territorial	Planeación del desarrollo y ordenamiento del territorio
Infraestructura y servicios públicos generales	- Red de distribución de agua - Red de alcantarillado sanitario (aguas negras) - Drenaje pluvial - Aseo público - Recolección y tratamiento de desechos solidos - Redes de distribución de energía (en algunos países) - Alumbrado público - Vialidad (carreteras y caminos, vías urbanas y rurales) - Circulación y tráfico urbano (regulación, señalización, control, etc.) - Transporte público (ej. infraestructuras como terminales de transporte, puertos fluviales y, en algunos casos, ferrocarril y aeropuertos) - Panteones y cementerios - Rastros municipales
Vivienda y urbanismo	- Normas para atribuir el uso del suelo - Aprobación de urbanizaciones - Normas para aprobación de edificaciones - Permisos de construcción - Control de la ejecución de obras - Programas de vivienda social - Planificación urbana - Catastro
Medio ambiente	- Preservación de áreas verdes, implementación y cuidado de parques, arbolado urbano y espacios públicos - Protección de riberas y bordes de cuerpos de agua, riego y micro riego - Manejo y protección de recursos naturales (ej. áreas protegidas, suelo y recursos forestales, prevención de polución, etc.) - Protección del aire, verificación de emisiones de gases contaminantes - Control de ruidos y contaminación sonora - Lucha contra el cambio climático, educación ambiental

* Se trata de una relación no exhaustiva de las competencias más comunes en los gobiernos subnacionales de la región.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en esta investigación. Cotejado con otras fuentes (OECD-UCLG, 2022, op. cit.)

hospitales o las universidades. En cambio, los gobiernos locales o regionales se encargan de las escuelas o centros de salud más cercanos a la población. Aun así, en algunos países, sobre todo los federales, los gobiernos intermedios o incluso los municipios pueden asumir también competencias sobre servicios terciarios y la gestión de personal, como ocurre en el caso de Colombia.

Existen además divisiones submunicipales a las cuales la legislación atribuye responsabilidades, o el propio municipio puede cederlas (ej. parroquias en Ecuador, comunas en Colombia, juntas de distritos en República Dominicana, corregimientos en Panamá).

Las competencias exclusivas, asignadas en ocasiones por la constitución nacional o por leyes o códigos municipales, tienen vocación a ser asumidas por todos los gobiernos municipales. Pero no siempre la implementación es uniforme. En algunos países, algunos servicios básicos pueden seguir a cargo del gobierno nacional o de los estados federales (ej. la mayoría de los servicios en Paraguay, agua potable y saneamiento en Uruguay o, más excepcional, la recolección de residuos en Jamaica).

TABLA 8. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CONTINUACIÓN)	
ÁMBITO DE LA COMPETENCIA	COMPETENCIAS PRINCIPALES
Acción o bienestar social	- Servicios sociales, proyectos y políticas para niños, adolescentes, mujeres, ancianos y personas con discapacidad. Defensa de derechos - Construcción y operación de albergues - Seguridad Social - Capacitación para el empleo productivo
Justicia, orden público y seguridad	- Policía municipal - Protección civil, gestión integral de riesgos - Bomberos - Registro civil
Educación (pública)	- Educación Preescolar, Primaria, y en algunos casos, secundaria y terciaria o profesional técnica - Educación Especial (personas con discapacidad)
Salud (pública)	- Salud preventiva (atención primaria), y en algunos casos, centros secundarios y terciarios (estos últimos sobre todo a nivel intermedio) - Salud curativa (y de referencia especializada, farmacias comunitarias) - Construcción y mantenimiento de infraestructura médica
Cultura y recreación	- Patrimonio cultural - Apoyo a la cultura, arte - Museos - Bibliotecas municipales - Recreación, festivales - Deporte e infraestructura deportiva
Asuntos económicos	- Políticas de empleo - Fomento y apoyo de actividades productivas (agrícolas, pesca y ganadería, industriales, artesanado) y del comercio (mercados, mataderos, etc.) incluyendo licencias y patentes - Apoyo a empresas locales, Pymes, cooperativas - Promoción del turismo local

En varios países, los municipios pueden estar clasificados en diversas categorías en función de su población, presupuesto y capacidades o su ubicación (urbano o rural), y la distribución de responsabilidades varía según la categoría (ej. Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá). Las ciudades capitales y las áreas metropolitanas, cuando existen, suelen disponer de competencias amplias y más complejas. En todos los casos, las competencias exclusivas suelen ser abrumadoramente más numerosas que las compartidas y las delegadas.

De acuerdo con la información disponible, las competencias de los gobiernos subnacionales de la región latinoamericana se concentran en nueve ámbitos de actuación, que engloban más de 50 competencias.

En países con fuerte presencia de comunidades indígenas o pueblos originarios, también la preservación del saber ancestral, los usos y costumbres para el desarrollo local

● En algunos países, las competencias subnacionales están determinadas por la voluntad de preservar el saber ancestral, los usos y costumbres de comunidades indígenas y pueblos originarios

●

ECUADOR: CONCEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS¹

El Concejo Nacional de Competencias de Ecuador es un organismo técnico representativo de todos los niveles de gobierno creado por el artículo 269 de la Constitución e instalado en enero de 2011 como parte del proceso de descentralización. El Concejo está conformado por un representante del presidente de la República, que lo preside, y un representante de cada nivel de gobierno, prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales, electos en un proceso democrático.

El Concejo es el organismo rector encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias, en el marco del Plan Nacional de Descentralización, considerando los principios de: autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, promoviendo el fortalecimiento y la consecución del buen vivir.

Acompaña a prefectos, alcaldes y presidentes de juntas parroquiales en todo el proceso de descentralización para que las competencias que estén a su cargo sean implementadas en los territorios. Da apoyo a los GADS (Gobiernos Autónomos Descentralizados) para ejercer sus competencias. Lo hace capacitando a autoridades de los GADS en temas relacionados con las competencias, y brindando las herramientas jurídicas y técnicas para que las ejerzan.

FUENTE: Concejo Nacional de Competencias.

¹ Más información en: <https://www.gob.ec/cnc>

son parte de las competencias de esas comunidades (ej. Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú). En ciertos países los gobiernos locales también pueden asumir funciones de justicia de paz (ej. Guatemala, Venezuela) o, en el marco de la resolución de conflictos regionales, la atención a los refugiados (ej. Colombia).

En algunos países, la legislación prevé un proceso de transferencias gradual, que pueden ser objeto de una solicitud de los gobiernos subnacionales al gobierno central (ej. las regiones en Chile, o provincias y municipios en Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana). En el caso de Guatemala, los ámbitos en que los gobiernos municipales pueden hacer esa solicitud son: la construcción y el mantenimiento de carreteras, la aplicación de normas de higiene a la producción de alimentos, la gestión de la educación primaria y preescolar, la gestión ambiental, la construcción y mantenimiento de escuelas y la salud preventiva.

Finalmente, ante la demanda y presión ciudadana, en algunas situaciones los gobiernos municipales se ven en la necesidad de asumir competencias que legalmente no les incumben pero que no están siendo ejercidas de manera eficiente por los gobiernos nacionales o intermedios. Ejemplo: en El Salvador, el pago de maestros de escuelas en algunos municipios, que debería corresponder al Ministerio de Educación; o el acceso al agua potable que es facultad de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

En muchos países, la legislación contempla que los servicios puedan prestarse directamente por el gobierno local, o por empresas municipales, empresas mixtas, concesiones o pueden ser delegadas a mancomunidades o a otros niveles de gobierno. Varios países prevén mecanismos es-

pecíficos de arbitraje en caso de conflictos competenciales (ej. en Bolivia el Servicio Estatal de Autonomías o en República Dominicana el Gabinete para el Desarrollo del Sistema de Transferencias) o recurrir a los tribunales correspondientes. En la región, el tema migratorio es ejemplo de una competencia que no es facultad legal del gobierno local pero que debe ser atendido, particularmente cuando se trata de proveer servicios a poblaciones desplazadas.



Denys Amaro, Santiago de Chile, Chile

3.5 Finanzas subnacionales y autonomía fiscal

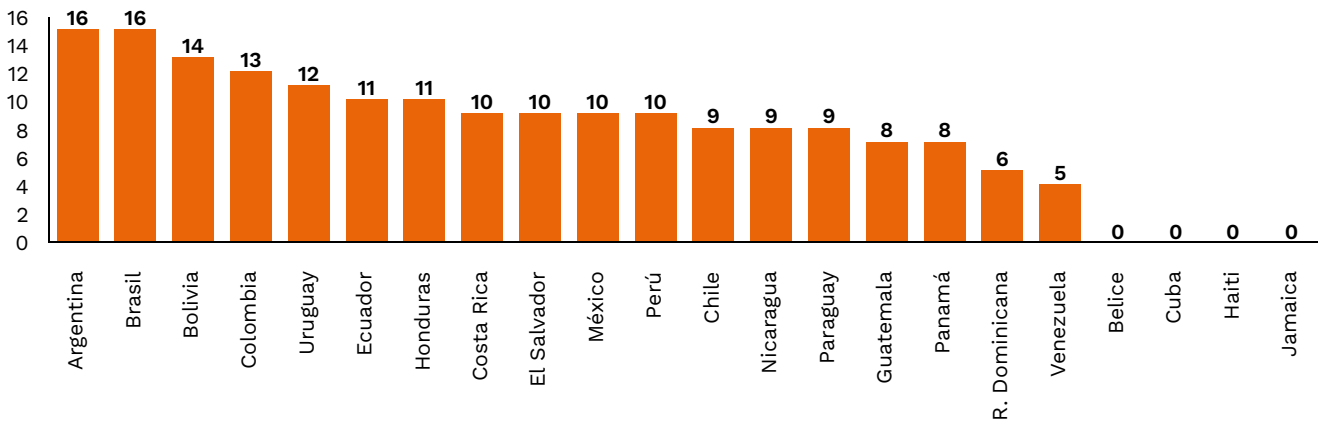
En la constitución o en la legislación de la mayoría de los países analizados se reconoce la necesidad de autonomía financiera de los gobiernos subnacionales. Como ya se señaló al inicio, el financiamiento es una condición esencial de la descentralización. Pero cada país de la región asume ese reconocimiento en diferentes términos y en diferentes grados y suele haber una distancia entre los textos legales (*de jure*) con la realidad. Además, los datos necesitan ser analizados con cautela: un mayor financiamiento no es necesariamente sinónimo de mayor autonomía, ya que los fondos pueden ser delegados y condicionados en su uso, restringiendo la capacidad del gobierno local para responder a las demandas de sus ciudadanos.

En los países federales, la gestión del financiamiento subnacional y, en particular, la relación financiera entre estados o provincias y municipios es abordada en la constitución, en leyes federales y en la legislación de cada estado o provincia. En los países unitarios, es principalmente en la legislación donde se establece la responsabilidad de los municipios sobre la gestión presupuestaria, sobre los impuestos, tasas, tarifas y bienes. Pero frecuentemente la creación o modificación de impuestos es potestad del parlamento. Las entidades con autonomía especial pueden recibir protección constitucional más explícita. La Constitución de Colombia, por ejemplo, establece que las comunidades indígenas pueden ser entidades territoriales con derecho a administrar sus recursos y establecer los impuestos necesarios para el ejercicio de sus funciones, con sujeción a la constitución y la ley central pertinente (art. 286, 287). En algunos países, la constitución asigna específicamente facultades tributarias a las ciudades capitales (ej. Buenos Aires, Ciudad de México y Bogotá).

● Más recursos a los gobiernos subnacionales no equivale a mayor autonomía financiera, ya que los fondos pueden estar condicionados para ciertos usos

TABLA Y GRAFICO 9. FINANZAS SUBNACIONALES Y AUTONOMÍA FISCAL			PUNTOS
5.1 Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total:			6
• 0-5 %		(1 punto)	
• 5-10 %		(2 puntos)	
• 10-15 %		(3 puntos)	
• 15-20 %		(4 puntos)	
• 20-30 %		(5 puntos)	
• +30 %		(6 puntos)	
5.2 Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales:			4
• 100-80 %		(1 punto)	
• 80-60 %		(2 puntos)	
• 60-50 %		(3 puntos)	
• -50 %		(4 puntos)	
5.3 Nivel de autonomía fiscal local medida a partir del porcentaje de los ingresos propios sobre el ingreso total subnacional:			4
• -10 %		(1 punto)	
• 10-30 %		(2 puntos)	
• 30-50 %		(3 puntos)	
• +50 %		(4 puntos)	
5.4 Capacidad legal de endeudamiento:			2
• Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse		(1 punto)	
• Deuda subnacional superior al 1 % del PIB		(2 puntos)	
MÁXIMO POSIBLE			16

ÍNDICE (0-16)



NOTA: En Argentina y México, el indicador refleja principalmente la situación de los entes intermedios (estados y provincias), dado el financiamiento limitado de los municipios.

FUENTE: Elaboración propia.

La mayoría de los países prevén la redistribución de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, principalmente con base en transferencias o subvenciones. Las transferencias tienen un papel particularmente importante en la región. Permiten en primer lugar cubrir las brechas entre ingresos y egresos, en particular en municipios con baja recaudación para, en principio, permitirles asumir sus responsabilidades, responder a las condiciones exigidas por regulaciones nacionales, o pueden ser un vehículo para buscar la nivelación fiscal y la corrección de las desigualdades entre los diferentes territorios. Muchas constituciones prevén que cuando se descentralicen o se deleguen responsabilidades desde el nivel central (por ejemplo, en salud o educación), estas funciones deben ir acompañadas de la asignación financiera correspondiente para permitir a la entidad territorial asumir sus nuevas tareas.

La región ha mostrado avances en el financiamiento de los gobiernos subnacionales durante las últimas tres décadas, aunque se señalan retrocesos después de la crisis del Covid-19. Globalmente presenta indicadores de gastos y de ingresos inferiores a la media mundial y a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Las limitaciones y condiciones en el acceso al financiamiento, así como los desequilibrios entre territorios siguen siendo considerables¹³.

En materia de gasto

Como se mencionó en el punto anterior, los gobiernos locales asumen gastos para la prestación de servicios y la administración del territorio, gastos que se han incrementado con la transferencia de competencias. En términos generales, la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público agregado casi se ha duplicado entre 1985 y 2020, situándose en una media del 6,3 % del producto interno bruto (PIB), menos de la mitad que en los países de la OCDE (16,2 %) ¹⁴, lo que representa el 18,2 % del gasto del gobierno central (general) en el conjunto de la región (40,2 % de media en

países de la OCDE)¹⁵. La crisis del Covid-19 agudizó la presión sobre el gasto a inicios de esta década.

El peso del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el PIB muestra la diversidad de situaciones: éste oscila entre menos del 1 % del PIB en República Dominicana, Panamá o Paraguay a más del 20 % en Argentina y Brasil.

Existe una brecha muy clara entre tres de los países federales (Argentina, Brasil y México) y los países unitarios. Mientras que en los primeros el gasto de los gobiernos subnacionales representa el 18,8 % del PIB nacional (45 % del gasto del gobierno general), en los segundos representa tan solo el 3,9 % del PIB (y un 13,06 % de los gastos del gobierno general). Cabe subrayar que, si se separan los gastos de los municipios de las provincias y estados de Argentina y México, los primeros representan apenas un 2,7 % del PIB (y el 7,4 % del gasto general del gobierno general), contra el 14,3 % del PIB para las provincias y estados (38,4 % del gasto del gobierno general) lo que pone de manifiesto el estrangulamiento de la descentralización a nivel municipal en esos dos países.

Por el contrario, en Brasil, la participación de ambos niveles de gobierno en los gastos es más equilibrada ya que su Constitución otorga un régimen similar a estados y municipios. Los estados brasileños garantizan el 12,7 % del PIB para gastos, mientras que los municipios participan con el 9,7 % del PIB (25,3 % y 19,2 % del gasto del gobierno general). El cuarto país federal, Venezuela, se acerca más a la estructura del gasto de los países unitarios (1,8 % del PIB y 9,4 % del gasto total del gobierno general).

Los países unitarios, Colombia, Bolivia, Perú, seguidos por Ecuador, muestran niveles superiores de participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público (11,9 %, 8,3 %, 7,6 % y 4,6 % del PIB, respectivamente). Chile y Uruguay presentan una situación más rezagada, con un gasto subnacional que equivale al 3,9 % y al 3,2 % del PIB¹⁶. El resto de los países se sitúa por debajo de la media de la región.

En términos generales, los gastos locales en los países de América Central y el Caribe, donde la descentralización fiscal es particularmente limitada, representan el 2,1 % del PIB (7,2 % del gasto del gobierno general). En América del Sur, Paraguay es el país más rezagado con un 0,9 % del PIB¹⁷.

● **Es necesario fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales para aumentar la recaudación y eficientar el gasto**

13 CAF (2025). Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Acceso: <https://www.caf.com/es/especiales/red/red-2025/>

14 BID (2022), Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, p.17 (Acceso: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-america-latina-y-el>). y OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit. Existe una diferencia importante entre los indicadores de ambas fuentes. El BID establece que, en 2019, el gasto público subnacional se elevaba al 8,5 % del PIB, dos puntos más que la OCDE y al 26 % del gasto agregado de los gobiernos nacionales (8 puntos más que la OCDE). A nivel mundial, la media (122 países) se situaba en 8,3 % del PIB y 21,5 % del gasto agregado de los gobiernos nacionales.

15 OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit. y OECD (2021), *Subnational Governments Structure and Finance in OECD countries*, Key Data, 2021 edition.

16 Ídem.

17 Ídem. El BID (2022) eleva el porcentaje de gastos locales en este país a 1,5 % del PIB.

Si tenemos en cuenta las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales en los distintos países, la composición del gasto según su clasificación económica refleja en buena medida las funciones asignadas a los distintos niveles de gobierno, lo que explica las diferencias dentro de un país y entre países. Así, en Argentina, México y Perú (a nivel de gobiernos intermedios), y en Brasil y Colombia (a niveles intermedio y local) los gastos en personal son importantes (entre 37 % y 45 % del gasto subnacional, ya que asumen funciones de educación y salud, y en menor medida en seguridad y orden público (áreas requieren de un amplio número de empleados)¹⁸.

Si se pone el foco en la clasificación funcional, en particular en gastos sociales (que incluye educación y salud), se observa cómo los gobiernos provinciales/subnacionales de Argentina asignan más del 40 % del gasto a estas funciones; los gobiernos subnacionales de Brasil, alrededor del 50 %, al igual que los gobiernos subnacionales de Colombia; los gobiernos estatales de México, más del 70 %; y los gobiernos regionales de Perú, más del 76 % del gasto total. También Bolivia y Guatemala tienen funciones concurrentes en salud y educación a nivel subnacional (30 % del gasto), mientras que en Chile ciertas competencias de educación básica correspondían hasta hace poco al nivel municipal¹⁹.

El mismo ejercicio en el tema del orden público y la seguridad nos indica que los gobiernos intermedios de Brasil invierten en esas funciones el 17,5 % de lo que gastan, las provincias de Argentina el 10,9 % y los estados y municipios de México el 8,9 % y el 19,7 % respectivamente. También es relevante el gasto en materia de desarrollo urbano a nivel local, que incluye la protección del medio ambiente y la seguridad social (función de protección social), especialmente en Brasil²⁰.

Los gobiernos subnacionales juegan un papel primordial en la inversión pública, aunque algo inferior a la media de los países de la OCDE. Según el BID, el promedio de la inversión pública subnacional asciende al 1,5 % del PIB, un tercio de la inversión pública agregada y 31 % del gasto total de los gobiernos subnacionales, siendo más importante en los países andinos, seguidos por los países federales, así como en Colombia, Guatemala y Nicaragua²¹.

Cabe señalar que la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, incluidos en la gestión de servicios, de personal, compras e inversión pública, entre otros,

constituye un tema fundamental de la agenda para la mejora de la gestión del gasto y el fortalecimiento de los diferentes procesos de descentralización.

En materia de ingresos

Obviamente para cubrir los gastos, los gobiernos subnacionales deben recibir ingresos proporcionales a las responsabilidades descentralizadas o delegadas. Los ingresos incluyen aquéllos generados de forma directa (impuestos, tasas, beneficios, donaciones), transferencias y subvenciones. A nivel regional, los ingresos propios representan el 49 % de los presupuestos locales (3,4 % del PIB) y las transferencias el 51 % (4,5 % del PIB), en este caso superior a la media de la OCDE²².

Al igual que el gasto, en materia de ingresos existe una gran diferencia entre países. En 2020, los ingresos totales de los gobiernos subnacionales en la región ascendían a una media del 5,6 % del PIB (23 % de los ingresos del gobierno general a nivel nacional), muy inferior a la media de la OCDE²³. Pero variaban entre un 23 % del PIB en Brasil (59 % de los ingresos del gobierno general a nivel nacional), seguido por Argentina (19,9 % del PIB), México (13,2 % del PIB) y Colombia (12,7 % del PIB), luego un grupo de países que se situaban alrededor del 8 % del PIB (Perú y Bolivia), un tercer grupo entre 3 % y 4,5 % del PIB (Ecuador, Chile, Nicaragua, Uruguay y Honduras) y finalmente seis países donde los ingresos de los gobiernos subnacionales era igual o inferior al 2 % del PIB (Guatemala, Costa Rica, Venezuela, Paraguay, Panamá y República Dominicana)²⁴. Se analizan a continuación los ingresos propios (tributarios y no tributarios), abordándose más abajo las transferencias²⁵.

Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales de la región se mantienen alrededor del 3,4 % del PIB²⁶. Los países con mayores ingresos propios a nivel subnacional son Argentina y Brasil, donde estos ingresos representaban el 20 % y el 13 % del PIB

18 BID (2022).
19 BID (2022), p. 24.
20 Ídem.
21 BID (2022), p. 23. OECD-CGLU ofrecen una estimación algo superior de la inversión pública subnacional sobre la inversión pública total, igual al 42 % (sobre 18 países). La media de los países de la OCDE (2021, p. 15) se eleva a 1,9 % del PIB, 53,9 % de la inversión pública total y 11,7 % del gasto de los gobiernos subnacionales.

22 OECD-CGLU (2022). El BID (2022, p. 28), sitúa los ingresos propios en el 44 % y las transferencias en el 56 %. La media de los países de la OCDE se sitúa en 62 % para los ingresos propios y 37,6 % para transferencias y subsidios. Pero a nivel mundial (122 países), las transferencias representan el 51,5 % de los ingresos locales, mientras que los ingresos propios (48,5 %) se dividen en 31,5 % de origen fiscal, 10,3 % de tasas y cargos por servicios y el resto por ingresos por propiedades.
23 Por debajo de la media de la OCDE, que estimaba los ingresos en el 15,7 % del PIB y en 42,2 % de los ingresos agregados del gobierno nacional. La media mundial (122 países) asciende a 8 % del PIB y 25,9 % de los ingresos agregados del gobierno nacional. El BID (2022, p.28) sitúa la media de los ingresos propios en la región en un nivel más elevado: 6,7 % del PIB entre 2016-2019.
24 OECD-CGLU (2022).
25 Según el BID (2022, p. 29) los ingresos tributarios representaban el 24,1 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales (0,8 % del PIB), y los ingresos no tributarios se elevaban al 19,2 % de los ingresos (0,7 % del PIB).
26 OECD-UCLG (2022), BID (2022, p.29).

respectivamente en 2020, seguidos por Bolivia (6,7 % del PIB). En el resto de los países, estos montos son inferiores al 2 % del PIB. Un alto porcentaje de ingresos propios indica una mayor autonomía en la gestión de los ingresos.

● Los países con mayores ingresos propios a nivel subnacional son Argentina y Brasil, con el 20 % y 13 % del PIB respectivamente (2020)

Con relación al porcentaje que representan los ingresos propios en la estructura de los presupuestos subnacionales, es posible segmentar en tres grupos de países: un primer grupo se encuentra por encima de la media regional (y mundial²⁷) con ingresos propios superiores al 51 % de sus presupuestos (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Jamaica, Uruguay, Panamá, Honduras, Paraguay, Brasil); un segundo grupo justo por debajo entre 39 % y 47 % (Nicaragua, Ecuador, El Salvador, Chile, Venezuela, y Colombia); y, un tercer grupo en donde los ingresos propios son inferiores al

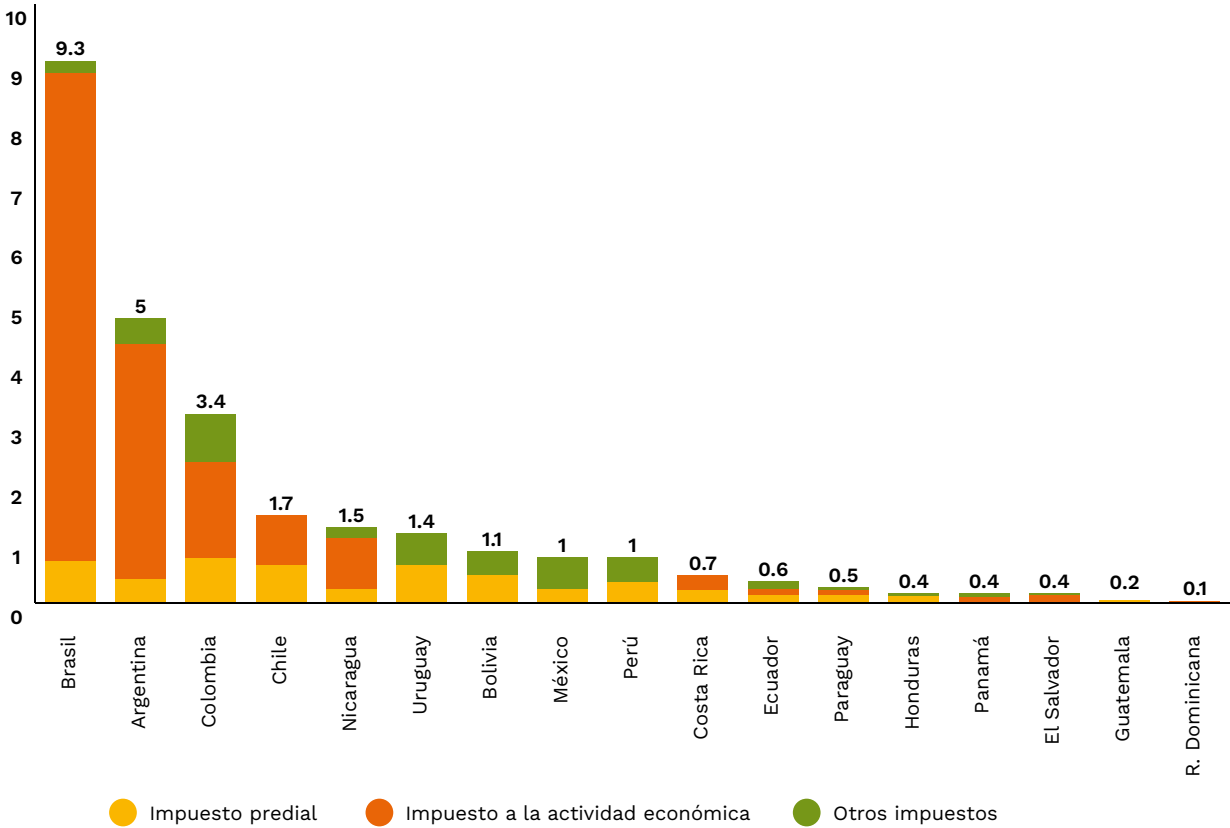
30 % del presupuesto local (Guatemala, República Dominicana, Perú, México), es decir que son extremadamente dependientes de los financiamientos transferidos por el gobierno nacional.

El caso argentino merece, sin embargo, una aclaración: si los ingresos propios representan la principal parte de sus ingresos (88 %), se trata mayoritariamente de impuestos “coparticipados”, recaudados y transferidos por el gobierno nacional (por ejemplo, el impuesto al valor añadido), que por razones políticas son computados como ingresos propios. Debe considerarse, asimismo, la diferente situación entre gobiernos provinciales y locales. Por ejemplo, en Argentina los ingresos propios municipales son muy limitados porque la fiscalidad local es baja (con excepción de las ciudades principales); en Brasil, cuyo porcentaje de ingresos propios se eleva al 55 %, el porcentaje desciende al 30 % para los municipios y se eleva al 75 % para los estados (la gran mayoría procedentes de impuestos). En Uruguay, los ingresos propios también representan un porcentaje elevado del presupuesto (74 %) para los departamentos, mientras que los municipios carecen de capacidad fiscal propia.

La principal fuente de ingresos propios es, por lo general, tributaria, aunque las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales son mayoritariamente limitadas para los municipios y su aprovechamiento es insuficiente (en los países federales, los estados o provincias tienen mayores poderes fiscales, excepto en Venezuela). En cuanto al tipo de impuestos, el siguiente gráfico ilustra las principales fuentes de recaudación fiscal en la región.

27 OECD-UCLG (2022). La media mundial de los ingresos propios sobre los presupuestos subnacionales es de 48,5 %. La media de ingresos propios en la OCDE es de 62,4 % (OECD, 2021, p. 20). Atención: el BID (2022, p. 29) clasifica a Bolivia y Perú, seguidos por México y Ecuador, como países con bajos ingresos propios y extremadamente dependientes de transferencias.

GRÁFICO 10. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS PROMEDIO (COMO PORCENTAJE DEL TOTAL), 2015-2019. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES)



FUENTE: BID (2022): Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de ALC.

Los gobiernos locales suelen tener potestades impositivas sobre la actividad económica y el patrimonio (bienes inmuebles y vehículos). Los países con mayores recaudaciones fiscales subnacionales son: Argentina, Brasil y Uruguay a nivel de gobiernos intermedios; y a nivel municipal son Colombia, Chile, Uruguay, Nicaragua, Costa Rica, donde los tributos representan un tercio de los ingresos totales²⁸. Casi una tercera parte de los ingresos tributarios proviene del impuesto sobre bienes inmuebles o predial, cuyo desempeño recaudatorio, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aún dista mucho de su potencial²⁹. En los municipios de Guatemala, este tributo representa más del 80 % de los ingresos tributarios locales y en los municipios

28 BID (2022), p.30.
29 A nivel global (87 países), el impuesto predial representa el 34 % de los ingresos fiscales subnacionales (OECD-CGLU, 2022)

de Perú más del 55 %. En la mayoría de los países analizados, la gestión del impuesto predial o equivalente se delega a los gobiernos locales, excepto en Chile, Haití, Panamá y República Dominicana, donde la recaudación está a cargo del gobierno central (en El Salvador no existe el impuesto sobre bienes inmuebles, solo se paga por transferencia de inmuebles). En el caso de Argentina, éste se recauda a nivel provincial en casi todo el país, al igual que el impuesto automotor³⁰.

En otros países destaca como fuente de ingresos la tributación sobre la actividad económica. Por ejemplo, en Nicaragua y Panamá, la casi totalidad de los ingresos tributarios municipales proviene de este tipo de impuestos; también en Chile (patentes comerciales) y Costa Rica (además del impuesto predial, los impuestos sobre bienes y servicios), donde estos impuestos representan casi dos terceras partes de los ingresos tributarios; y en Colombia, donde el impuesto a la industria y al comercio representa el 8 % de los ingresos municipales y asciende al 22 % en Bogotá, Distrito Capital³¹.

A pesar de las competencias atribuidas o delegadas, llama la atención que los gobiernos subnacionales tienen pocas potestades tributarias ambientales asignadas. Algunos gobiernos subnacionales aplican impuestos a la energía como, por ejemplo, el impuesto a los combustibles derivados del petróleo en Argentina y el impuesto a la afectación del medio ambiente por vehículos automotores en Bolivia. La mayoría de los gobiernos subnacionales cobran tarifas o tasas por la prestación de servicios públicos con incidencia climática (tasas por el uso del agua potable y la gestión de los residuos sólidos). Los estados de Brasil cobran una tasa para el control y la fiscalización ambiental, mientras que los gobiernos locales de Colombia pueden establecer sobretasas a los gravámenes de la propiedad inmueble, de las cuales un porcentaje se destina a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables³².

Con relación a la diferencia entre la fiscalidad de las entidades intermedias y locales, a nivel intermedio destacan las provincias de Argentina y los estados de Brasil, que aplican impuestos al consumo con alto potencial recaudatorio, aunque en ambos casos presentan algunos problemas de diseño. En Brasil, alrededor del 92 % de los ingresos tributarios a nivel estatal corresponde al impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS), seguido por el impuesto sobre la propiedad de vehículos (IPVA). En Argentina, una

parte considerable de los ingresos por tributación procede de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos que, a pesar de esfuerzos para eliminarlo o reducirlo, sigue gravando las actividades económicas (ventas brutas). En México, los ingresos tributarios de los gobiernos estatales proceden en su mayor parte de la recaudación del impuesto a la nómina, que grava los pagos por el trabajo formal, seguido por el impuesto a los vehículos. En Colombia, el nivel intermedio –los departamentos– cobran impuestos selectivos al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, además de vehículos, matriculación y gasolina; dichos impuestos se consideran “rentas cedidas” y, a diferencia de lo que ocurre en los otros países, deben asignarse a funciones específicas, como salud, deportes, administración y asistencia social, entre otras. En Uruguay, para evitar la competencia entre departamentos sobre el impuesto vehicular, se creó un sistema único de cobro, el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), que centraliza la definición de la base imponible y la recaudación³³.

Finalmente, las ciudades capitales, como en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, combinan las potestades recaudatorias de los niveles intermedio y local. En el caso particular de Argentina, debido al tamaño poblacional, la riqueza y el tipo de tributos que recauda, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca entre las capitales de ALC por su capacidad recaudatoria³⁴.

Transferencias del Estado a los gobiernos subnacionales

Las transferencias desempeñan un papel determinante para el financiamiento local en todas las regiones del mundo. En ALC, éstas han crecido en las últimas décadas revelando un mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales y, a la vez, una mayor dependencia del financiamiento nacional. En varios países, el impacto de la crisis provocada por el Covid-19 afectó los montos y la regularidad de las transferencias. Diferentes países reformaron

MODELO HACENDARIO ESTATAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL. (MÉXICO)¹

Diagnóstico para fortalecer las finanzas de los gobiernos subnacionales mexicanos

El Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social, que ha contado con el apoyo de la Facilidad TALD de la Comisión Europea, agrupa a las autoridades de hacienda y finanzas de la mayoría de los estados federados en México. Se trata de un espacio de intercambio y aprendizaje que busca reforzar las capacidades y marcos legales de las entidades federativas para recaudar impuestos, mejorar la calidad y eficiencia del gasto y avanzar en una mayor descentralización y autonomía local.

El Modelo parte de un diagnóstico del gasto e ingreso de los gobiernos estatales del país, explorando el contexto económico nacional, la situación fiscal y los retos federales y locales futuros. Examina, a su vez, con base en los recursos disponibles, las prioridades de gasto y el espacio fiscal en las entidades federativas. Su objetivo es contribuir a una economía más sólida y una mayor transparencia democrática en la gestión de las finanzas públicas subnacionales de México.

REFERENCIA: Facilidad TALD, INTPA G2, Comisión Europea

1 Más información en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/partnerships-sustainable-cities_en#related-documents

Aunque cuentan con competencias atribuidas o delegadas en temas ambientales, los gobiernos subnacionales tienen pocas potestades tributarias en el sector ambiental y no hay mucha experiencia en impuestos verdes

30 BID (2022), p. 33-34
31 Ídem, p. 33.
32 Ídem

33 Ídem, p. 32 y 34. OCDE-CGLU (2022). Ver fichas país correspondientes.
34 Ídem, p. 32.

los regímenes de transferencias en los últimos años (ej. Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay).

Las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales alcanzan, en promedio, el 51 % de sus presupuestos (la media en los países de la OCDE es del 37,6 %), equivalente al 4,5 % del PIB³⁵. Un grupo de seis países (Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) se encuentra cerca de ese promedio, con entre el 45 % y el 60 % de sus presupuestos financiados por transferencias³⁶. Por debajo de este grupo, es decir, con menor dependencia de las transferencias se encuentran: Honduras, Panamá y Paraguay, donde las transferencias oscilan entre 30 y 43 % de su presupuesto. Luego Costa Rica y Uruguay, alrededor de 25 %, seguidos por Bolivia (18 %)³⁷. Argentina, como ya se mencionó, es un caso particular ya que su nivel extraordinariamente bajo de transferencias (8 %) oculta en realidad que buena parte de los fondos transferidos son considerados “impuestos coparticipados”.

En el otro extremo, es decir, en el grupo de países en donde los gobiernos locales dependen excesivamente de las transferencias se encuentran:

República Dominicana, México y Perú (entre el 80 % y el 92 %). Justo por debajo Guatemala y Ecuador (entre 65 % y 70 % del presupuesto proviene de transferencias)³⁸.

● En México, República Dominicana y Perú, los gobiernos subnacionales tienen la mayor dependencia de las transferencias del gobierno central

Para el cálculo de las transferencias, la mayoría de los países definen un porcentaje de los ingresos recaudados a nivel central de diversas fuentes (presupuesto nacional, impuestos específicos, exportaciones, ingresos por recursos no renovables). En varios países se combinan varias fuentes. Uno de los problemas es que su gestión puede verse afectada por la coyuntura económica y política en detrimento de su regularidad y transparencia. A modo de ejemplo: en Centroamérica

35 OECD-UCLG (2022) y BID (2022). El BID sitúa la contribución de las transferencias a los presupuestos locales en el 56 % y en 3,7 % del PIB (p.35). El promedio de las transferencias a los presupuestos locales en la región coinciden con la media internacional: 51,5 % (OECD-CGLU, 2022, op. cit, p. 20). También sitúa el nivel de transferencias en los gobiernos intermedios en 4 % del PIB, y para los gobiernos locales en 5,3 % del PIB (p. 35).

36 En Brasil, las transferencias representan el 44 % de los presupuestos subnacionales (pero ascienden al 70 % para los municipios y bajan al 25 % para los estados). (OECD-CGLU, 2022)

37 Cabe subrayar que el BID (2022, p. 35) estima que, contrariamente a las cifras presentadas por la OECD-CGLU (2022), en Bolivia los ingresos por transferencias sumaron el 5 % del PIB (provenientes principalmente de regalías y coparticipación tributaria), lo que sitúa a sus gobiernos subnacionales en extremadamente dependiente de las transferencias.

38 OECD-UCLG (2022).

y el Caribe, la constitución o la legislación de varios países fijan las transferencias en alrededor el 10 % del presupuesto nacional (ej. Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y, antes de 2021, El Salvador) o en un porcentaje de la recaudación fiscal (ej. Costa Rica)³⁹.

En Ecuador, el “modelo de equidad territorial” establece el 21 % de ingresos permanentes, el 10 % de los ingresos no permanentes del Estado, más un porcentaje de regalías por la explotación de recursos no renovables. En Uruguay, el 3,33 % del presupuesto quinquenal. En otros países, dependen de la recaudación fiscal: en Argentina (la coparticipación se basa en porcentajes de los principales impuestos nacionales), en Brasil (los principales fondos de participación para estados y municipios se financian en una parte del impuesto federal sobre la renta y sobre bienes industrializados), en Perú (el Fondo de Compensación Municipal se basa en dos puntos de recaudación del Impuesto General a las Ventas) y en México (el Fondo General de Participaciones recibe un 20 % de la recaudación de distintos impuestos federales, que se transfiere a los estados y estos a los municipios). En otros, se alimentan de los ingresos por la explotación de bienes no renovables: en Colombia (originalmente el Sistema General de Regalías, luego se modificó la planificación de los recursos con una fórmula de crecimiento); en Paraguay (los principales sistemas de coparticipación se basan en los ingresos fiscales de las empresas hidroeléctricas)⁴⁰. Algunos de estos fondos están sujetos a la volatilidad de los precios de las materias primas, su concentración geográfica y el hecho de que una parte se asigna con carácter devolutivo a las regiones donde se extraen los recursos no renovables.

Para entender la incidencia de las transferencias sobre la autonomía local, es necesario distinguir las transferencias libres (que los gobiernos subnacionales pueden utilizar en función de sus propias prioridades), de las transferencias condicionadas (que solo pueden ser utilizadas para objetivos específicos definidos por la legislación y el gobierno central) y las transferencias compensatorias (para cubrir, por ejemplo, los costos de las actividades extractivas). En la mayoría de países las transferencias (o una parte significativa de ellas) están fuertemente condicionadas, como en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. En Perú sobre los siete tipos de transferencias, algunos

39 El “situado constitucional” se eleva a 11 % en Honduras. En República Dominicana, aún en 2022 las transferencias reales no alcanzaron el 3 % de los ingresos corrientes del gobierno central. En Nicaragua, aun cuando la ley fijó el 10 %, ese porcentaje no se alcanza (en 2024 se elevaba al 6 %). En El Salvador, la reforma de la legislación de 2021 redujo el 10 % anterior al 1,5 % para los municipios y el 3 % para obras transferidos a la Dirección Nacional de Obras Municipales, administrada directamente por el gobierno central. En Costa Rica, varias leyes regulan las transferencias (que cayeron entre 2020 y 2024), pero la transferencia de las competencias sobre la red vial cantonal específica que el 22,25 % de la recaudación por impuestos a los combustibles deben ser transferidos a los municipios para mantenimiento de la red vial. (Ver fichas país)

40 BID (2022, p. 36) y OECD-UCLG (2022). Ver fichas país anexas.

fondos son de libre disponibilidad como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y otros condicionados para inversiones como el Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

En México, 62 % de las transferencias corresponde a fondos “asignados” y 28 % a “no asignados”. Muchos de los fondos solo pueden ser utilizados para inversiones en obras de infraestructuras (ej. 70 % de las transferencias en Ecuador), en determinados sectores (educación, salud, como el “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” –FUNDEB– o el “Sistema único de Saúde” –SUS– en Brasil), o en proyectos de desarrollo regional (Chile, Uruguay)⁴¹.

Los mecanismos de redistribución de estos fondos contemplan mecanismos de igualación gracias a indicadores para compensar las disparidades territoriales (ej. demográficas, de pobreza, de superficie, de capacidad fiscal). Aunque también algunas transferencias están condicionadas con multas de convergencia o compensación territorial (ej. el Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Chile, el Fondo de Desarrollo del Interior de Uruguay, el Fondo de Compensación Regional de Perú o el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de México) o contemplan mecanismos solidarios de lo recaudado para ser redistribuidos entre los municipios más pobres (Chile, Panamá, Paraguay), son pocos los mecanismos que logran un impacto en la reducción de disparidades fiscales para contribuir a la reducción de las desigualdades regionales. A veces, por el contrario, las agravan, cuando los criterios de distribución utilizan parámetros fijos o prevén una distribución igualitaria para todos los municipios o cuando los fondos de redistribución de regalías se distribuyen prioritariamente en las regiones de donde se extraen recursos no renovables⁴².

En resumen, el diseño de los sistemas de transferencias presenta oportunidades de mejora, a fin de aumentar eficazmente el financiamiento, mejorar el acceso a los servicios y optimizar las capacidades técnicas y distributivas.

Deuda y capacidad de endeudamiento

En la mayoría de estos países, se permite el endeudamiento a nivel subnacional con distintos grados de autonomía con respecto al gobierno nacional. Se privilegia el endeudamiento con entidades nacionales aunque, en algunos países, el endeudamiento con organismos multilaterales de desarrollo está permitido, siempre y cuando se cuente con aval o garantía soberana del gobierno nacional. Son pocos los ejemplos de

gobiernos subnacionales que han adquirido créditos directamente con la banca internacional (ej. los estados de Brasil). En el período reciente, la deuda promedio de los gobiernos subnacionales en la región fue de alrededor del 3,5 % del PIB. Como referencia, la deuda subnacional en los países de la OCDE asciende, en promedio, al 27 % del PIB en 2020, aunque ha disminuido al 22,7 % en 2024⁴³.

En seis de los países más descentralizados de la región —Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú— se han adoptado leyes de responsabilidad fiscal para gobiernos subnacionales y sistemas de alerta para mitigar el riesgo de sobreendeudamiento subnacional, con el fin de evitar situaciones similares a las que se produjeron a fines de la década de 1990, inicios de 2000⁴⁴.

Los gobiernos estatales de Brasil tienen los mayores niveles de deuda (el 11,1 % del PIB), una cifra nueve veces superior a la registrada en los gobiernos locales del mismo país (el 1,2 % del PIB). Les siguen, en orden de importancia, Argentina, con un peso de la deuda provincial del 6,3 % del PIB, y Colombia, donde la deuda agregada de los gobiernos subnacionales fue del 3,7 % del PIB en 2019.

Las presiones fiscales ocasionadas por la crisis del Covid-19 y el incremento de la inflación podrían conducir a replantear los marcos regulatorios vigentes, con miras a promover un monitoreo más exhaustivo y oportuno de los pasivos subnacionales, no solo para su control efectivo sino para aprovechar mejor el potencial del endeudamiento responsable como herramienta de desarrollo por parte de los gobiernos subnacionales⁴⁵.

La transparencia fiscal es un reto. Si bien se han creado sistemas integrados de administración financiera subnacional (ej. Brasil, Perú, Ecuador y en países de Centroamérica y Caribe), aún persisten problemas con la regularidad, la calidad y la integralidad de la información presentada. Esto incluye la manera en que se clasifica el gasto de inversión, la falta de datos de gasto detallados por clasificación funcional y la insuficiencia de información sobre el acervo y la situación de la deuda de los gobiernos subnacionales. El fortalecimiento de los órganos de control gubernamental y una mayor participación de la sociedad civil pueden redundar en una mayor transparencia de las finanzas públicas y, por ende, mejorar la rendición de cuentas.

● Si bien la mayoría de los gobiernos subnacionales de ALC están sub-endeudados, son pocos los que pueden acceder a financiamiento internacional sin garantía soberana

41 BID (2022, p.37) y OECD-UCLG (2022). Ver fichas-país anexas.

42 BID (2022, p.37-38)

43 OECD-UCLG (2022), BID (2022, p.39), OECD (2021, p.24). El BID limitó los niveles de deuda de los gobiernos subnacionales al 3 % del PIB en 2019.

44 BID (2022), pp. 17-18 y 41.

45 BID (2022), p.39.

3.6 Gobernanza multinivel y multiactor

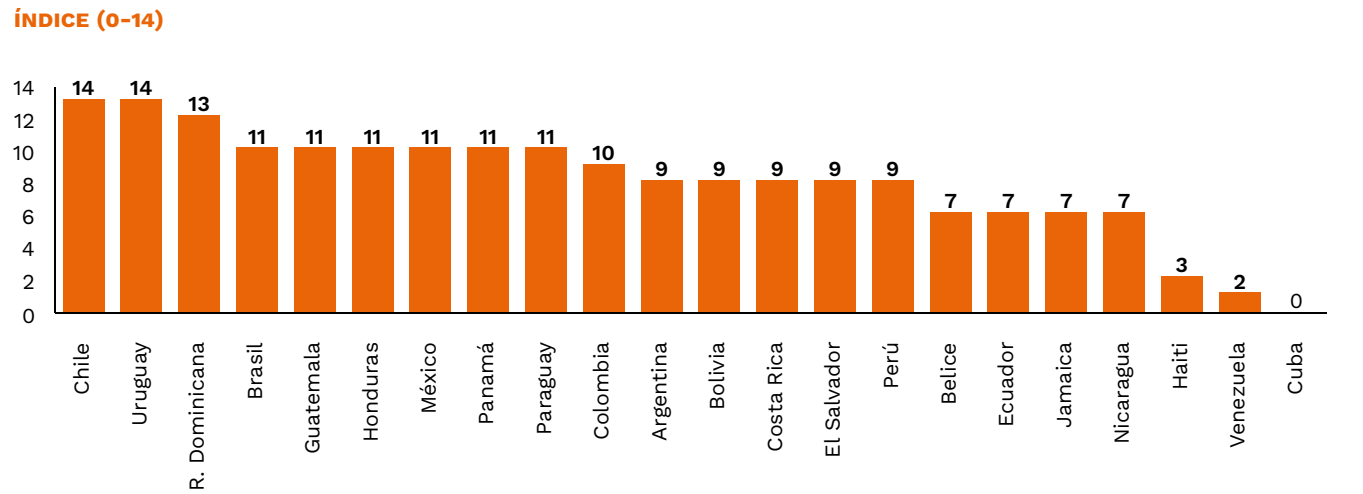
La gobernanza multinivel, como señala la OCDE⁴⁶, es la interacción entre los diferentes niveles de gobierno al diseñar e implementar políticas públicas con impacto subnacional. Esta interacción se caracteriza por una interdependencia mutua, que se verifica verticalmente (entre diferentes niveles de gobierno), horizontalmente (en el mismo nivel de gobierno) y en red con una gama más amplia de partes interesadas (ciudadanos, academia, actores privados). Las prácticas de gobernanza multinivel son parte del sistema de gobernanza de cada país, independientemente de su forma institucional (federal o unitaria, centralizada o descentralizada), en la gran mayoría de las regiones del mundo.

Un factor importante que facilita la participación de los gobiernos subnacionales en la gestión de la gobernanza es la existencia de asociaciones nacionales representativas y eficaces, capaces de protagonizar el diálogo entre diferentes niveles de gobierno. Con la excepción de Cuba, los países de la región cuentan con una o más asociaciones o redes que reúnen a gobiernos locales y a gobiernos intermedios.

La siguiente tabla acerca de las asociaciones de gobiernos locales e intermedios presenta una lista indicativa (no exhaustiva) de las principales asociaciones de la región. Por lo general, estas asociaciones son reconocidas como interlocutoras de los gobiernos nacionales y de otros actores sociales, o por la cooperación internacional. Fuera de esta lista, existen muchas otras redes estatales o departamentales, redes temáticas (ej. sobre cambio climático, cultura, etc.) y redes regionales (Mercociudades para ciudades y Zicosur para regiones en el Cono Sur y Confederación de Asociaciones de Municipios de Centro América y el Caribe (CAMCAYCA) en América

⁴⁶ Claire Charbit (2011), Governance of Public Policies in Decentralise Contexts – The Multilevel Approach, OECD. OECD (2017), Multilevel governance reforms. Overview of OECD country experiences, https://www.oecd.org/en/publications/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en.html

TABLA Y GRÁFICO 11. GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR			PUNTOS
6.1	Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales		2
	• Sin reconocimiento constitucional	(1 punto)	
	• Con reconocimiento constitucional	(2 puntos)	
6.2	Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno		4
	• Por decisión del ejecutivo nacional	(2 puntos)	
	• Por imperativo legal	(4 puntos)	
6.3	Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	(2 puntos)	2
6.4	Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley		4
	• Por decisión del gobierno subnacional	(2 puntos)	
	• Por imperativo legal	(4 puntos)	
6.5	Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)		2
MÁXIMO POSIBLE			14



FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 12. ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES E INTERMEDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LISTA NO EXHAUSTIVA)			
PAÍS	ASOCIACIONES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS (1)	ASOCIACIONES NACIONALES DE MUNICIPIOS (2)	OTRAS ASOCIACIONES (3)
ARGENTINA	Conferencia de Gobernadores de la República Argentina	Federación Argentina de Municipios (FAM)	
BELICE		Asociación de Alcaldes de Belice (BMA)	Asociación Nacional de Concejos de Aldea (NAVCO)
BOLIVIA		Federación de Asociaciones de Municipios (FAM)¹	- Asociación de Municipios de Bolivia (AMB) - Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL)
BRASIL	- Foro de Gobernadores - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)	- Asociación Brasileira de Municipios (ABM) - Confederación Nacional de Municipios (CNM)	Frente Nacional de Prefeitos (FNP)
CHILE	- Asociación de Gobernadores y Gobernadoras regionales - Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE)	- Asociación Chilena de Municipios (ACHM) - Asociación de Municipios de Chile (AMUCH)	Asociación Chilena de Municipios Rurales (AMUR)
COLOMBIA	Federación Nacional de Departamentos (FND)	- Federación Colombiana de Municipios (FCM) - Asociación de Ciudades Capitales (Asocapitales)	- Asociación de Ciudades Intermedias - Federación Nacional de Concejos y concejales
COSTA RICA		- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) - Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI)	Red de Mujeres Municipalistas (RECOMM)
ECUADOR	Consortio de Gobiernos Provinciales (CONGOPE)	Asociación de Municipios de Ecuador (AME)	Concejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales (CONAGOPARE)
EL SALVADOR		Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) (Inactiva)	Red de Asociaciones de Municipios de El Salvador²
GUATEMALA		Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)	Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI)
HAITÍ			- Asociación Nacional de Alcaldes de Haití (FENAMH) - Asociación Nacional de Alcaldesas de Haití (FENAFEMH)

1. Incluye nueve asociaciones departamentales, AMB y ACOBOL
2. Incluye a 23 asociaciones departamentales
3. Espacio de coordinación de las asociaciones mencionadas en la columna 3.

TABLA 12. ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES E INTERMEDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CONTINUACIÓN)			
PAÍS	ASOCIACIONES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS (1)	ASOCIACIONES NACIONALES DE MUNICIPIOS (2)	OTRAS ASOCIACIONES (3)
HONDURAS		Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)	
JAMAICA		Asociación de Autoridades del Gobierno Local de Jamaica (ALGAJ)	
MÉXICO	Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM)¹ (Inactiva)	- Asociación de Municipios de México (AMMAC) - Asociación Nacional de Alcaldías y Municipios de México (ANAMM) - Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) - Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) - Asociación Nacional de Ciudades Capitales
NICARAGUA		Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)	Asociación Nicaragüense de Alcaldes Democráticos (ANAD)
PANAMÁ		Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)	Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA)
PARAGUAY	Concejo de Gobernadores de Paraguay		- Asociación de Juntas Municipales Red de Mujeres Múicipes del Paraguay - Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)
PERÚ	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Asociación de Municipios del Perú (AMPE)	- Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) - Asociación de Municipalidades en Red (MUNIRED)
REPÚBLICA DOMINICANA		Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)	Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM)
URUGUAY	Congreso de Intendentes	Plenario Nacional de Municipios	Congreso Nacional de Ediles
VENEZUELA		- Asociación Bolivariana de Alcaldes (Inactiva) - Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE) (Inactiva)	

FUENTE: Elaboración propia a partir de las fichas país de este estudio.

Central) o continentales como la Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones (FLACMA). La mayoría de las asociaciones mencionadas en las columnas de la tabla tienen por vocación representar al conjunto de los gobiernos de su nivel, por ejemplo, a los gobiernos intermedios (columna 1) o a los municipios (columna 2).

Algunas tienen una larga tradición y gozan de un reconocimiento en la legislación nacional e inclusive su financiamiento está contemplado por ley (ej. AME de Ecuador creada en 1941), aunque la mayoría fueron creadas en los últimos 20 o 30 años y son reconocidas como organizaciones públicas sin fines de lucro. Algunas son muy representativas, otras menos, por lo que se observa la constitución de asociaciones alternativas (ej. en Perú, donde la asociación más antigua AMPE se ha debilitado y surge REMURPE, o en Brasil, la ABM, más antigua, y la CNM, más reciente, pero que reagrupa a todas las asociaciones estatales de municipios). Algunas tienen una estructura organizativa importante para ofrecer a sus miembros asistencia jurídica, técnica, de capacitación, cooperación y proyectos; otras solo disponen de un pequeño staff.

En algunos países, las asociaciones reagrupan a un sector específico, como alcaldes o autoridades ejecutivas (Frente Nacional de Prefeitos en Brasil, Asociación de Alcaldes de Belice, Asociación de Alcaldías e intendencias de Costa Rica, Asociación de Alcaldes de Panamá); o ediles (Congreso Nacional de Ediles en Uruguay). En algunos casos asumen la representación de alcaldes indígenas (AGAAI en Guatemala). Varias asociaciones reúnen a un solo tipo de gobiernos locales (Asocapitales, cabezas de departamentos, y la Asociación de ciudades intermedias en Colombia) o a gobiernos submunicipales (Asociación de Concejos de Aldea en Belice, Gobiernos

Parroquiales Rurales en Ecuador, Juntas Municipales en Paraguay, Distritos Municipales en República Dominicana).

En ciertos casos, las asociaciones tienen un sesgo partidario (ej. cuatro de las entidades mexicanas enumeradas en la columna 3: AMMAC, ANAMM, FENAMM; AALMAC, o la Asociación Nicaragüense de Alcaldes Democráticos).

Varios países han creado asociaciones de mujeres electas (ACOBOL en Bolivia, RECOMM en Costa Rica, FENAFEMH

en Haití, Red de Mujeres del Paraguay). En el caso de Bolivia las nueve asociaciones departamentales existentes se reagrupan en la FAM, y en Brasil, donde cada estado o región tiene su propia federación, en la CNM. En países con regímenes autoritarios como Venezuela, Nicaragua y El Salvador, las asociaciones nacionales se han debilitado o dejaron de estar activas (ej. COMURES en El Salvador, ADAVE en Venezuela).

Todas las asociaciones mencionadas anteriormente realizan tareas de presión, incidencia y seguimiento del diálogo institucional ante los poderes ejecutivo y legislativo. Muchas participan en los mecanismos paritarios creados a nivel nacional para

facilitar el diálogo y la coordinación entre gobiernos nacional y subnacionales con la finalidad de impulsar los procesos de descentralización, la transferencias de responsabilidades o la gestión de fondos, como por ejemplo en el Concejo Nacional de Autonomías en Bolivia, el Concejo Nacional de Competencias de Ecuador, la Comisión Especial de Descentralización del Estado y su Foro consultivo en Honduras, el Concejo de Coordinación Intergubernamental en Perú, o la Comisión Sectorial de Descentralización en Uruguay.

Existen además una diversidad de comisiones que facilitan la concertación sobre temas de financiamiento o políticas sectoriales (salud, educación, obras públicas, desarrollo rural, derechos de comunidades étnicas...) y a diferentes niveles territoriales. Por ejemplo, en Colombia, en 2011, se creó la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (con la aprobación de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT) y en 2012, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que operan en los diferentes niveles territoriales, con representación paritaria de gobierno nacional y subnacionales, para evaluar y aprobar proyectos financiados por el Sistema General de Regalías. En Costa Rica, existen los Concejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional como instancias de coordinación entre entes públicos nacionales y locales. Colombia, Ecuador, Guatemala han desarrollado sistemas de planificación territoriales con concejos paritarios que se despliegan desde el nivel nacional al municipal y comunitario. Ver abajo en la sección “3.7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales”.

En todos los países, un ministerio –por lo general del interior, gobernación o planificación y, para el financiamiento, el ministerio de hacienda o de economía– son responsables de la articulación institucional entre gobierno central y gobiernos subnacionales. Esta coordinación puede estar asumida a nivel de un ministerio o agencia dependiente de presidencia (Bolivia, Guatemala, Panamá) o de la presidencia del concejo de ministros (Perú, Secretaria de Descentralización) o del Concejo Federal de Gobierno (Venezuela). Pero, más aún, por ministerios, secretarías o instituciones a cargo de la planificación del desarrollo (Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay), o del ministerio del interior (Argentina, Chile, Haití) o de gobernación (El Salvador y en Honduras, donde se denomina también de Gobernación, Justicia y Descentralización). O, excepcionalmente, del Ministerio de Administración Pública (República Dominicana). En Nicaragua, la relación con los municipios ha sido recientemente transferida a la Procuraduría General de la República (además del papel tradicional de los ministerios de Gobernación y Hacienda). En Paraguay, la Dirección de departamentos y municipios se sitúa dentro del Ministerio de Economía. En Brasil las relaciones con los estados y gobiernos locales depende de múltiples instituciones sectoriales (ej. Concejo Nacional de Política Fiscal) y del Ministerio de Ciudades, creado en 2003 y recientemente refundado en 2023, el cual coordina las políticas urbanas y de combate a la desigualdad social, fomentando el diálogo entre gobierno federal, entidades territoriales y sociedad civil.

● Con la excepción de Cuba, todos los países bajo estudio cuentan con una o más asociaciones de gobiernos subnacionales

En México también intervienen varias instituciones, como por ejemplo la Secretaría de Hacienda, que depende de Presidencia, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (coordina el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) o de Gobernación (a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED) o de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. En Belice, la coordinación está a cargo del Ministerio Desarrollo Rural y Comunitario, de Trabajo y Gobiernos Locales, el cual ha creado un Concejo de Monitoreo de los Gobiernos Locales, con participación de la sociedad civil. En Jamaica, la coordinación está a cargo del ministerio de gobierno local. En varios países se crearon instituciones nacionales de apoyo jurídico, técnico y financiero a los municipios, como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en Costa Rica, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en Guatemala, Instituto de Desarrollo Municipal (Idem.) en Honduras, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en México, y la Liga Municipal Dominicana (LMD) en República Dominicana.

En 18 de los 22 países de la región bajo estudio existen mecanismos de asociación y cooperación intermunicipal o supramunicipal cuya finalidad es la gestión conjunta de servicios públicos, obras de infraestructura, promoción económica o manejo de recursos naturales. Su naturaleza depende del marco legal y de los mecanismos de financiamiento. En algunos países la legislación fomenta la asociación entre municipios por razones de economía de escala y para acceder a recursos (coparticipación fiscal en Bolivia). En Honduras, la mancomunidad es obligatoria cuando dos municipios no cumplen los requisitos mínimos para asumir responsabilidades. Pero más que el tamaño, importan las condiciones locales, la voluntad de las autoridades implicadas y los estímulos legales y financieros existentes.

No existe un único modelo de asociación entre gobiernos, sino un conjunto de opciones institucionales como mancomunidades, consorcios o asociaciones. Cada una de estas formas depende de factores como el acceso a personería jurídica, su estructura organizativa, su financiamiento, como también por la proximidad geográfica requerida (aunque hay excepciones, como en Ecuador, donde los consorcios pueden agrupar gobiernos autónomos de distintas provincias, incluso si están alejadas entre sí). En Colombia, la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial (2011) da un impulso a las asociaciones entre entidades territoriales (entre departamentos, distritos, municipios, áreas metropolitanas). Existen otras modalidades, como federaciones (12 en Costa Rica), micro regiones (Argentina, Brasil, El Salvador), redes (Argentina y Uruguay) o asociaciones de municipios transfronterizos (ej. en países del Mercosur o entre República Dominicana y Haití).

A modo de ejemplo a inicios de esta década: en Brasil se registraban 601 consorcios con la participación de 4,723 municipios, en Colombia 81 “esquemas asociativos territoriales”, en Perú 209 mancomunidades, en Ecuador 66 asociaciones, en El Salvador 24

mancomunidades y micro regiones. En Guatemala se creó una Comisión Presidencial de Asuntos Municipales (COPRESAM) para facilitar la cooperación intermunicipal y hoy hay 46 mancomunidades. Las áreas metropolitanas adquieren un relieve particular en la región por la importancia del desarrollo de grandes aglomeraciones, su impacto social y económico.

Las grandes urbes presentan desafíos particulares para su gestión. Varios países promueven la creación de áreas metropolitanas cuando los municipios próximos superan una cierta cantidad de habitantes (ej. 500 mil en Bolivia, 250 mil en Chile). En Brasil, luego de la ley que crea el estatuto de metrópolis (2015), se reconocen 76 regiones metropolitanas, 3 regiones de desarrollo integrado (RIDES) y 5 aglomeraciones urbanas. En México se contabilizan 74 regiones metropolitanas, en Colombia 9, en Venezuela 7 (pero con poderes restringidos), 7 también en Chile, 3 en Bolivia y Perú, 2 en Ecuador y 1 en Costa Rica, El Salvador y Panamá.

Por otra parte, la participación ciudadana a nivel subnacional, y específicamente a nivel municipal, es una dimensión fundamental para fortalecer la democracia local y el compromiso de la ciudadanía con la construcción social de las políticas públicas. Como apunta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) ésta es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política. En todos los países de la región, la participación ciudadana está regulada por ley (o incluso sus principios mencionados en la constitución, ej. Brasil, Bolivia) y cuenta en varios países con leyes específicas (ej. 30 entidades federativas de México han adoptado sus propias leyes de participación ciudadana). La siguiente tabla acerca de los mecanismos y procesos de participación ciudadana muestra la diversidad de mecanismos contemplados en la legislación.

La lista de mecanismos en esta tabla no es exhaustiva. Algunos son mecanismos puntuales (audiencias, consultas, cabildos abiertos, referéndums, plebiscitos), otros implican procesos recurrentes (ej. concejos de desarrollo y presupuesto participativo). En varios países se mencionan otros mecanismos de contraloría ciudadana, como: “veedurías ciudadanas” (Colombia y Ecuador) o auditoría social municipal o comisiones de transparencia ciudadana (Honduras). La “silla vacía” en Ecuador, es reservada a ciudadanos que quieran presentar una solicitud durante las sesiones del concejo municipal. También existen figuras institucionales para acercar las autoridades a la ciudadanía (como los auxiliares de barrio en Honduras) o a comunidades específicas (alcaldes pedáneos en zonas rurales o de comunidades indígenas, Guatemala). En varios países, los municipios tienen el deber de apoyar, incluso con recursos, a las

● Existe aún potencial para crear mancomunidades, mecanismos de coordinación metropolitana o cooperación intermunicipal, particularmente para la prestación conjunta de servicios básicos

asociaciones de la comunidad, de vecinos, de pobladores, de mujeres y jóvenes (ej. Chile, Nicaragua). También se han desarrollado instrumentos digitales para facilitar la participación, por ejemplo, Montevideo o Canelones en Uruguay cuentan con una plataforma (“Decide”) donde la ciudadanía puede posicionarse sobre temas claves. En Colombia se constituyó una red de la sociedad civil con la finalidad de dar seguimiento regular a las políticas locales (Red como Vamos).

Cabe destacar los mecanismos recurrentes, en particular los Concejos de desarrollo –de nivel municipal, departamental, regional o incluso comunal (o parroquial en Jamaica)– que conllevan un proceso de planificación participativo dentro de los territorios (ej. Colombia, Concejos Territoriales de Planeación Participativa), donde las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local debaten las prioridades, proyectos y presupuestos que, en algunos casos, permiten acceder a fondos concursables (ej. en Chile a través de los Planes de Desarrollo Comunales y de los Fondos de Desarrollo Vecinal). En Costa Rica, la ley de transferencias estipula que los municipios deben consultar a la ciudadanía a través de los Concejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) sobre la cartera de proyectos como parte del ejercicio anual de preparación del presupuesto. Los COMUDES forman parte del Sistema de Concejos de Desarrollo (SICODE). En Panamá, la Junta de planificación y desarrollo municipal son obligatorias en los corregimientos para contribuir al Plan Estratégico Distrital y aprobar el presupuesto participativo de inversiones públicas. En Haití, además de los concejos de desarrollo, las Asambleas de la sección comunal (ASEC) es el mecanismo diseñado para impulsar la implicación de la comunidad en el desarrollo local.

Una de las experiencias más célebres en la región y a nivel mundial es el presupuesto participativo, mencionado en la legislación o practicado en municipios en casi todos los países. En su cuna, Brasil, a mediados de la década pasada se practicaba con altibajos en 482 ciudades (8,6 % de los municipios). República Dominicana adoptó, en 2007, una ley sobre Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (ley nº170-07). En la mayoría de los países su implementación suele ser asumida por un pequeño grupo de municipios.

La participación depende de la voluntad de las autoridades locales y no necesariamente se ha generalizado en la mayoría de países. Globalmente, la participación puede

decaer por el impacto de las crisis socioeconómicas, la falta de continuidad de los procesos y el incumplimiento de los compromisos, generando desconfianza, o como consecuencia de fenómenos de caudillismo y clientelismo local que sesgan la participación. En algunos países, a raíz de la situación nacional, la institucionalización de

● En todos los países, la ley promueve la participación ciudadana a nivel subnacional, aunque su eficacia dependa a menudo de la voluntad política del gobernante en turno

TABLA 13. SELECCIÓN DE MECANISMOS Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MENCIONADOS EN LAS LEGISLACIONES

	Mecanismos							Procesos	
	AUDIENCIAS PÚBLICAS	CONSULTAS PÚBLICAS	CABILDO ABIERTO	INICIATIVA CIUDADANA/ DERECHO DE PETICIÓN	REFERÉNDUM	PLEBISCITO	REVOCACIÓN DE MANDATO	CONCEJOS DE DESARROLLO	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS*
ARGENTINA	●						●		●
BELICE			●						
BOLIVIA								●	●
BRASIL	●			●	●	●			●
CHILE	●	●				●			●
COLOMBIA	●		●	●	●	●	●	●	●
COSTA RICA			●		●	●		●	●
CUBA		●		●					
ECUADOR	●	●	●	●				●	●
EL SALVADOR		●	●				●	●	●
GUATEMALA		●	●					●	●
HAITÍ								●	
HONDURAS			●			●		●	●
JAMAICA								●	
MÉXICO	●	●		●	●	●		●	●
NICARAGUA		●	●	●				●	●
PANAMÁ	●		●	●	●	●		●	●
PARAGUAY								●	●
PERÚ	●				●		●		●
R. DOMINICANA			●		●	●			●
URUGUAY	●			●					●
VENEZUELA		●			●			●	

NOTA: “Mecanismos” se refiere a acciones que pueden ser puntuales (una audiencia o un cabildo abierto por año o una consulta pública cada cinco años) o recurrentes. Por “Procesos” se entienden mecanismos de participación que requieren de un despliegue en el tiempo (por ejemplo, para el presupuesto participativo: selección de representantes, presentación de proyectos, debate, encuentros barriales y sectoriales, etc.) “Presupuestos Participativos” no necesariamente se mencionan en la legislación, pero se incluyen países donde se han identificado experiencias concretas.

FUENTE: Elaboración propia con base en las fichas país.

●

SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (SMPC). MEDELLÍN, COLOMBIA

El SMPC promueve que los procesos de participación en la ciudad se dinamicen articuladamente, facilitando las condiciones para que la ciudadanía pueda participar de los temas públicos, a través de espacios en los que se intercambien opiniones y conocimientos, logrando que todos los que participan tengan un propósito común y logren una solución conjunta que mejore, resuelva o transforme la necesidad de interés público que motivó a los ciudadanos a participar.

El SMPC es una herramienta de articulación que tiene la Alcaldía y la ciudadanía de Medellín para mejorar, transformar o resolver necesidades de interés público de forma participativa.

FUENTE: Alcaldía de Medellín¹

¹ Más información en: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/6718-Sistema-Municipal-de-Participacion-Ciudadana-SMPC>

●

La mayoría de los países en ALC cuenta con leyes que incentivan la colaboración público-privada en los gobiernos subnacionales

la participación ciudadana evidencia una implementación conflictiva y, no es inusual, una lógica de cooptación gubernamental de estos espacios. En Nicaragua, en los últimos años se han cerrado los espacios de participación ciudadana en el país.

Finalmente, vale la pena mencionar algunos mecanismos de articulación público-privada que incluyen a los gobiernos municipales. Las Asociaciones Público-Privadas (APP) “se han promovido a escala mundial como la solución para que los Estados puedan suplir sus necesidades de infraestructura y servicios públicos con la participación del sector privado. América Latina y el Caribe no ha sido ajena a la implementación de este esquema, convirtiéndose en los últimos años en líder en APP con respecto al resto de las regiones en desarrollo”⁴⁷.

En esta perspectiva, es importante notar que 16 de los 22 países incluyen explícitamente en sus leyes sobre colaboración público-privada a las municipalidades o entes territoriales descentralizados en calidad de sujetos contratantes y protagonistas. Dichos países son: Argentina, Brasil, Bolivia (entidades autónomas territoriales), Colombia (entidades públicas territoriales), Costa Rica (entes descentralizados territoriales), Ecuador, El Salvador y Guatemala (municipalidades y mancomunidades), Honduras, México (estados y municipios), Jamaica, Panamá (municipalidades), Perú (gobierno regional o local como organismos promotores), República Dominicana (ayuntamientos) y Uruguay (intendencias). Por ejemplo, en 2017 en Brasil, el 24,3 % de los municipios utilizaba alguna forma de outsourcing en transporte público, 86 % para la gestión de residuos y limpieza y 39 % para servicios sociales.

⁴⁷ José Manuel Vassallo (2018), APP - Asociación Público-Privada en América Latina: Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades, Bogotá: CAF (https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1376/Asociacion_Publico-Privada_en_America_Latina_Afrontando_el_reto_de_conectar_y_mejorar_las_ciudades.pdf?sequence=4&isAllowed=y).



Juan Mosquera, Cuenca, Azuay, Ecuador

3.7 Desempeño y capacidades de gestión

Para aproximarse al desempeño y las capacidades de las autoridades subnacionales en los países de ALC se han tomado en cuenta dos cuestiones: los sistemas de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, y el impulso del presupuesto por resultados.

Planificación para el desarrollo

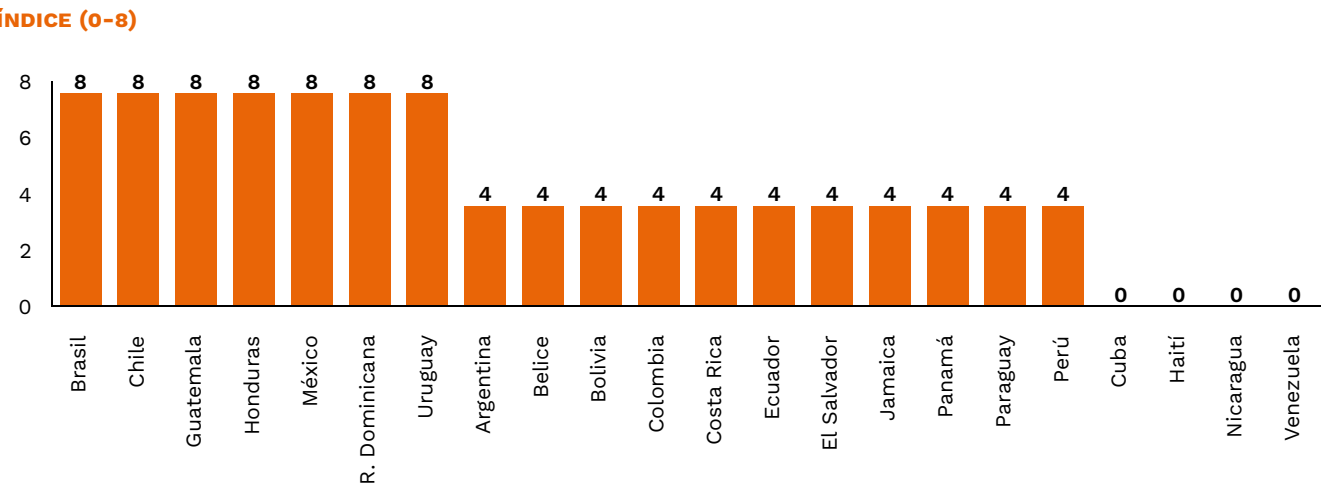
La planificación para el desarrollo a escala subnacional está realizando progresos en la región, aunque con características y avances desiguales. Luego de una cierta convergencia en el desarrollo territorial en la primera década del presente siglo, las brechas han vuelto a ampliarse entre las regiones centrales y grandes ciudades, donde se concentran recursos y riquezas, y el resto de los territorios. Esto hace especialmente necesarios los procesos de planificación y ordenamiento territorial⁴⁸.

Se plantea la urgencia del diseño de estrategias que atiendan una mejor articulación vertical y horizontal entre territorios, entre grandes aglomeraciones, ciudades intermedias, pueblos y zonas rurales, teniendo en cuenta las asimetrías entre ellas. Los territorios forman parte de un entramado nacional, y la interrelación de los planes a diferentes escalas territoriales es clave para un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Actualmente, la mayoría de las leyes sobre planificación de los países de la región contienen disposiciones normativas que definen mecanismos de vinculación entre la planificación nacional y la subnacional con el fin de paliar las asimetrías en su desarrollo territorial. Algunos países cuentan con una larga tradición para potenciar el diálogo y las políticas de desarrollo regional (Brasil), u otorgan en sus planes de desarrollo un espacio considerable a la estrategia territorial (Ecuador); otros han

⁴⁸ E. Diez Pinto, L. Riffo Pérez, A. Williner, C. Sandoval y M. Délano (2024) Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024, CEPAL. Acceso: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e13309d6-d4c3-406f-9d2b-503b9a01afc1/content>

TABLA Y GRÁFICO 14. DESEMPEÑO Y CAPACIDADES		PUNTOS
7.1	Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4
7.2	Existen sistemas de presupuestación por resultados	4
MÁXIMO POSIBLE		8



FUENTE: Elaboración propia.

reforzado estas dimensiones en los últimos años (República Dominicana con la Ley de regionalización de 2022, o Chile con la creación en 2023 el Concejo Nacional de Desarrollo Territorial)⁴⁹.

A nivel de los mecanismos institucionales y, a modo de ejemplo, Colombia adoptó en 2011 la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial que refuerza la articulación entre Comisiones Regionales, Departamentales y Municipales de Ordenamiento Territorial y reformula las competencias en materia de ordenamiento del territorio para fomentar la complementariedad, creando las regiones administrativas y de planificación. La estrategia nacional de desarrollo se enfoca en el desarrollo regional, con rutas de diálogo y alineación sobre acuerdos estratégicos. Con ese fin, fomenta los “Pactos Territoriales” y los “Contratos Plan para la Paz” para impulsar la confluencia

⁴⁹ 18 países cuentan con Programas Nacionales de Desarrollo y al menos 16 con Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Diez Pinto, Riffo Pérez y al (2024). Ver también, CEPAL, *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo* de América Latina y el Caribe, ver: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>



Israel Torres, Ciudad de México, México

entre planes locales, departamentales, regionales y nacionales, definir iniciativas comunes y agilizar la aplicación de los objetivos nacionales de desarrollo, facilitado por incentivos de financiamiento. El Departamento Nacional de Planificación realiza un seguimiento y evaluación sobre el alcance de los objetivos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Acuerdos de Paz que tienen un impacto territorial (SINERGIA Territorial).

Siguiendo con los países andinos, el Plan de Desarrollo 2024-2025 de Ecuador destina una parte importante de la Estrategia Territorial Nacional para el desarrollo de espacios regionales con una mirada integral y para mejorar la gobernanza multinivel. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) coordina y controla el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, uno de cuyos objetivos es alinear los planes locales y provinciales con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial, pero la coordinación se confronta a debilidades institucionales y a una gestión centralizada que dificulta la coordinación efectiva. Los territorios amazónicos cuentan con un sistema específico de planificación integrada para garantizar la protección de los ecosistemas y las culturas tradicionales. En mayo de 2021, el gobierno del Perú presentó una Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado con el fin de establecer una metodología para el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Regional y así alinear los objetivos nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2050 con los planes regionales, provinciales y distritales. Los municipios deben establecer Concejos de Coordinación Local Provinciales (que incluye a

los alcaldes distritales) y Concejos de Coordinación Local Distrital, ambos con participación de la sociedad civil (40 % de sus miembros).

En Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (PNDIP), junto a la Política Nacional de Desarrollo Regional 2024-2034 y el Plan Estratégico Nacional 2050 de Costa Rica se plantean también reducir las brechas entre regiones y abordar los desafíos de gobernanza reforzando la articulación con las instituciones “colaboradoras” que forman parte del subsistema de planificación regional, como los municipios y la sociedad civil, articuladas a través de las agencias regionales de desarrollo y los concejos territoriales de desarrollo rural. A nivel local, los concejos cantonales de coordinación interinstitucional son el mecanismo de consulta de estrategias y seguimiento de proyectos. Guatemala, con el Plan Nacional de Desarrollo Katún 2032 se propone una mayor armonización y equilibrio entre áreas rurales y sistemas urbanos, otorgando mayor prioridad al ordenamiento del territorio. Este país dispone desde hace décadas del Sistema de Concejos de Desarrollo Urbano y Rurales. Los Concejos asocian instancias del gobierno central, autoridades locales y sociedad civil a todos los niveles del territorio (regiones, departamentos, municipios y comunidades), para fomentar la alineación de la planificación e inversión en los territorios.

En Panamá, la Autoridad Nacional de Descentralización impulsa los Planes Estratégicos de Desarrollo Distrital (en el 2do semestre de 2024 se involucraron 81 municipios) y la Dirección de Planificación Regional elabora propuestas de políticas nacionales de desarrollo para las regiones, que se incorporan al Plan Estratégico Nacional (PEG 2030). En Nicaragua, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el gobierno se planteó fortalecer los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) y los planes de Ordenamiento Territorial Resilientes o Planes de desarrollo urbano. La planificación en las regiones autónomas del Atlántico es responsabilidad de los Concejos de Planificación Económica y Social (CORPES). También en República Dominicana, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, adopta un enfoque territorial y se dota en 2022 de una nueva ley orgánica de regiones únicas que incluye a municipios y distritos para articular mejor los Planes Municipales y Distritales de Desarrollo. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través del Viceministro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional asume la función rectora de la planificación de los planes regionales.

México cuenta con una Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y un Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. La mayoría de los estados federados cuenta con una Ley Estatal de Planeación o norma similar que establece las

● En todos los países existen esquemas para la planificación de las políticas públicas a nivel subnacional, aunque los planes sufren cambios recurrentes como consecuencia de la alternancia electoral

bases para que el gobierno estatal coordine las actividades de planeación que deben asumir los municipios. Por otro lado, las políticas de gasto público federal, que inciden directamente sobre los territorios, son determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). A nivel municipal, los instrumentos que se utilizan para la elaboración del plan suelen ser el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los Convenios de Coordinación Estado-Municipio (CODEM). El Comité se encarga de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan; los convenios, por su parte, se celebran entre los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales para transferir recursos y realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

En el cono sur, Brasil adoptó en 2024 su nueva política nacional de desarrollo regional (PNDR), que actualiza las estrategias definidas desde inicios del siglo y que reafirma la necesidad de “reducción de las desigualdades económicas y sociales, intra e interregionales”, para enfrentar el desafío de capacidades insuficientes entre los niveles subnacionales. Dentro de sus objetivos la estrategia contiene el programa de Ciudades intermedias para la integración y el desarrollo regional⁵⁰. Todas las ciudades de más de 20 mil habitantes deben dotarse de un plan director.

Argentina aprobó en 2008 un Plan Estratégico Territorial, reactualizado periódicamente (2018, última actualización), que se apoyaba en el Concejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) y en un Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT), con el fin de coordinar planes y proyectos a nivel nacional, provincial y local. Pero su impacto sobre la gestión municipal fue muy limitado. En Paraguay, el PND 2030 identifica la diversificación productiva como eje del desarrollo de las regiones. La ley orgánica municipal establece que los municipios deben combinar la planificación local, utilizando herramientas como el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) y el Plan de Desarrollo Sustentable (PDS). En Chile, se creó el Concejo Nacional de Desarrollo Territorial, con el desafío de coordinar los objetivos y los procesos de implementación de la política de desarrollo urbano, la política de desarrollo rural y la política de ordenamiento territorial, en el marco del proceso de descentralización. Los gobiernos locales deben definir un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), aprobado por el concejo municipal, con una duración mínima de cuatro años.

En síntesis, la coordinación y articulación multinivel es parte del proceso de planificación que debe asegurar la construcción de bases institucionales para hacer viables un desarrollo territorial menos desigual, que facilite la integración del territorio

nacional y regional. Se necesitan pactos nacionales básicos enriquecidos con procesos locales, de modo que la mirada prospectiva y la indispensable articulación de las escalas territoriales prevalezcan frente al riesgo de empantanarse en el corto plazo o frente a la atención de las urgencias y las demandas políticas de coyuntura.

Presupuesto por resultados

La planificación local del desarrollo debería vincularse también a la existencia de presupuestos por resultados. El presupuesto público es un instrumento de la política de desarrollo que refleja cómo un gobierno está financiando el ejercicio de sus funciones y cómo asigna los recursos para la provisión de bienes y servicios públicos para impulsar sociedades más inclusivas. Por ello, desde hace algunos años, tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, se ha empezado a incorporar el presupuesto basado en resultados como un mecanismo para mejorar la eficiencia y eficacia del sector público.

A pesar de los esfuerzos y apoyos de algunos organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la introducción de los presupuestos por resultados se ha desarrollado lentamente y de manera muy desigual. Aunque en varios países se han realizado presupuestos basados en resultados, siendo los más avanzados Brasil, Chile, Colombia y México, sin duda en muchos otros el proceso de adaptación e implementación de este enfoque se encuentra aún en evolución y esto es especialmente válido para los niveles intermedios y municipales de gobierno. De acuerdo con la información disponible, únicamente en cinco países se llevan a cabo presupuestos por resultados a nivel local: Colombia, Honduras, Paraguay, Perú y México.

● Son pocos los países en ALC en donde los gobiernos subnacionales adoptan presupuestos basados en resultados

En Colombia sobresale el caso de la ciudad de Medellín: “la herramienta de presupuesto por resultados ha tenido una influencia positiva en el sistema de planificación y ejecución municipal de esta ciudad, lo cual se evidencia en los diferentes indicadores tanto locales como nacionales”⁵¹. En Honduras, con el apoyo de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), desde el 2012 se han hecho esfuerzos concretos en el impulso del presupuesto por resultados y existe un marco normativo de planificación del desarrollo municipal de gestión por resultados que regula la elaboración y certificación de

50 E. Diez Pinto, L. Riffo Pérez, A. Williner, C. Sandoval y M. Délano (2024) Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024, pp. 77-81.

51 Patiño Muñoz, L. A. (2017) Influencia del presupuesto por resultados en la calidad del gasto público del municipio de Medellín, p. 33.

Planes de Desarrollo Municipal y Planes Estratégicos Municipales. Paraguay implementó una serie de reformas fiscales y financieras centradas en consolidar su marco fiscal y en mejorar la gestión del gasto público. Para tal efecto, se llevó a cabo una mejora en la gestión financiera pública y en la transparencia fiscal a nivel nacional y municipal, destacando la incorporación de la formulación presupuestaria basada en resultados a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

En Perú, la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 estableció la ruta para la implementación progresiva del presupuesto por resultados en todas las entidades de la administración pública, incluyendo gobiernos regionales y locales. Además, se creó el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. En México, para implementar el presupuesto basado en resultados en todos los niveles de gobierno, incluyendo el municipal, se han impulsado reformas al marco jurídico, particularmente a la Constitución y a diversas leyes federales, lo que ha servido de andamiaje para su implementación en el país. Actualmente se impulsa en varios estados y municipios, destacando la Ciudad de México.

Finalmente, varios países de la región están avanzando con la creación de sistemas de monitoreo del desempeño local. En México la Secretaría de Hacienda y Crédito Público gestiona el Sistema de Evaluación del Desempeño que le permite evaluar los avances logrados en el cumplimiento del PND y de los programas sectoriales. República Dominicana creó en 2015 el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal), que analiza 40 áreas de desempeño (presupuesto, planificación, calidad del gasto y prestación de servicios, recursos humanos, transparencia, participación ciudadana, etc.) con informes regulares trimestrales que miden avances y un ranking que cubre actualmente 158 municipios y 235 juntas distritales. En Costa Rica, la Contraloría ha creado un Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM) que monitorea el desempeño local. En Ecuador, se diseñó un Índice de Capacidad Operativa de seguimiento de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en términos de planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. Este sistema establece un *ranking* de capacidades (que muestra la brecha entre Quito y Guayaquil y el resto).



Random Institute, Bogotá, Colombia

3.8 Recursos humanos

Servicio público local de carrera

Las constituciones de Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y Ecuador establecen la existencia de empleados públicos de carrera en el ámbito subnacional. Asimismo, varios países de la región también han adoptado leyes sobre servicio civil que abarcan a los gobiernos subnacionales, o incluso leyes sobre carrera municipal. Pero con pocas excepciones, la situación del personal de los gobiernos subnacionales, especialmente en los municipios, se confronta a una diversidad de estatutos (personal de carrera, temporal, de confianza) y suele estar atravesada por la inestabilidad ante los cambios políticos.

En Brasil, como es el caso para todos los países federales, son los estados, el Distrito Federal y los municipios quienes establecen un régimen jurídico y planes de carrera para los funcionarios de la administración pública. La inmensa mayoría de los servidores públicos son estatutarios, pero existe también personal temporal y personal de confianza en situación más precaria. En Argentina y México, son las provincias y estados quienes tienen la atribución de legislar sobre relaciones laborales a nivel local. En Argentina, se observa una fuerte disparidad entre empleados de las provincias y de los municipios.

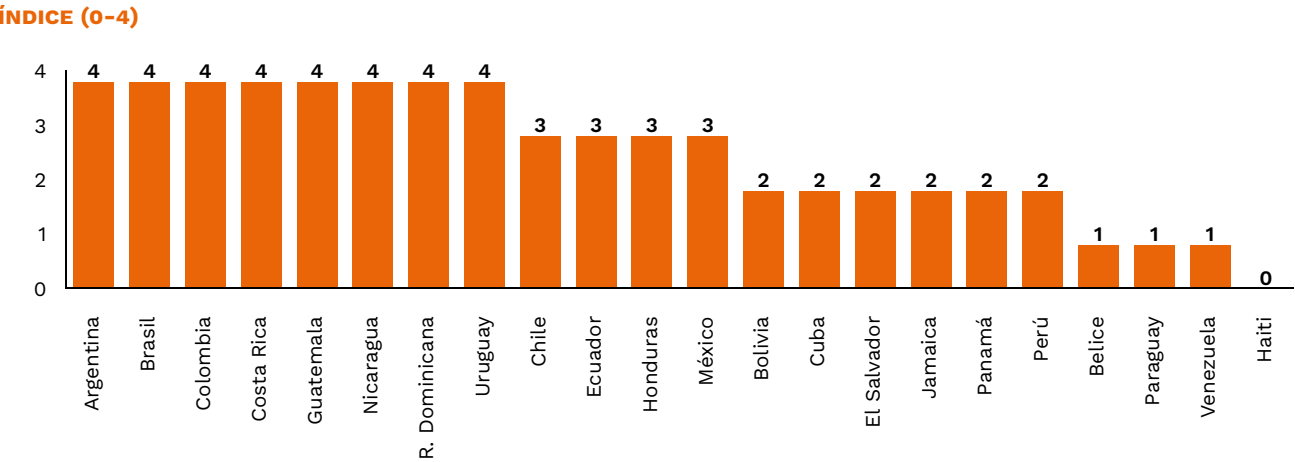
● En la mayoría de los países en ALC, el personal de los gobiernos subnacionales, especialmente en los municipios, sufre inestabilidad laboral ante los cambios políticos

En México solamente nueve estados adoptaron una ley que regula u obliga la implementación del servicio profesional de carrera. El servicio civil de carrera a nivel municipal es casi inexistente.

En Colombia, la Ley 909 de 2004 es la norma principal que regula la carrera administrativa. Mientras las autoridades locales determinan la estructura del empleo y las categorías, el Concejo Nacional del Servicio Civil asume el rol principal de formación y como ejecutor de la Escuela

Nacional de Administración Pública. En Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) define el acceso a carrera mediante concurso de méritos y oposición, garantizando una estabilidad y continuidad relativa en el ejercicio de funciones, excepto para el personal de confianza.

TABLA Y GRÁFICO 15. RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES			PUNTOS
8.1	Existen empleados públicos locales de carrera		
	• Mencionados en la ley nacional	(1 punto)	2
	• Por norma o ley específica	(2 puntos)	
8.2	Existen sistemas de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios		
	• A través de programas nacionales	(2 puntos)	2
	• Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(1 punto)	
MÁXIMO POSIBLE			4



FUENTE: Elaboración propia

Paradójicamente, en Guatemala y Honduras, donde las constituciones parecieran proteger a los servidores públicos junto con las leyes de servicio civil y de carrera administrativa municipal, su implementación es débil, lo que se refleja en la excesiva temporalidad del personal. Costa Rica creó en 2010 la carrera administrativa municipal que incluye a todo el personal, con excepción de personal interino y de confianza. En El Salvador, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal adoptada en 2006, reformada por última vez en 2019, define el marco legal para los empleados públicos municipales y se aplica a todas las municipalidades. Estaba administrada por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), pero con su disolución la tarea fue asumida por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Con la reestructuración de los municipios en 2023, los empleados municipales de las alcaldías agrupadas en los nuevos municipios conservan su antigüedad, con excepción de los

empleados de confianza. En Nicaragua, la Ley de Carrera Administrativa Municipal (2004) es gestionada por una Comisión Nacional y por comisiones departamentales y municipales de carrera.

En Panamá, la ley de descentralización de 2009 estipula que los servidores públicos municipales deben registrarse por la Ley de carrera, pero salvo para el municipio de las ciudades de Panamá y de Santa María, no hay evidencia del despliegue de la carrera a nivel local. En República Dominicana, la carrera administrativa municipal data de 2007. El Ministerio de Administración Pública inició en 2022 un programa piloto de incorporación de gobiernos locales a la carrera administrativa municipal y un programa para la profesionalización de los servidores públicos municipales en municipios de la zona fronteriza con Haití. En Jamaica, el personal de los gobiernos locales es gestionado por un organismo central, la Comisión de Servicios del Gobierno Local, y aunque una

parte del personal tiene un estatuto, existe una importante cantidad de empleados públicos en contratos a corto plazo en diversos sectores y niveles. En Haití, los empleados de gobiernos locales no son considerados funcionarios lo que, junto con restricciones financieras, fomenta una alta rotación y la falta de memoria institucional.

En Uruguay, la situación está enmarcada por la Ley de funcionarios públicos de 1990, y el estatuto de los funcionarios de cada intendencia (en ausencia del cual rige el estatuto del funcionario público de la administración central). En Chile, los empleados se benefician del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales que es-

tablece un proceso de selección transparente para empleados públicos locales. En ambos países, los empleados acceden a la función pública por concurso de méritos y pueden ocupar puestos permanentes o temporales. La selección final recae en el alcalde. En Paraguay, los cargos permanentes en entidades gubernamentales, descentralizadas, y gobiernos locales son designados oficialmente a través de actos administrativos y están previstos en el Presupuesto General de la Nación, conforme a la Ley n°1.626 de la Función Pública. En Bolivia, el estatuto del funcionario público fue paralizado en 2020. Los trabajadores de rango técnico inferior de los gobiernos de capitales de departamento y del municipio de El Alto fueron incorporados al régimen laboral general; no ocurre lo mismo con los cuadros profesionales técnicos de nivel superior y especializados. En Perú, la principal tendencia a nivel municipal es la contratación temporal, mientras que en los gobiernos regionales prevalece la contratación bajo la carrera administrativa.

Los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países de la región tienen problemas para captar a profesionales y a nuevos talentos jóvenes con formación avanzada en ámbitos críticos en administración, finanzas, ingeniería, tecnologías, digitalización o gestión ambiental. No pueden competir con el sector privado, e incluso con las instituciones del gobierno nacional, que ofrecen condiciones salariales, carreras profesionales y entornos laborales mucho más atractivos.

Sistemas de capacitación

Contar con autoridades y funcionarios bien formados es imprescindible para implementar políticas públicas que respondan eficientemente a los desafíos actuales y a las necesidades de los ciudadanos. Dada la diversidad y complejidad creciente de las agendas de gobierno, la formación profesional de los empleados públicos y su profesionalización constituye un desafío al cual se enfrentan todos los países.

En términos generales, pocos países de la región cuentan con sistemas de formación de los empleados de los gobiernos subnacionales que cubran las necesidades reales. Un grupo importante de países se apoya en institutos nacionales de administración pública (como Argentina, Brasil, Colombia), en universidades o han creado institutos especializados de fomento o desarrollo de gobiernos locales que cuentan con un cuerpo de profesionales que ofrecen asistencia técnica a los gobiernos locales. Tal es el caso de Costa Rica (IFAM), Honduras (Idem.), Guatemala (INFOM), México (INAFED) y República Dominicana (LMD). En México, el Programa de Capacitación del Servidor Público Local está gestionado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)⁵²; en Brasil, el gobierno federal a través de la Secretaría Especial de Asuntos Federativos (SEAF) dispone de la Escola Federativa⁵³ para la formación de funcionarios y agentes políticos de los municipios. También las asociaciones de municipios (Confederação Nacional de Municípios –CNM– y Associação Brasileira de Municípios –ABM–) desarrollan sus propios programas.

En Colombia, el Concejo Nacional del Servicio Civil (CNSC) tiene el rol principal de formación y como ejecutor de la Escuela Nacional de Administración Pública. El Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030 incluye a los empleados de los gobiernos subnacionales (en 2018, 573 entidades territoriales estuvieron implicadas). La Federación Colombiana de Municipios gestiona el Sistema Integral Virtual de Formación Municipal, realiza seminarios para el desarrollo de municipios inteligentes y talleres en territorios. En Ecuador, el Plan Nacional de Formación y

52 Más información en: <https://www.gob.mx/inafed>
53 Más información en: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/escola-federativa>



América Latina y el Caribe cuenta con una amplia oferta de cursos de capacitación para autoridades subnacionales, aunque no siempre adaptados a las necesidades reales del territorio

Capacitación del Sector Público 2022-2025 busca mejorar los servicios públicos, potenciar el conocimiento para un servicio eficaz, eficiente y de calidad.

Varios países de América Central han intentado combinar las diferentes modalidades creando sistemas de capacitación municipal para fomentar y sostener la capacitación a diferentes niveles (administrativos, financieros y técnicos) con ofertas de diplomas de diferente extensión. Por ejemplo, Costa Rica, Honduras y Nicaragua crearon Sistema Nacional de Capacitación Municipal. En Costa Rica, el Concejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM, creado en 2010) está gestionado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) con acuerdos con las universidades (Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– y la Universidad Estatal a Distancia –UNED–) aunque con resultados limitados por lo que se debate su transferencia al IFAM⁵⁴.

En Honduras, la Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM, 2016) está gestionada por AMHON⁵⁵. En Nicaragua, el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM) (creado en 2012) está gestionado por la Carrera Administrativa Municipal (CAM) y por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN)⁵⁶. En Guatemala, el INFOM y el Instituto Nacional de Administración Pública

ejecutan el Plan Nacional de Capacitación y Fortalecimiento Institucional. También las asociaciones de municipios, ANAM y la AGAAI, con el apoyo de la cooperación internacional, realizan esfuerzos puntuales de capacitación. En República Dominicana, el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM)⁵⁷ de la Liga Municipal Dominicana (LMD), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁵⁸ y el Ministerio de Administración Pública (MAP) cuentan con programas para la capacitación de servidores municipales, junto al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), y las asociaciones (Federación Dominicana de Municipios –FEDOMU– y Federación Dominicana de Distritos Municipales –FEDODIM–).

En todos los países de la región, las asociaciones de gobiernos locales implementan programas de capacitación, talleres, cursos de diferente naturaleza, por lo general de

duración corta o media. Ejemplos: AME en Ecuador, la ACHM en Chile, FAM en Argentina, OPACI en Paraguay y algunas de las asociaciones de municipios de México. Un caso para destacar es Mercociudades⁵⁹, que desde la lógica regional realiza una tarea importante de intercambio, producción de conocimiento y capacitación entre sus miembros. También en el plano regional, FLACMA⁶⁰ ofrece actividades de capacitación entre sus miembros. Puede citarse como innovación algunos gobiernos subnacionales que promueven y financian espacios propios para la capacitación de sus funcionarios y la ciudadanía en general. Un ejemplo es la Escuela de Gobernanza de San José en Uruguay, un laboratorio desde el que se promueve la articulación con la ciudadanía en el impulso de políticas clave para el territorio, o la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. A nivel nacional, también en México existe desde hace más de una década el Foro Nacional para la Profesionalización de los Servidores Públicos Locales, espacio informal que agrupa a los estados de la república y a los institutos de capacitación locales.

Es necesario apuntar que la cooperación internacional viene jugando un papel en la capacitación de los gobiernos subnacionales. Ejemplos de ello los encontramos en Paraguay, donde la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), en colaboración con el Concejo de Gobernadores del Paraguay (CGP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), promueven un “Foro Nacional e Internacional sobre Descentralización y Desarrollo Local” y cursos de “Actualización en Gestión Pública”; o en Jamaica, donde en el marco de reforma de los gobiernos locales se ha desarrollado un mecanismo de capacitación dirigido a municipios en colaboración con el *Commonwealth Fund for Technical Cooperation*⁶¹ y el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Comunitario.

En este punto es necesario recordar que, en el pasado, el Programa URB-AL, promovido hasta 2013 por la Comisión Europea, apoyó la formación y capacitación de los gobiernos subnacionales que participaron en sus diferentes redes temáticas. También las diferentes agencias y programas de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) u ONU Hábitat entre otras, así como bancos de desarrollo como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (Corporación Andina de Fomento, CAF) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsan programas de capacitación para los gobiernos subnacionales en la región.

54 Más información en https://www.ungl.or.cr/images/centro_de_informacion/informes_de_gestion/informes_de_%20_junta_directiva/informes_de_representacion_ungl_conacam/presentacio_n_conacam_16mayo2019.pdf

55 Más información en <https://setcam.app/>. En su Plan estratégico 2023-2027 promueve Fortalecer la Gestión de las mancomunidades y crea la Red de Unidades Técnicas Intermunicipales

56 <https://cam.gob.ni/>

57 Más información en: <https://lmd.gob.do/servicios/icam/>

58 Más información en: <https://inap.gob.do/>

59 Más información en: <https://mercociudades.org/>

60 Más información en: <https://cc-flacma.org/>

61 Más información en: <https://commonwealtheducation.org/portfolio-items/commonwealth-fund-for-technical-co-operation-cftc/>

3.9 Rendición de cuentas y transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son la base del buen gobierno y la calidad democrática. Los países latinoamericanos y del Caribe han realizado esfuerzos importantes en este ámbito en sus procesos para mejorar el control democrático e impulsar la participación ciudadana. La totalidad de los países analizados cuenta con disposiciones normativas más o menos evolucionadas para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y el control de la acción pública, con el fin de combatir uno de los grandes flagelos: la corrupción. Dicha normativa involucra a los gobiernos subnacionales para asegurar el acceso a la información pública, avanzar en propuestas de gobierno abierto y en mecanismos que faciliten la rendición de cuentas. En todos los países de la región, los gobiernos subnacionales están sujetos a un creciente escrutinio.

Cabe subrayar que, en un número relevante de países, las prerrogativas de las que disponen instituciones del gobierno nacional para fiscalizar e intervenir sobre la acción de los gobiernos subnacionales van más allá de un simple control de legalidad, lo que debilita la autonomía local. Por ejemplo, los ministerios de finanzas, contralorías o

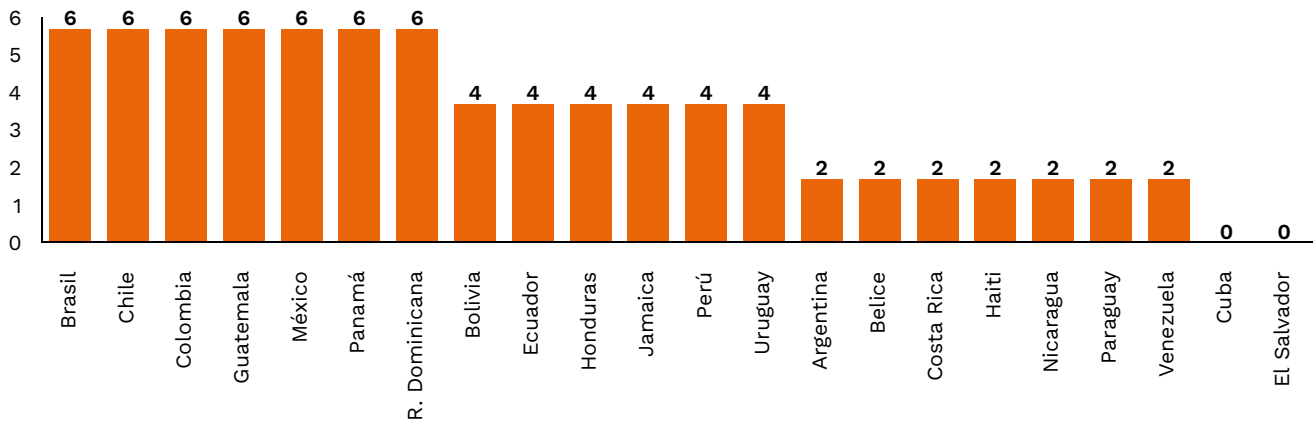
instancias similares tienen asignada la fiscalización y aprobación previa de los presupuestos de los gobiernos subnacionales (Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay).

En un número importante de países, la fiscalización de la acción de los gobiernos subnacionales se lleva a cabo por instancias centrales formalmente independientes del ejecutivo nacional (o en los países federales, por el nivel provincial o estatal). En la mayoría de los países, el control

● Aunque todos los países en la región cuentan con disposiciones normativas para la transparencia y la rendición de cuentas, la corrupción es un problema crítico

TABLA Y GRÁFICO 16. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	PUNTOS
9.1 Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2
9.2 Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2
9.3 Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2
MÁXIMO POSIBLE	6

ÍNDICE (0-6)



FUENTE: Elaboración propia.

está a cargo de la Contraloría de la República⁶², o del Auditor general (Belice, Jamaica) o del Tribunal Superior de Cuentas (Brasil, El Salvador, Haití, Honduras, Uruguay). En países federales existe un control en los diferentes niveles de gobierno: en Argentina, el nivel nacional es el encargado de auditar las cuentas de los gobiernos subnacionales. En Brasil, cada nivel tiene su tribunal de cuentas (federal, estatal y municipal). En México, además del nivel estatal, la Auditoría Superior de la Federación es un organismo especializado de la Cámara de Diputados dotada de autonomía técnica y de gestión, que dispone de poderes para auditar a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, sus poderes de aplicación y capacidad de sanción son limitados.

⁶² Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela

En algunos países, existe un doble control, como en República Dominicana, ejercido por la Liga Municipal Dominicana; en Belice, por la Dirección Nacional de Gobiernos Locales; en Venezuela, a través de la figura de la Contraloría Municipal, nombrada por la Asamblea Nacional, y en Jamaica los Comités de Cuentas Públicas Locales. La efectividad e independencia de muchos de estos mecanismos no resulta siempre verificable.

En Colombia, además de la Contraloría, intervienen los Tribunales de Cuenta departamentales y municipales; asimismo se creó la figura de “Personeros distritales y municipales” que están en relación con el Procurador General de la Nación y el Defensor de Pueblo para controlar el respeto de los derechos ciudadanos (Ley 136/1994). En Chile existe el Concejo para la Transparencia, organismo nacional que fiscaliza a organismos públicos, entre ellos a las municipalidades, para evaluar el cumplimiento de las normas referentes a Transparencia Activa y el Derecho de Acceso a la Información. En Bolivia se han creado unidades locales de transparencia y lucha contra la corrupción para monitoreo y evaluación de políticas públicas (Ley 974). En Honduras la ley prevé la nominación de un Contralor Social y de auditorías sociales, además de un “día anual de rendición de cuentas” ante el Concejo Municipal y la ciudadanía.

Durante la última década, en Centroamérica y el Caribe se han multiplicado diferentes sistemas digitalizados de colecta de datos financieros y/o de desempeño que permiten un control directo de la gestión local, tales como: el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) gestionado por la Contraloría General de la República en Costa Rica; el Sistema de Administración Financiero Municipal (SAFIM) en El Salvador gestionado por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda; el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) gestionado por la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal del Ministerio de Finanzas en Guatemala; el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI) de la Secretaría de Finanzas de Honduras; el Sistema de Transferencias Municipales (TRASMUNI) del Ministerio de Hacienda y Crédito de Nicaragua que permita gestionar las transferencias contra la presentación de informes presupuestarios o el SISMAP Municipal de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de República Dominicana. Sin embargo, no todos están regularmente actualizados o abiertos a la ciudadanía. Sistemas similares existen en el Cono Sur, como el Sistema Integrado de Administración Financiera en Paraguay.

Cabe destacar también que algunos países han diseñado mecanismos para que los gobiernos subnacionales puedan monitorear y evaluar por sí mismos las políticas públicas que desarrollan. En México, el nivel federal ha desarrollado un sistema de indicadores por resultado (MIR, Matriz de Indicadores de Resultados) destinados a monitorear la implementación de los planes de desarrollo locales. En Colombia,

todos los departamentos y la Alcaldía de Bogotá supervisan la ejecución de sus Planes de Desarrollo Departamentales mediante herramientas de seguimiento que incluyen hojas de control normalizadas o sistemas más avanzados como plataformas o programas informáticos en línea. Bogotá, por ejemplo, utiliza una herramienta tecnológica llamada Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital (SEGPLAN) para supervisar la aplicación del plan de desarrollo.

Por lo general, la fiscalización se realiza a varios niveles: un interno en donde el cabildo o concejo del gobierno local debe exigir cuentas a los miembros del ejecutivo, un externo hacia la ciudadanía y un tercero que se dirige a los niveles de gobierno superiores (nacional, estatal o provincial en los países federales). Pero la rendición de cuentas es, en muchos países, frágil y no suele tener al ciudadano como destino final ya que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas.

Que todavía queda mucho camino por recorrer se evidencia en la percepción que existe entre la ciudadanía. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción 2022⁶³ elaborado por Transparencia Internacional, únicamente Uruguay y Chile se encuentran entre los países con un índice bajo de corrupción, mientras que la mayoría de los países aparecen con índices altos o muy altos (Nicaragua y Venezuela presentan índices entre los más altos del mundo, ocupando respectivamente el puesto 167 y 177 sobre 180).

Por regla general, los países de la región han avanzado en la definición de legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas que obliga a los gobiernos subnacionales a dar acceso a la información pública para la ciudadanía. Casi todos los países han adoptado leyes. Varios se han integrado a la Alianza Mundial por el Gobierno Abierto y están ejecutando su sexto plan bianual de acción (ej. Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México). A pesar de ello, no existe uniformidad en el tipo de información pública a la que se puede acceder, en la calidad y relevancia de la misma. Depende, en gran medida, del país y del gobierno subnacional.



TRANSPARENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ

El portal de Gobierno Abierto de Bogotá ofrece información detallada sobre el Plan de Desarrollo de la ciudad. La ciudadanía puede acceder a los niveles de inversión previstos, con una desagregación por sector de actividad, así como al detalle de los recursos ya ejecutados.

El portal ofrece igualmente información geolocalizada de la inversión distrital, así como datos sobre la contribución efectiva a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El monitoreo de la evolución de los datos que incluye el portal se realiza de forma semestral.

FUENTE: Gobierno Abierto de Bogotá¹

¹ Más información en: <https://asivaelplan.sdp.gov.co/index.php>

⁶³ Más información en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>



ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

En 2016, la Alianza para el Gobierno Abierto impulsó un proyecto piloto con el objetivo de sumar a gobiernos subnacionales a los esfuerzos globales por avanzar hacia la apertura de los gobiernos y fortalecer las democracias. De los veinte participantes del plan piloto a nivel global, cinco son gobiernos subnacionales latinoamericanos: Jalisco (México); Buenos Aires (Argentina); Nariño (Colombia); La Libertad (Perú) y Sao Paulo (Brasil).

Con el fin de contribuir a que un número mayor de territorios subnacionales se comprometan con el gobierno abierto y la mejora en la gobernanza de lo público, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo que forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con Fundación Tribu, han elaborado un documento llamado “Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la co-creación, el seguimiento y la evaluación”, el cual se propone servir como herramienta y guía para el desarrollo de acciones en favor de la apertura de las instituciones públicas.

Este trabajo fue elaborado a partir de las lecciones aprendidas en el proceso de co-creación del plan de acción de gobierno abierto de la comuna de Renca, en el área metropolitana de Santiago de Chile¹.

1 Más información en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6161d8e9-a602-41de-a639-4c8b921cbb07/content>

En los países de corte federal como Argentina, México y Brasil, los estados pueden promulgar legislación propia en materia de transparencia y rendición de cuentas. México fue uno de los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto. Destaca la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México⁶⁴. Pero en el resto de gobiernos subnacionales los avances son más incipientes. Cabe mencionar también el esfuerzo de coordinación de Argentina a través del Concejo Federal para la Transparencia, órgano creado a partir de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública de 2016, e integrado por un representante de cada una de las provincias y un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina también pone en marcha un Programa Federal de Transformación Pública Digital para digitalizar los procesos administrativos en provincias y municipios, agilizando trámites ciudadanos. En Brasil, que implementó su Quinto Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto (2021-2023), el 99 % de las ciudades divulgan datos presupuestales, siendo 92 % por medio de Portales de Transparencia, mientras que la Ley de Acceso a la Información se implementa en 45 % de las ciudades.

En Chile también se evidencian avances significativos. El Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (2018-2020) incluyó como meta la ampliación del Modelo de Gobierno Abierto Municipal, especialmente en regiones remotas. El 6to Plan de Acción (2023-2027) contempla un programa de mejoramiento municipal del registro social de hogares. La ley 21.534 establece la publicidad de las sesiones de los concejos regionales y comunales. Además, la Asociación Chilena de Municipalidades implementa el programa “Municipios del Futuro” en colaboración con “Do Smart City”. En Costa Rica, la ley 12.205 (2022) ha permitido avances en el acceso a la información pública en los municipios. No obstante, un informe de Contraloría señala que tanto las municipalidades como el gobierno central se encuentran aún en un nivel básico de transformación digital. Guatemala desarrolla actualmente el 6to plan de acción

64 Más información en: <https://transparencia.cdmx.gob.mx/>

nacional (2023-2025), cuya implementación en la administración local está a cargo del INFOM, e incluye acceso a información y portales de transparencia, así como *ideathones* a nivel municipal para mejoramiento de los servicios municipales.

En Panamá, en 2020 la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) acompañó a los municipios a través de un plan de fortalecimiento de los mecanismos de gestión de la transparencia. En Paraguay, a pesar de la legislación en vigor, el monitoreo indica cumplimiento intermedio en la mayoría de los municipios, e incluso algunos municipios todavía carecen de sitios web. En Perú, a través del Portal de Transparencia y la página Cuenta General de la República se puede acceder a la información fiscal subnacional (ejecución presupuestaria de cada gobierno regional y municipio del país), pero el avance en gobierno abierto y digitalización a nivel subnacional es desigual y más bien escaso. En Uruguay, varios gobiernos departamentales ofrecen acceso a algún tipo de información pública (por lo general los presupuestos y otros documentos de interés), pero únicamente Montevideo cuenta con un portal de transparencia en desarrollo.

En la práctica, a pesar de la legislación, la capacidad de dar acceso a información pública y rendir cuentas está fuertemente vinculada con los recursos que tienen los gobiernos subnacionales a su disposición. En este sentido, se detecta que grandes ciudades y gobiernos intermedios en países federales, o unitarios descentralizados, cuentan con más herramientas para asegurar la transparencia, el acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Una revisión de los portales web de las ciudades más pobladas en cada uno de los veintidós países analizados nos indica que en quince de ellos existe acceso a un portal de transparencia, aunque el tipo de información que se proporciona difiere enormemente. En ciudades como Belice, Caracas, La Habana, Kingston, Managua o Tegucigalpa no se cuenta con un espacio formal de acceso a información pública. Aunque el caso más llamativo es Puerto Príncipe (Haití) que no cuenta con página web municipal (únicamente dos cuentas en redes sociales).

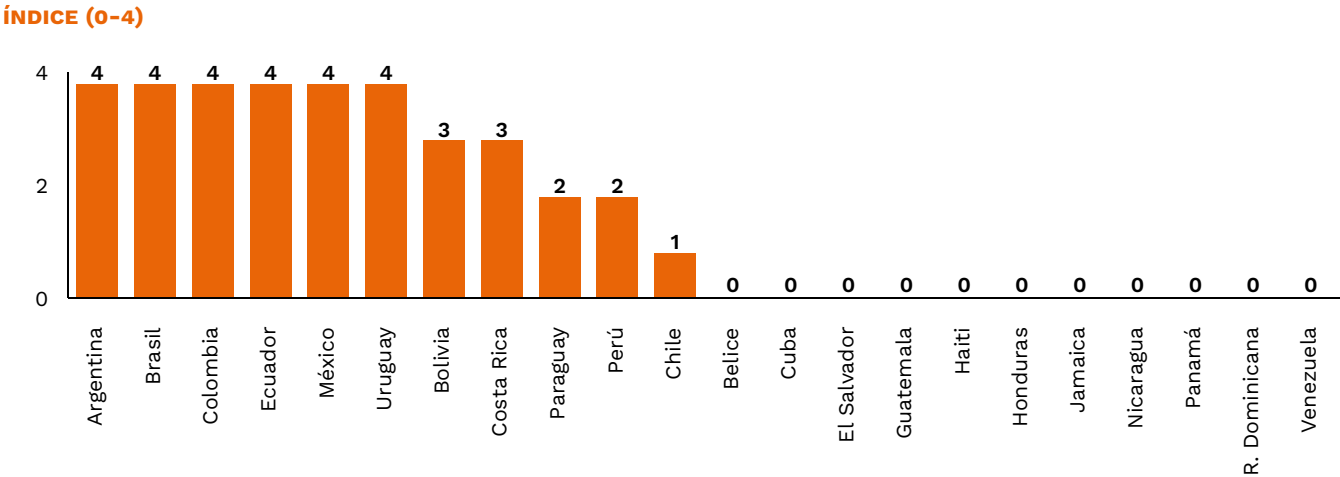
3.10 Internacionalización y agendas globales

Son varios los países latinoamericanos que reconocen formal o informalmente la acción internacional de los gobiernos subnacionales y que cuentan con ciudades, provincias o estados con tradición y presencia propia en el escenario internacional. Existe un vínculo evidente entre el nivel y la calidad de la descentralización de un país y la proyección internacional de sus gobiernos locales y regionales. En los últimos años han sido varios los gobiernos subnacionales que han impulsado procesos estratégicos de planificación de su acción internacional y que han redoblado su compromiso con las agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible, en especial la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana o los Acuerdos de París sobre Cambio Climático.

El ordenamiento jurídico en países de corte federal como Argentina o México, o que han avanzado con importantes reformas descentralizadoras como Bolivia o Ecuador, reconoce a los gobiernos subnacionales como actores de las relaciones internacionales, aunque siempre en el marco de los parámetros fijados por el gobierno nacional. En Argentina, México y Bolivia, el texto constitucional reconoce la capacidad de los gobiernos subnacionales de firmar acuerdos internacionales siempre que no afecten ni a los intereses ni al crédito nacional y que se den en el marco de sus competencias y con respeto a los principios de la política exterior determinada a nivel país. La Constitución ecuatoriana, por su lado, otorga a los gobiernos descentralizados autónomos competencia exclusiva para gestionar la cooperación internacional en su territorio y en el ámbito de sus competencias. Resulta significativo el caso de Brasil, puesto que a pesar de que no se da un reconocimiento expreso ni en la Constitución ni en las leyes federales, los gobiernos subnacionales operan en el ámbito internacional a partir de la autonomía que sí tienen reconocida y protegida constitucionalmente.

● Existe un claro vínculo entre el nivel y la calidad de la descentralización de un país y la proyección internacional de sus gobiernos subnacionales

TABLA Y GRÁFICO 17. INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES			PUNTOS
10.1 Existen instrumentos para localizar los ODS			2
• +2 Informes locales voluntarios en país unitario		(2 puntos)	
• +5 Informes locales voluntarios en país federal		(2 puntos)	
10.2 Grado de internacionalización de los gobiernos locales			
País unitario:			
• Existe un plan de internacionalización u oficina internacional		(1 punto)	2
• Existe más de un plan/oficina		(2 puntos)	
País federal:			
• Existen más de 5 planes/oficinas		(2 puntos)	
MÁXIMO POSIBLE			4



FUENTE: Elaboración propia.

Destaca como innovación el reconocimiento a la acción internacional de provincias y estados incluido en las constituciones de algunas provincias argentinas o estados mexicanos. El artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México la reconoce como “ciudad global” y promueve su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales; el establecimiento de acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y la asunción de su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior. Algo similar se incluye en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuyo artículo 104 atribuye al Jefe de Gobierno la facultad de “concluir y firmar tratados, convenios y acuerdos

internacionales con entes públicos extranjeros y organismos internacionales”. En el caso de los estados mexicanos, destaca la primera estrategia de acción internacional aprobada por el estado de Campeche, lo que abre el camino a la elaboración de una política pública de la acción internacional para el conjunto de los estados federados.

De facto, en la mayoría de los países de la región, existen gobiernos subnacionales que impulsan acciones exteriores o participan de la cooperación internacional sin que les hayan sido atribuidas competencias expresas para ello. Operan en una zona gris, en ocasiones de manera articulada con el gobierno nacional, en otras con su conocimiento, y en muchas otras en abierto conflicto. Países como Chile, Colombia o Uruguay fomentan y acompañan la acción internacional de sus gobiernos locales y regionales. Otros, como El Salvador, Nicaragua o Venezuela, la obstaculizan. Existen otras realidades, como Cuba, donde los municipios y las provincias se proyectan en el ámbito internacional, pero bajo la tutela del gobierno nacional. El grupo más numeroso incluye a Belice, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay y Perú, donde los gobiernos subnacionales intervienen de manera esporádica y poco estratégica en determinados espacios internacionales, fundamentalmente en proyectos de cooperación internacional o en el trabajo de las redes.

La cooperación internacional ha sido con toda certeza la principal vía de conexión de los gobiernos subnacionales de ALC con el mundo. Con muy pocas excepciones, la

mayoría de los países de la región cuenta con un importante recorrido en materia de cooperación descentralizada, ya sea a través de hermanamientos u otras relaciones de carácter bilateral, el trabajo en el marco de redes de ciudades, o mediante el apoyo de organismos multilaterales como la propia Unión Europea. Lamentablemente, en países como El Salvador, Nicaragua o Venezuela, que en décadas pasadas destacaron por su cooperación descentralizada, hoy los gobiernos nacionales ponen trabas a los gobiernos locales para que sigan beneficiándose de estos intercambios.

También hay que poner de relieve la importancia que han tenido las redes de gobiernos locales y subnacionales. Plataformas como Mercociudades, que reúne a las principales ciudades de América del Sur; FLACMA, que opera a través de las asociaciones nacionales de gobiernos locales; el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)⁶⁵, la Unión de Ciudades

Capitales Iberoamericanas (UCCI)⁶⁶ o la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)⁶⁷, que operan en el entorno iberoamericano; el Commonwealth Local Government Forum (CLGF)⁶⁸, en el ámbito de la Commonwealth; ICLEI (Gobiernos Locales por la Sostenibilidad)⁶⁹, C40⁷⁰, Regions4⁷¹ o Resilient Cities Network⁷², en ámbitos sectoriales como políticas climáticas o la resiliencia.

Igualmente, los procesos de localización de las principales agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible han constituido en los últimos años otra palanca importante para explicar la proyección internacional de los gobiernos subnacionales en la región. En un número considerable de países se han llevado a cabo esfuerzos por localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otras agendas globales como la Nueva Agenda Urbana aprobada por la ONU en Quito en 2016. A excepción de Haití, Nicaragua y Venezuela, en los países analizados se han identificado acciones más o menos relevantes destinadas a alinear las políticas y estrategias que impulsan los gobiernos subnacionales con los ODS y a rendir cuentas de su contribución.

Cada vez son más los gobiernos subnacionales que elaboran y presentan Informes Voluntarios (VSR, por sus siglas en inglés) mediante los cuales reportan su contribución a los ODS (92 hasta 2024, 27 % de los gobiernos subnacionales que reportan en el mundo). Buena parte de los municipios, provincias, departamentos o estados que elaboraron o están elaborando informes voluntarios se encuentran en países con niveles importantes de descentralización; o involucran a gobiernos subnacionales con recursos y capacidades importantes. Por lo general, las grandes ciudades (y algunas intermedias muy dinámicas) así como gobiernos intermedios en Argentina, Brasil, México o Colombia, disponen del conocimiento y los recursos para generar indicadores ODS, vincularlos con fuentes de información fiables, abrir espacios para la participación ciudadana y de los actores territoriales, y redactar los informes.

Es necesario apuntar, sin embargo, que los gobiernos nacionales en países como Argentina, Uruguay o Colombia, también algunos organismos multilaterales como el PNUD u ONU Hábitat, y redes de ciudades y gobiernos regionales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Mercociudades, o el CLGF, están apoyando a los gobiernos subnacionales de la región para que se comprometan y reporten. Esto está provocando que algunos departamentos del interior del Uruguay, como San José,

66 Más información en: <https://ciudadesiberoamericanas.org/>

67 Más información en: <https://www.uimunicipalistas.org/>

68 Más información en: <https://www.clgf.org.uk/>

69 Más información en: <https://iclei.org/>

70 Más información en: <https://www.c40.org/>

71 Más información en: <https://regions4.org/>

72 Más información en: <https://resilientcitiesnetwork.org/>

65 Más información en: <https://www.cideu.org/>

● En la mayoría de los países, los gobiernos subnacionales mantienen relaciones internacionales sin que se les hayan atribuido competencias expresas para ello



Eduardo Sánchez, La Boca, Buenos Aires, Argentina

municipios medianos argentinos, brasileños o ecuatorianos, o ciudades más grandes, pero con recursos muy escasos, como Belmopán en Belice o Puerto Príncipe, participan del proceso.

Las ciudades y regiones en ALC presentan una gran disparidad en cuanto a su capacidad para operar en el ámbito internacional. Un primer grupo de ciudades y regiones que podríamos calificar de líderes en el tema lo integran algunas de las principales metrópolis de la región, como Buenos Aires, Bogotá, Quito, Medellín, Ciudad de México, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Sao Paulo; y algunos estados y provincias en Argentina, Brasil y México. Se trata de gobiernos con una fuerte voluntad de internacionalizarse y que operan apoyándose en equipos profesionales, presupuestos

dedicados y una red de aliados internacionales. La mayoría de estos gobiernos operan a partir de estrategias de acción exterior acordadas con los principales actores de sus territorios.

Existe un segundo grupo de ciudades y gobiernos intermedios integrado por algunas capitales (Asunción, La Paz, Panamá, Santiago de Chile, San José de Costa Rica), ciudades medianas muy dinámicas (como Belo Horizonte, Córdoba, Guadalajara, Mérida, Cuenca o Rosario) y algunos gobiernos intermedios, que operan con recursos más limitados pero que hacen esfuerzos relevantes por proyectarse, especialmente a nivel regional. Pero la inmensa mayoría de los gobiernos subnacionales no dispone del marco legal, institucional ni de los recursos (humanos y presupuestarios) para llevar hacia adelante una verdadera política pública de acción internacional.

Las asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales merecen un apunte final. Se trata de instancias activas en el contexto latinoamericano e internacional, que en su mayoría operan con pocos recursos, pero están dotadas de representatividad. Durante años han impulsado acciones para favorecer procesos de descentralización y refuerzo de la gobernanza local y en el involucramiento de sus miembros en la acción internacional (siete asociaciones nacionales han presentado Informes Subnacionales Voluntarios sobre la localización de los ODS)⁷³. A nivel continental existen dos grandes asociaciones de gobiernos subnacionales, FLACMA y Mercociudades. FLACMA reúne a asociaciones nacionales de municipios y Mercociudades incluye ciudades y gobiernos subnacionales con membresía directa. Sin embargo, en el marco de la integración regional latinoamericana queda aun por consolidar un espacio de más coordinación entre ellas, que permita una acción más concertada y eficaz para promover el desarrollo territorial

⁷³ Estas asociaciones son CONGOPE (Ecuador), que ha presentado cinco informes; UNGL (Costa Rica), que ha presentado dos informes; y CONAMM (México), FAM (Argentina), el Congreso de Alcaldes (Uruguay), la Asociación Chilena de Municipalidades (Chile) y CNM (Brasil), cada una de las cuales ha presentado un informe.

4.

Resultados comparados por país

El análisis comparativo realizado en este estudio esboza una imagen de la descentralización y del contexto para el desarrollo territorial en las diferentes subregiones del continente, con avances y retrocesos. El estudio destaca los esfuerzos realizados por varios países de la región para avanzar en la definición de políticas públicas más eficientes, transparentes y con mayor impacto en el ámbito subnacional; aunque también pone de relieve los déficits estructurales que persisten en ámbitos clave como la función pública local, la planificación y la presupuestación orientada a resultados, o la rendición de cuentas.

A pesar de que una parte muy importante de los países de la región ha realizado un esfuerzo relevante por avanzar en procesos de descentralización y de mejora del entorno jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales, la disparidad entre las competencias, los recursos y las capacidades de que estos disponen sigue siendo un obstáculo para la prosperidad futura de la región.



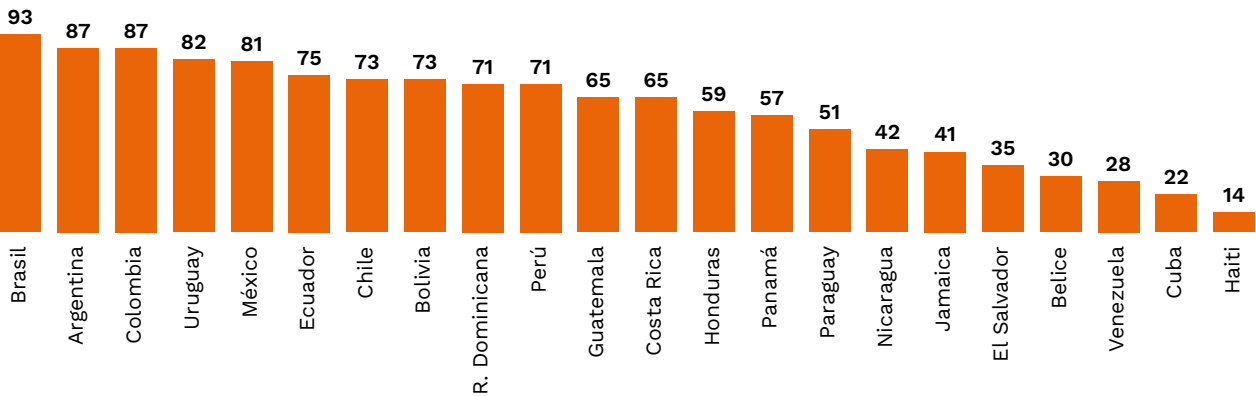
Se constata globalmente que, durante la última década, la descentralización ha avanzado en algunos países, mientras que en otros ha experimentado serios retrocesos

Adicionalmente a los desafíos de gobernanza, la región enfrenta retos importantes como la persistente desigualdad económica y social, con amplias brechas en el acceso a servicios básicos como salud y educación; alta informalidad y desempleo, exacerbada por la falta de oportunidades laborales de calidad. Además, la región enfrenta problemas de inseguridad y violencia, muchas veces ligados al crimen organizado y al narcotráfico. El cambio climático es otro

reto importante, por el impacto creciente de huracanes, sequías e incendios forestales. Finalmente, en muchos países la inestabilidad política y la corrupción obstaculizan el desarrollo y la gobernabilidad efectiva.



GRÁFICO 18. ÍNDICE GLOBAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (22 países analizados). (Índice Global sobre 100)



FUENTE: Elaboración propia.

Abordar estos desafíos no será posible sin gobiernos sub-nacionales fuertes y eficientes. La región se enfrenta hoy más que nunca a una tarea urgente para fortalecer dicho nivel de gobierno propiciando políticas de desarrollo territorial enfocadas en el largo plazo.

Con información escasa y a menudo desactualizada, se constata que la descentralización en los países de ALC ha experimentado avances y retrocesos durante la última década. Al interior de ese panorama general, se distinguen algunos países con avances importantes, como Brasil y Colombia, aun cuando ambos países enfrentan desafíos considerables. Otros, como Argentina y México, cuentan con sistemas federales que les otorgan avances iniciales, pero donde el progreso de la descentralización a nivel municipal se ha estancado. Más recientemente, Uruguay y Chile se han comprometido con esfuerzos descentralizadores y su indicador se ve favorecido por la calidad de sus instituciones democráticas

Por otro lado, Bolivia, Ecuador y Perú también han emprendido reformas descentralizadoras durante las últimas décadas, pero con avances y retrocesos en diferentes campos, afectados por una mayor inestabilidad política. En Centroamérica, Honduras ha retomado durante los últimos años la agenda de descentralización, mientras que Costa Rica, a pesar de su tradición centralista, también se ve aventajada por su tradición democrática. En el extremo opuesto, se encuentran países muy rezagados (Haití, Cuba, Belice, Jamaica) o que incluso han sufrido retrocesos en años recientes (Venezuela, Nicaragua, El Salvador).

En suma, el grado de descentralización varía notablemente: no siempre un país federal está más descentralizado que uno unitario: Colombia, siendo unitario, encabeza índices regionales de descentralización junto a Brasil, mientras que México, con una organización federal fuertemente consolidada, no está exento de tendencias centralizadoras en ámbitos sensibles, como es el caso del financiamiento de los gobiernos subnacionales.

El estudio destaca los avances logrados; aunque también pone de relieve los déficits estructurales que persisten en ámbitos clave como el financiamiento, la gestión de recursos humanos, la planificación y la presupuestación orientada a resultados, o la rendición de cuentas.

El siguiente cuadro muestra de manera esquemática cómo los 22 países pueden distribuirse de manera general en tres grandes grupos. El primero reúne a aquellos países cuyo índice superó los 80 puntos sobre 100 y que corresponden a los países federales más Uruguay y Colombia. Un segundo grupo que supera la media regional pero que no llega a los 80 puntos, lo constituyen los países más centralizados que han dado avances hacia la descentralización en la última década. Por último, encontramos al tercer grupo de nueve países que se sitúa por debajo de la media y que agrupa a casi la mitad del continente y en donde se han visto pasos tímidos hacia la descentralización o francos retrocesos.

TABLA 19. GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN POR PAÍS Y POR GRUPO (2025)

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
En consolidación	En construcción	Estancada o en retroceso
1. Brasil	6. Ecuador	14. Panamá
2. Argentina	7. Chile	15. Paraguay
3. Colombia	8. Bolivia	16. Nicaragua
4. Uruguay	9. República Dominicana	17. Jamaica
5. México	10. Perú	18. El Salvador
	11. Guatemala	19. Belice
	12. Costa rica	20. Venezuela
	13. Honduras	21. Cuba
		22. Haití

FUENTE: Elaboración propia.

● En 41 % de los países estudiados, la descentralización está estancada o en retroceso; en 36 % está en construcción y en 23 % se encuentra en proceso de consolidación (2025)

5.

Principales hallazgos del estudio

5.1 Agenda de retos

Descentralización ¿de iure o de facto?

América Latina y el Caribe muestra una amplia diversidad institucional en la organización de los Estados nación. Cuatro Estados son federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), dos son monarquías constitucionales (Belize y Jamaica) y 16 son Estados unitarios con dos, tres e incluso cuatro niveles de gobiernos subnacionales (departamentos, municipios, provincias, distritos, parroquias, territorios indígenas originarios, resguardos, etc.). En las últimas décadas, muchas constituciones latinoamericanas han reconocido la autonomía de los gobiernos subnacionales. En todos los países

observados, las autoridades locales son electas en comicios democráticos y libres (con excepción de Cuba). Sin embargo, persiste a menudo una brecha entre la descentralización *de iure* (lo establecido en las leyes) y la descentralización *de facto* (la realidad práctica).

Ejemplos de esta dicotomía abundan. La constitución de Venezuela consagra la autonomía municipal, pero en la práctica el gobierno central interviene y controla fuertemente los ámbitos locales. Nicaragua directamente eliminó de su Carta Magna la referencia a la autonomía municipal, consolidando un control centralizado. En la mayoría de los países –sean federales o unitarios– la tradición

presidencialista permite al Ejecutivo nacional concentrar el poder político y financiero, limitando la operación de los gobiernos subnacionales mediante la asignación

● Aunque los marcos jurídicos sean favorables a la descentralización, la realidad institucional sigue marcada por una fuerte tradición hacia la centralidad y el histórico presidencialismo



condicionada de fondos o controles ex ante (por ejemplo, aprobación central de presupuestos locales, restricciones a la potestad tributaria). En otras palabras, muchos marcos jurídicos prometen autonomía, pero la realidad institucional sigue marcada por una fuerte tradición de presidencialismo.

En síntesis, el entorno jurídico-institucional de la descentralización en ALC es heterogéneo; se observan tanto progresos (nuevos marcos legales inclusivos) como retrocesos. En ese entorno conviven normas que promueven la descentralización y reconocen la autonomía local con prácticas donde persiste el centralismo histórico característico de la región.

Gobernanza multinivel frente a una cultura política jerárquica y vertical

Un aspecto crítico del panorama regional son las debilidades de la gobernanza multinivel, es decir, en la interacción entre distintos niveles de gobierno (nacional, intermedio y local) y la cooperación entre territorios del mismo nivel. A nivel regional, el sistema de competencias se muestra como un abanico extenso y heterogéneo de responsabilidades, cuya distribución entre niveles de gobierno puede ser ambigua, con solapamientos y carencias. En ámbitos claves como la lucha contra la pobreza, las desigualdades, el desarrollo económico, el cambio climático o incluso la prestación de servicios básicos como el acceso al agua potable, la educación, la salud o la seguridad, se necesita de una amplia coordinación y complementariedad entre niveles de gobierno, lo que no siempre sucede.

Actualmente, en muchos países la coordinación vertical dista de ser efectiva. Si bien existen espacios formales de concertación en algunos casos, a menudo las políticas nacionales se diseñan e imponen desde arriba sin suficiente consideración de las prioridades territoriales. Las asociaciones de municipios o de gobiernos intermedios suelen carecer de suficiente reconocimiento o capacidad para incidir en las agendas nacionales. Esta asimetría de poder hace que las estrategias nacionales predominen, generando políticas territoriales poco contextualizadas e impidiendo sinergias óptimas entre niveles. En algunos países se han creado instancias consultivas, pero su agilidad y eficacia son limitadas.

● La asimetría de poder entre niveles de gobierno hace que muchas veces las estrategias nacionales se impongan sin tomar en cuenta los contextos locales

Por otro lado, la gobernanza multinivel horizontal –la cooperación entre gobiernos del mismo nivel– es fundamental y presenta oportunidades desaprovechadas. Existen experiencias relevantes de asociaciones intermunicipales y redes locales en la región, pero se requiere fortalecer y multiplicar estas iniciativas para aprovechar todo su potencial.

La participación de la ciudadanía y actores locales es otro eje de la gobernanza multinivel. ALC fue pionera en mecanismos como el presupuesto participativo, y la mayoría de los países cuenta hoy con normas que promueven la participación ciudadana a nivel local. Sin embargo, en la práctica persisten limitaciones para facilitar la incidencia real de la sociedad civil en las políticas públicas territoriales. Fuera de algunas ciudades innovadoras, en muchos municipios los espacios participativos son escasos o formales, y a veces son manipulados y utilizados de manera clientelar. La falta de canales adecuados de diálogo de los gobiernos subnacionales con las comunidades, empresas y universidades constituye una debilidad que limita la gobernanza efectiva.

En resumen, la gobernanza multinivel en la región enfrenta desafíos tanto verticales (mejorar la articulación nación-territorio) como horizontales (fomentar la cooperación entre territorios) y sociales (integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones). La débil coordinación intergubernamental se refleja en la debilidad de sinergias entre políticas nacionales y locales, lo que trae consigo dispersión de recursos, duplicidad de esfuerzos y, a la postre, conflictos.

Gobiernos subnacionales con competencias difusas y finanzas débiles

Con pocas excepciones, la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en ALC es, en general, reducida. Como se ha visto, a nivel regional los gobiernos subnacionales representan una fracción muy limitada del gasto público nacional (18,2 % %) y generan recursos propios por una porción bastante menor del PIB (5,6 % %) que en los países desarrollados (15,7 % %). Los datos respecto al porcentaje de gasto e ingreso público reflejan un poder fiscal y una capacidad de gasto local restringido que dificulta la autonomía política de las autoridades locales para responder a los reclamos de su población, situación que les hace altamente dependientes de decisiones centrales.

La dependencia de las transferencias nacionales es extrema en varios casos. Además, gran parte de esas transferencias vienen condicionadas a ciertos usos (por ejemplo para educación, infraestructura o salud), lo que restringe el margen de decisión local e incluso desincentiva la eficiencia y rendición de cuentas.

Otro problema crónico son los mandatos no financiados, o al menos no correctamente financiados, derivados de delegaciones competenciales: gobiernos nacionales (unitarios y federales) traspasan competencias a niveles inferiores sin proveer recursos

● Es común que los gobiernos subnacionales gasten en educación, salud o atención social más allá de sus responsabilidades legales, sin contar con los recursos necesarios, presionados por las urgencias de la ciudadanía

suficientes para ejercerlas. Es común que los municipios deban afrontar gastos en educación, salud o atención social más allá de sus responsabilidades legales, presionados por las urgencias que tiene la ciudadanía, sin recibir financiamiento adecuado para ello. La respuesta a la pandemia de Covid-19 o la atención a migrantes ilustran estas cargas impuestas a los gobiernos locales.

La descentralización fiscal es necesaria como mecanismo para propiciar más equilibrio territorial y compensar las diferencias al interior de un país. Las distintas capacidades económicas y administrativas de los territorios hacen que, con similares competencias, algunos gobiernos subnacionales puedan recaudar y prestar servicios mucho mejor que otros. Los mecanismos de compensación y solidaridad interterritorial existentes (fondos de transferencia, fórmulas de igualación) suelen ser insuficientes para cerrar las brechas y desequilibrios. Como resultado, existen notorias diferencias en el acceso y calidad de servicios públicos entre territorios ricos y pobres, lo que profundiza la brecha territorial.

● La falta de acceso a financiamiento adecuado a nivel subnacional es un foco rojo para el futuro del desarrollo territorial en el continente

La descentralización otorga poderes sobre los ingresos y asigna responsabilidades de gasto a gobiernos subnacionales con capacidades y necesidades diferentes (por población, riqueza, ubicación geográfica, etc.). Las medidas generalmente previstas para aliviar estas diferencias, a través de mecanismos de igualación o solidaridad fiscal, requieren mejora.

En conclusión, el financiamiento subnacional en ALC se caracteriza por la debilidad de los recursos locales, ingresos propios escasos, altísima dependencia de transferencias nacionales (a menudo condicionados), mandatos descentralizados por delegación de competencias sin un financiamiento adecuado y una distribución desigual de recursos que perpetúa las inequidades regionales. Esta dimensión fiscal es una de las más sensibles y críticas del panorama actual y un foco rojo para el futuro del desarrollo territorial en el continente.

Profesionalización deficitaria

En muchos países de ALC, la profesionalización y estabilidad del personal de la administración pública local es todavía incipiente. Solo siete países cuentan con leyes específicas que regulan la carrera administrativa del personal público subnacional; en la mayoría, el empleo en gobiernos subnacionales se rige por la legislación general de la función pública nacional o por el derecho laboral común. En los países federales, cada estado o provincia puede tener su propio estatuto, lo que multiplica los

regímenes aplicables (incluso los municipios brasileños tienen competencias en materia laboral). En la práctica, la implementación de un servicio civil de carrera a nivel subnacional es limitada.

La corta o intermitente temporalidad del personal contratado dificulta el mantenimiento de los estándares de calidad en los servicios públicos a largo plazo. Incluso el personal de carrera, exceptuando contados países, puede estar condicionado por los cambios en las coyunturas electorales. Dotar de estabilidad a los equipos profesionales con el objetivo de consolidar la capacidad instalada sigue siendo una asignatura pendiente en buena parte de los países de la región.

En cuanto a formación y capacitación, se observan diversas iniciativas para fortalecer capacidades locales –desde institutos nacionales de administración pública, programas de ministerios sectoriales, esfuerzos de asociaciones municipalistas, cooperación internacional, etc.– pero en conjunto la oferta formativa suele ser puntual y fragmentada. Salvo algunas excepciones de escuelas nacionales bien establecidas, muchos programas de capacitación carecen de continuidad, no están articulados con una carrera administrativa de largo plazo y no siempre responden a las necesidades más apremiantes de los gobiernos subnacionales. Fuera de las grandes ciudades y de ciertos gobiernos intermedios, se observa un déficit de personal calificado y oportunidades de capacitación continua. En Centroamérica algunos países han dado pasos hacia sistemas integrados de formación local, pero su funcionamiento es incipiente.

Las limitaciones de recursos humanos calificados se traducen en dificultades para planificar y gestionar eficazmente los territorios. Pocos gobiernos subnacionales cuentan con la capacidad técnica para elaborar planes de desarrollo estratégico de mediano o largo plazo, orientar sus presupuestos por resultados, monitorear y evaluar el impacto de sus políticas, y rendir cuentas de forma transparente. Países como Colombia han desarrollado marcos de referencia y herramientas para apoyar la planificación local y territorial, o como México que acompaña a sus estados y municipios en la definición de indicadores de desempeño presupuestal. No obstante, existe una importante brecha entre las capacidades que tienen a disposición las grandes ciudades y los gobiernos estatales/provinciales con relación a las que tienen el resto de municipios medianos o pequeños.

La transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional también refleja esta brecha. Aunque la región ha avanzado en marcos legales de lucha contra la corrupción y gobierno abierto, en la práctica muy pocos gobiernos locales ofrecen información

● En los gobiernos subnacionales predomina la segmentación entre los funcionarios de planta (con estabilidad) y la mayoría de los empleados contratados temporalmente o por “confianza”

● Los marcos normativos por sí solos no garantizan la transparencia; se requiere capacidad técnica e inversión para implementarlos efectivamente

pública actualizada, trámites digitales accesibles y mecanismos permanentes de rendición de cuentas a la ciudadanía. Las principales ciudades de países más descentralizados suelen disponer de portales de transparencia e incluso plataformas de gobierno abierto, mientras que las capitales de al menos siete países de la región carecen de cualquier acceso público a información gubernamental en línea.

En el caso de ciudades intermedias y municipios rurales, las carencias de información y digitalización son aún mayores. Esta situación evidencia que los marcos normativos por sí solos no garantizan la transparencia; se requiere de capacidad técnica e inversión para implementarlos efectivamente. Además, digitalizar las políticas públicas es un imperativo, tanto al interior del gobierno para hacer más eficientes sus procesos, como en los trámites frente a la ciudadanía. Al enorme costo de dotarse de infraestructura moderna y adecuada, se suman las altas facturas para mantener al día los programas y aplicaciones, así como los servicios de mantenimiento. La llegada de la inteligencia artificial es sin duda una gran oportunidad para enfrentar este reto, aunque presentarán desafíos que apenas se vislumbran.

Mujeres y minorías en los liderazgos locales: techo de cristal

En las últimas décadas, muchos de los países observados han introducido medidas para fomentar la participación de mujeres y miembros de minorías en los gobiernos subnacionales, a través de leyes de cuotas electorales, alternancia de género y paridad en las listas de candidatos a nivel local. Asimismo, en algunos casos se reservaron escaños o cargos para representantes de pueblos originarios o minorías étnicas, buscando asegurar su presencia en los órganos de representación subnacionales. Estas medidas han generado progresos notables en los cuerpos colegiados, como los concejos municipales, donde la representación femenina ha alcanzado promedios cercanos al 30 % e incluso la paridad en algunos países.

Si embargo, persiste una importante brecha de género en los cargos ejecutivos locales. La proporción de mujeres en alcaldías y gobernaciones sigue siendo significativamente baja, lo que revela la existencia de un “techo de cristal” que limita el acceso de las mujeres a posiciones de

● La región ha avanzado normativamente hacia la inclusión de mujeres e identidades diversas en la política subnacional, aunque en la práctica su representación sigue siendo insuficiente, más aún, en cargos ejecutivos



Susan Flores, Ciudad de México, México

máxima autoridad. Esta desigualdad se agrava cuando se superpone a otras dimensiones de discriminación, como el origen étnico o racial.

Si bien la región ha avanzado normativamente hacia la inclusión de mujeres e identidades diversas en la política subnacional, en la práctica la representación sigue siendo insuficiente, sobre todo en puestos de mayor poder.

Al mismo tiempo, varios países han introducido reformas constitucionales reconociendo derechos y autonomías específicas para territorios de pueblos originarios y para la participación de grupos vulnerables y minorías. El reconocimiento de la diversidad cultural y de las tradiciones de esas poblaciones son innovaciones jurídicas largamente reclamadas para salvaguardar sus formas ancestrales de organización y proteger sus derechos colectivos e individuales. Son pasos importantes, aunque queda mucho por hacer para trascender la histórica exclusión de las minorías en los espacios de poder.

5.2 Panorama de oportunidades

Impulsar el enfoque territorial para un mayor desarrollo regional

Sin lugar a dudas, en América Latina y el Caribe, el enfoque territorial del desarrollo se presenta como una oportunidad clave para enfrentar los desafíos de la región expuestos más arriba.¹ Enfrentar las llamadas “trampas del desarrollo” (bajo crecimiento, alta desigualdad y baja institucionalidad) en ALC exige adoptar un enfoque territorial que mejore la articulación entre desarrollo local y las estrategias nacionales de desarrollo, apoyadas en una gobernanza multinivel efectiva. Esto significa que los territorios –municipios, provincias, departamentos, regiones– deben ser considerados aliados clave del gobierno nacional para diseñar e implementar soluciones a problemas económicos, sociales, culturales y ambientales que varían de un lugar

a otro. Integrar a los gobiernos subnacionales de manera articulada con las políticas nacionales puede conducir a un desarrollo más coherente e inclusivo, al ajustar las intervenciones a las realidades locales.

Para que los gobiernos subnacionales asuman este rol estratégico en el desarrollo de sus territorios, es imprescindible empoderarlos incrementando progresivamente su autonomía real –política, administrativa y financiera–, así como sus capacidades institucionales. Esto implica revisar

los marcos legales y las prácticas para poder descentralizar competencias allí donde sea más eficiente, y dotar a los niveles subnacionales de los recursos necesarios para ejercerlas plenamente.

Para ello es necesario ampliar gradualmente los márgenes de autonomía, permitiendo a los gobiernos locales y regionales experimentar y explorar alternativas innovadoras en materia de políticas públicas y de gestión. Una mayor autonomía debe venir acompañada de responsabilidades, pero también de espacios para

¹ En este punto conviene revisar: Fernandez de Losada, Agusti. Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. Guía para la implementación. Herramientas Eurosocial, No. 75. España, 2021; así como el Enfoque Territorial del Desarrollo (TALD, Territorial Approach to Local Development), promovidos por la Unión Europea (www.taldfacility.eu).

facilitar la creatividad local en búsqueda de soluciones adecuadas para cada territorio.

Empoderar a los gobiernos locales requiere también invertir en su desarrollo institucional –capital humano, sistemas de gestión y cultura organizacional– para que puedan liderar estrategias de desarrollo inclusivas y sostenibles a mediano y largo plazo, y trascendiendo los ciclos electorales. Con más autonomía y capacidad, los gobiernos subnacionales podrán movilizar mejor las potencialidades de sus comunidades, articular actores locales (públicos, privados y comunitarios) en proyectos territoriales, y asumir un rol protagónico en la transformación de sus realidades.

Fortalecer la institucionalidad subnacional como pilar de la democracia

En tiempos recientes, la región ha atravesado un período de desafección democrática. Según el Latinobarómetro², en 2024 solo el 52 % de la población apoyaba la democracia (aunque en ascenso desde el mínimo de 48 % en 2018). Un 25 % de los ciudadanos se declaraba indiferente ante un régimen democrático (les “da lo mismo”), mientras que un 16 % prefería un gobierno autoritario. Al mismo tiempo, el 65 % estaba insatisfecho con el funcionamiento de la democracia. En este caldo de cultivo surge un nuevo autoritarismo difuso, caracterizado por la creciente tolerancia a líderes fuertes que “resuelven problemas” a veces contra la institucionalidad democrática y el respeto de los derechos humanos. Los gobiernos subnacionales no son inmunes a esta realidad. La desconfianza e indiferencia ciudadana también se presenta a nivel local.

En este marco, las tendencias re-centralizadoras que se observan en algunos países de la región se trasladan de manera evidente a la realidad territorial. Los gobiernos nacionales de Nicaragua, El Salvador y Venezuela han limitado la capacidad política y operativa de sus gobiernos subnacionales. En Haití, la crisis del Estado ha arrastrado a los municipios. Esto debilita el necesario equilibrio democrático que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno.

Cuando los municipios o niveles de gobierno intermedios (estados, provincias, departamentos, etc.) no logran responder eficazmente a las necesidades de la población, pueden alimentar el retroceso institucional, la inestabilidad o la desconfianza en el sistema político, como se refleja en la multiplicación de candidaturas apartidistas en algunas elecciones.

² Más información en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>



Contar con gobiernos subnacionales fuertes y eficaces contribuye a la resiliencia democrática del conjunto del Estado

Por el contrario, cuando los gobiernos subnacionales cuentan con autonomía política, competencias claras, recursos suficientes y legitimidad democrática, pueden actuar con mayor capacidad para defender derechos y garantizar servicios públicos esenciales, incluso en contextos de inacción o retroceso por parte del nivel central

En este punto, cabe señalar la relevancia política creciente de algunos líderes locales en la arena nacional. Varios alcaldes de capitales o grandes urbes han ascendido a la presidencia de sus países (por ejemplo, Gustavo Petro en Colombia, Claudia Sheinbaum en México, Nayib Bukele en El Salvador y Yamandú Orsi en Uruguay). Este fenómeno evidencia que la política local puede proyectar figuras de alcance nacional, reforzando la importancia de sostener canales de diálogo entre el nivel central y las esferas locales de gobierno. La interacción entre líderes locales prominentes y autoridades nacionales puede enriquecer la gobernanza democrática desde una perspectiva multinivel que integre visiones territoriales diversas.

Aumentar los ingresos propios y hacer más eficiente el gasto

Un financiamiento más eficaz y equitativo es indispensable para sostener las estrategias de desarrollo territorial sostenible. Esta es una de las dimensiones más sensibles, dado el contexto de recursos fiscales escasos y las crecientes demandas sociales. Conviene destacar las propuestas que se orientan a reforzar gradualmente la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales, asegurando al mismo tiempo la solidaridad entre territorios.

En primer lugar, es necesario ampliar progresivamente la autonomía fiscal subnacional. Esto podría incluir medidas para que los gobiernos locales y regionales movilicen más recursos propios: por ejemplo, mejorar la administración de impuestos locales existentes (como el impuesto inmobiliario) y tasas por servicios, para elevar su recaudación efectiva, o incluso otorgar nuevas facultades tributarias en impuestos con potencial de crecimiento (como los impuestos verdes). Incrementar la base de ingresos propios fortalecería la corresponsabilidad fiscal y podría incentivar una gestión más eficiente y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En paralelo, es necesario incrementar paulatinamente la participación subnacional en los ingresos nacionales, ya sea por la vía de transferencias incondicionadas de carácter permanente o ampliando los porcentajes de coparticipación federal/provincial en ciertos tributos, según corresponda a cada país. Esto daría mayor certeza presupuestaria a los territorios.

No obstante, dado que las transferencias seguirán siendo un pilar, se enfatiza la necesidad de mejorar su diseño para favorecer un desarrollo más equilibrado. Por ejemplo, sería bueno focalizar la inversión en programas y proyectos territoriales prioritarios, gestionados con transparencia y evaluados por resultados, de modo que los recursos nacionales catalicen el desarrollo local en lugar de fragmentarse y diluirse.

Otra línea de acción es fortalecer la capacidad de endeudamiento responsable de las entidades subnacionales. Con finanzas más sólidas y marcos regulatorios prudentes, los gobiernos locales podrían acceder a financiamiento externo o asociarse con el sector privado para inversiones en infraestructura y servicios, atrayendo nuevos socios inversores a los territorios. Esto requiere mejorar su perfil crediticio, lo cual está vinculado a aumentar sus ingresos propios y mantener disciplina fiscal. Queda pendiente revisar la obligatoriedad de la garantía soberana como obstáculo al endeudamiento externo de aquellos gobiernos subnacionales que, con finanzas sanas, podrían beneficiarse del acceso a los mercados internacionales de capital si son gestionados con responsabilidad.

Al mismo tiempo, será crucial no desatender a los territorios más rezagados adoptando mecanismos de igualación interregional más robustos como, por ejemplo, fondos de compensación que redistribuyan recursos desde regiones más prósperas hacia las más pobres, mejoras en la utilización de regalías de industrias extractivas para beneficiar a comunidades locales, entre otras políticas redistributivas. La solidaridad territorial debe plasmarse en transferencias que realmente cierren brechas de servicios básicos y oportunidades. En la región ya existen ejemplos interesantes de fondos de desarrollo regional o esquemas de coparticipación solidaria que pueden replicarse o adaptarse.

Aumentar los recursos significa también hacer más eficiente el gasto. Sin ello, las demás reformas descentralizadoras difícilmente lograrán impacto. Reconfigurar el sistema fiscal intergubernamental es una pieza central de la agenda territorial sostenible.



Sin recursos adecuados, la descentralización no prosperará: reconfigurar el sistema fiscal intergubernamental es la base de una agenda territorial sostenible

Acelerar los mecanismos de cooperación entre los niveles territoriales y entre regiones y municipios

Lograr una gobernanza multinivel eficaz requiere mecanismos institucionalizados de concertación tanto vertical (entre niveles de gobierno) como horizontal (entre territorios y actores locales). Es fundamental reconocer el papel y la legitimidad de todos los actores y establecer objetivos compartidos que guíen la acción. Asimismo, distribuir claramente las competencias y recursos entre niveles, y crear sistemas de seguimiento y evaluación concertados, permitirá una cooperación más equilibrada y efectiva. Un aspecto clave es fomentar el intercambio de experiencias sobre modelos exitosos de cooperación, para aprender lecciones y adaptarlas al contexto local.

En América Latina y el Caribe sigue siendo vital fomentar la cooperación entre territorios a nivel horizontal. La integración intra e interregional ha demostrado ser un motor para equilibrar el desarrollo territorial. Es necesario crear o fortalecer sistemas territoriales de cooperación intermunicipal. En la práctica, esto significa incentivar la formación de mancomunidades, asociaciones de municipios, regiones pluri-municipales y otras alianzas horizontales para planificar y ejecutar proyectos y servicios públicos conjuntos. Al trabajar coordinadamente, municipios vecinos pueden lograr economías de escala en la prestación de servicios públicos (por ejemplo, gestión de residuos o transporte), compartir infraestructura de mayor calidad (mercados regionales, plantas de tratamiento, caminos) y abordar retos que trascienden sus límites (manejo de cuencas, turismo regional, etc.). La cooperación transfronteriza también es un eficaz instrumento para la colaboración entre territorios y la prestación de servicios públicos entre diferentes países.

Finalmente, intercambiar experiencias entre territorios es una forma poderosa de impulsar la innovación local. Los foros y redes de municipios permiten conocer políticas exitosas aplicadas en otros lugares (por ejemplo, ciudades que implementaron presupuestos participativos, iniciativas de energía renovable local, modelos de policía comunitaria, etc.) e inspiran su adaptación. El aprendizaje horizontal –municipio a municipio, región a región– complementa la cooperación vertical, ampliando la visión de los actores locales y diseñando herramientas políticas mejoradas a partir de las experiencias compartidas. La articulación horizontal a través de la cooperación intermunicipal e interregional ofrece oportunidades para un desarrollo más integrado y solidario de los países, maximizando recursos y conocimientos disponibles en los territorios.

● Es necesario fortalecer las mancomunidades y los esquemas de cooperación territorial, intermunicipal y metropolitana

Avanzar hacia la noción de territorios “r-urbanos” con mejor articulación entre zonas urbanas y rurales

La transición ecológica es un desafío urgente y una oportunidad estratégica para los territorios de ALC. Aunque la región aporta solo una fracción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático. Fenómenos como huracanes, sequías, inundaciones y eventos extremos amenazan a ciudades y regiones enteras, especialmente a comunidades costeras, islas del Caribe y zonas agrícolas frágiles. En este contexto, los gobiernos subnacionales están en la primera línea tanto para la mitigación (reducción de emisiones) como para la adaptación (preparar las comunidades para impactos climáticos). Muchos gobiernos subnacionales ya impulsan planes climáticos locales, ordenanzas verdes y estrategias de reducción de riesgos. Además, pueden acceder a financiamiento climático internacional, aunque muchos municipios pequeños requieren asistencia técnica para formular proyectos viables.

La descarbonización de la economía y la adaptación climática también pueden generar oportunidades económicas en los territorios. La promoción de energías limpias descentralizadas (solar, eólica, biomasa) puede atraer inversiones y empleos verdes a nivel local. La implementación de soluciones basadas en la naturaleza (restauración de manglares, forestería comunitaria, infraestructura verde urbana) no solo reduce riesgos, sino que mejora la calidad de vida y los servicios ecosistémicos.

En este contexto, garantizar el equilibrio entre lo urbano y lo rural es indispensable. Ante los retos que el cambio climático trae consigo para la agricultura, la ganadería y las cadenas de producción alimentaria, las ciudades no pueden mantenerse como islas de concreto, desvinculadas de su entorno natural. Es necesario impulsar la noción de territorios “r-urbanos”, aquellos en donde conviven en simbiosis urbanismo y ruralidad.

La cooperación urbano-rural merece especial atención. Articular las ciudades con sus entornos rurales y periurbanos puede dinamizar cadenas productivas, mercados agrícolas y esquemas de protección ambiental compartida. Asimismo, identificar y potenciar polos de desarrollo territorial/regional (ciudades intermedias o localidades con potencial económico) puede desconcentrar el crecimiento, creando alternativas a las megaciudades e incentivando una distribución más equilibrada de oportunidades. Esto es especialmente relevante en ALC, la región más urbanizada del mundo. En territorios afectados por el despoblamiento, la cooperación entre regiones puede

● Es imprescindible impulsar la noción de territorios “r-urbanos” donde urbanismo y ruralidad conviven en simbiosis y equilibrio

impulsar empleo local, reducir la emigración forzada y evitar el modelo de enclaves urbanos divorciados de sus entornos rurales.

En el contexto metropolitano, las grandes ciudades pueden y deben estrechar lazos con sus suburbios y ciudades satélites para conformar sistemas metropolitanos integrados. La planificación metropolitana (transporte, uso de suelo, vivienda, medio ambiente) y la gobernanza de áreas urbanas extendidas pueden permitir avances sustantivos.

Navegar el tsunami de la digitalización y la inteligencia artificial

La digitalización ofrece a los gobiernos subnacionales herramientas sin precedentes para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo. En la era de la inteligencia artificial, muchas ciudades y regiones han comenzado a adoptar soluciones tecnológicas para hacer más eficientes y transparentes sus administraciones. Para reducir la brecha digital entre las metrópolis y los municipios pequeños en ALC, instituciones internacionales y bancos de desarrollo están apoyando proyectos de innovación digital subnacional. Estos esfuerzos deben ampliarse y multiplicarse, proporcionando asistencia técnica, financiamiento y plataformas compartidas que municipios más rezagados puedan adoptar.

A la par, es necesario modernizar la gestión subnacional mediante la incorporación de sistemas de manejo de datos e información que faciliten la toma de decisiones basada en evidencia. El uso de la tecnología puede mejorar la eficiencia y transparencia de la administración subnacional (por ejemplo, con presupuestos abiertos y georreferenciación del gasto).

La innovación institucional es clave. Los gobiernos locales pueden experimentar con nuevos enfoques de participación ciudadana (consultas virtuales, presupuestos participativos en línea), alianzas público-privadas para incubar emprendimientos locales de base tecnológica, o laboratorios de innovación pública que involucren a universidades y startups para resolver problemas municipales. La cultura de la innovación requiere promover la creatividad y la toma de riesgos calculados en la gestión pública local. Algunos gobiernos subnacionales han desarrollado unidades de innovación para impulsar proyectos piloto en áreas como movilidad sostenible, energías renovables, agricultura inteligente, entre otros.

En definitiva, la transición digital brinda a los territorios muchas oportunidades si logran apropiarse de las herramientas tecnológicas. Sin embargo, el reto no es menor. Los costos de la digitalización son altos y la carrera para mantener los sistemas

actualizados es ardua. Las comunicaciones digitales en la era de la inteligencia artificial han traído serios desafíos a la democracia, con informaciones falsas de difusión por ahora imparable. Para hacer frente a esto, los gobiernos subnacionales deberán invertir en conectividad para optimizar sus procesos y sus comunicaciones institucionales. Asimismo, es fundamental entender las externalidades que tiene la digitalización en términos de nuevas formas de desigualdad. Los gobiernos subnacionales habrán de incorporar los derechos digitales en su agenda, ante la amenaza que la desinformación y la polarización incitadas desde las redes sociales puede suponer para la democracia.

La alfabetización digital en zonas rurales y municipios pequeños no puede postergarse. Los gobiernos subnacionales habrán también de desarrollar soluciones de software libre o plataformas compartidas que reduzcan costos; fomentar comunidades de práctica y redes de ciudades innovadoras que compartan experiencias; y asegurar que la innovación tecnológica vaya acompañada de innovaciones organizativas (nuevos procesos, regulaciones adaptadas, capacitación continua). Integrar la agenda digital en los planes de desarrollo local hará a los territorios más competitivos, transparentes y resilientes ante los desafíos futuros.

Elevar la incidencia de los gobiernos subnacionales a la agenda global

En un mundo interconectado, los retos globales –cambio climático, crisis migratorias, disrupción tecnológica, desigualdades, tensiones geopolíticas– tienen impacto directo en los territorios de ALC. Por ello, cada vez es más importante que los gobiernos subnacionales de la región se involucren en las agendas internacionales y cooperen más allá de sus fronteras, particularmente en aquellos temas que les afectan.

Este estudio evidencia que algunos gobiernos subnacionales de ALC se han comprometido con las agendas globales. Participan activamente en redes internacionales de gobiernos locales, establecen alianzas con contrapartes de otras regiones, colaboran con organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil internacional, e incluso asumen roles de liderazgo en foros y agendas globales. Muchas se han insertado en esquemas de cooperación internacional descentralizada y alinean sus planes de desarrollo con marcos globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin embargo, existe una brecha significativa en esta proyección internacional entre un grupo de grandes ciudades o gobiernos intermedios, y la mayoría de municipios

● **La digitalización y la inteligencia artificial ofrecen a los gobiernos subnacionales herramientas sin precedentes para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo**

medianos o pequeños. Fuera de contadas excepciones, una gran parte de municipios y departamentos de la región aún no actúan en temas internacionales ni participan de redes globales. Esta disparidad responde en parte a limitaciones de capacidad: los gobiernos locales de gran tamaño y más desarrollados tienen más personal e interés para gestionar cooperación internacional, mientras que los municipios pequeños a menudo están abocados a problemas locales inmediatos sin tener capacidades para establecer una acción internacional planificada.

Aunque la internacionalización no ha sido prioritaria para muchos gobiernos locales y los marcos jurídicos nacionales no suelen fomentarla, es evidente que los desafíos regionales no se pueden enfrentar de manera aislada. Los municipios, departamentos y gobiernos regionales de ALC deberán conectarse con las agendas globales que les afectan. Para ello, será importante que se doten de capacidades propias para establecer vínculos de cooperación y relaciones internacionales y que se coordinen con otros para crear una masa crítica. Los desafíos de la región superan las fronteras nacionales y resolverlos no será posible sin gobiernos sub-nacionales fuertes y eficientes. La región se enfrenta hoy más que nunca a una tarea urgente de fortalecer dicho nivel de gobierno propiciando políticas de desarrollo territorial enfocadas en el largo plazo.



Luis Ariza, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, Mexico

Anexos

Anexo 1: Matriz de análisis por factor | indicador | país

Anexo 2: Ficha país

1. Argentina 150 | 2. Belice 158 | 3. Bolivia 166 | 4. Brasil 176 | 5. Chile 186
6. Colombia 194 | 7. Costa Rica 204 | 8. Cuba 212 | 9. Ecuador 220
10. El Salvador 228 | 11. Guatemala 236 | 12. Haití 244 | 13. Honduras 252
14. Jamaica 260 | 15. México 268 | 16. Nicaragua 278 | 17. Panamá 286
18. Paraguay 294 | 19. Perú 302 | 20. República Dominicana 310
21. Uruguay 318 | 22. Venezuela 326



Baley Torres, Haiti

FACTOR	INDICADORES*	PUNTOS	ARGENTINA	BELICE	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	REP DOM	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	JAMAICA	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
1. MARCO LEGAL	1.1 La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	1.2 La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	4	0	4	4	4	4	4	0	4	4	0	4	0	4	0	4	0	4	0	4	4	0
	1.3 La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4	4	0	4	4	4	4	4	0	0	4	0	0	0	0	0	4	0	4	0	4	4	0
	1.4 Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4	4	4	4	0	4	4	4	4
	1.5 Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2
2. SISTEMA ELECTORAL LOCAL	2.1 Existen autoridades locales electas	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	2.2 No se reporta fraude electoral sistémico	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4	4	4	4	0	4	4	4	0	4	4	4	4	0
	2.3 Se garantiza la pluralidad democrática	3	3	0	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	0	3	3	3	0	3	3	3	3	0
	2.4 La oposición tiene una función reconocida	3	3	0	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	0	3	3	3	0	3	3	3	3	0
3.PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	3.1 Porcentaje de mujeres alcaldes: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2	0	1	2	2	2	3	6	2	2	2	0	1	0	0	3	6	2	2	0	2	2

FACTOR	INDICADORES*	PUNTOS	ARGENTINA	BELICE	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	REP DOM	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	JAMAICA	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
4. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	4.1 Sistema cerrado de competencias propias	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	0	2	2	2
	4.2 Competencias propias en materia de: - educación (2 puntos)* - salud (2 puntos)* - justicia (2 puntos)* (*Puntos acumulativos)	6	6	0	4	6	2	4	0	0	0	0	0	4	0	0	0	4	0	0	0	4	0	0
	4.3 Competencias atribuidas por delegación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	0
	4.4 Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	4	0	0	4	0	4	0	0	4	4	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	2	0

* No se encontró información actualizada.

FACTOR	INDICADORES*	PUNTOS	ARGENTINA	BELICE	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	REP DOM	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	JAMAICA	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
5.FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	5.1 Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	6	*	5	6	3	6	1	*	1	4	*	3	*	2	*	6	3	1	1	6	3	2
	5.2 Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	4	*	4	4	3	2	4	*	2	2	*	2	*	4	*	1	3	3	4	1	4	1
	5.3 Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • 10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	4	*	4	4	3	3	4	*	2	3	*	2	*	4	*	1	3	3	4	2	4	2
	5.4 Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	2	*	1	2	0	2	1	*	1	2	*	1	*	1	*	2	*	1	0	1	1	0

FACTOR	INDICADORES*	PUNTOS	ARGENTINA	BELICE	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	REP DOM	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	JAMAICA	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
6.GOVERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	6.1 Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales • Sin reconocimiento constitucional (1 punto) • Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1	1	1	1	2	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0
	6.2 Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. • Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	2	2	2	4	4	2	0	0	4	2	0	2	0	2	2	2	2	2	4	2	4	0
	6.3 Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2	0	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	0
	6.4 Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley • Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	2	4	2	2	4	2	4	0	4	2	4	4	0	4	2	4	2	4	4	4	4	2
7. DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	6.5 Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley	2	2	0	2	2	2	2	2	0	2	0	2	2	0	2	0	2	0	2	2	0	2	0
	7.1 Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4	4	0	4	4	4	0	4	4	4	0	4	0	0	4	0	0	0	4	4	4	0
	7.2 Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	4	0	4	4	0	4	4	0	4	4	0	0	0	4	0	4	0	0	0	4	4	4

* No se encontró información actualizada.

FACTOR	INDICADORES*	PUNTOS	ARGENTINA	BELICE	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	REP DOM	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	JAMAICA	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
8. RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	8.1 Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	2	0	1	2	1	2	2	0	2	1	2	2	0	2	1	1	2	0	1	0	2	1
	8.2 Existen sistemas de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	0	2	0	1	1	2	2	2	0	2	2	0
9. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	9.1 Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0	0	2	2	2	2	0	0	2	2	0	2	2	0	2	2	2	2	0	2	0	2
	9.2 Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	2	0	0	2	2	2	0	0	2	0	0	2	0	2	0	2	0	2	2	0	2	0
	9.3 Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0	2	2	2	2	2	2	0	2	2	0	2	0	2	2	2	2	0	2	0	2	0

FACTOR	INDICADORES*	PUNTOS	ARGENTINA	BELICE	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	REP DOM	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HAITI	HONDURAS	JAMAICA	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA
10. INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	10.1 Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	2	0	2	2	0	2	2	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	2	0
	10.2 Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	2	0	1	2	1	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	2	0
TOTAL		100	87	30	73	93	73	87	65	22	71	75	35	65	14	59	41	81	42	57	51	71	82	28

* No se encontró información actualizada.

El anexo es un análisis del estado de la descentralización y de la calidad del entorno jurídico-institucional donde operan los gobiernos subnacionales de los 22 países de América Latina y el Caribe del presente estudio. Identifica hallazgos relevantes en su conjunto, aunque corresponde señalar que la información disponible en los 22 países es desigual y que algunas fichas país pueden estar condicionadas por la falta de información.

Estructura del anexo: Se utilizó el mismo formato para facilitar la comparación entre países. Primero, en cada ficha país se incluyó una tabla resumen con los diez factores evaluados, la cual indica la puntuación máxima que puede alcanzar un país según la metodología empleada y la puntuación efectivamente obtenida por el país. Segundo, se incorporó un gráfico que muestra, en porcentaje respecto a la puntuación máxima, el desempeño del país en cada factor, lo que permite la lectura visual de sus resultados. Tercero, cada factor se desarrolló en forma descriptiva con la justificación técnica de la puntuación asignada.

Cuando un país no alcanzó la puntuación máxima en un factor, se añadió una tabla complementaria que desglosa los elementos que componen la puntuación obtenida, a fin de identificar con claridad las áreas específicas de mejora. En cambio, cuando el país alcanza la puntuación máxima, no se incluye dicha tabla para evitar redundancias y mantener la claridad expositiva.



1. Argentina



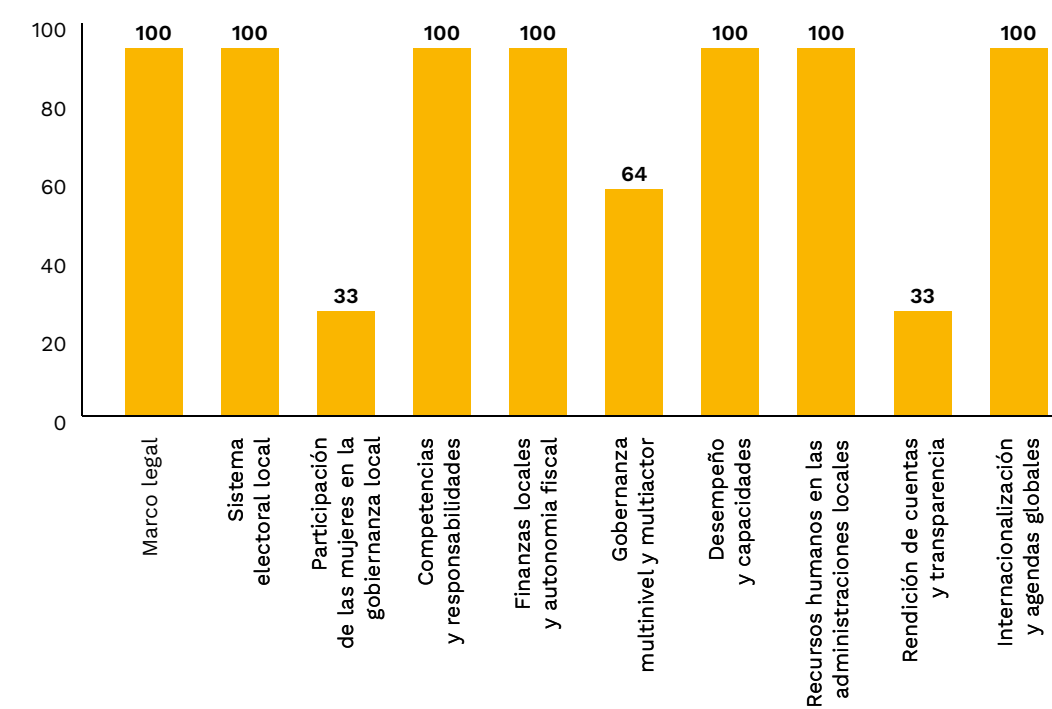
POBLACIÓN:
45.538.401 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
92 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 2 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	14
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	16
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	4
TOTAL	100	87

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de Estado y marco normativo

Argentina es una república representativa federal. La Constitución federal de 1853 definió la estructura legal sobre la cual se fundó la división política del país en 23 provincias y un distrito federal denominado, luego de la reforma constitucional de 1994, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Conforme al artículo 5 de la Constitución, cada provincia dicta su propia Constitución, bajo el sistema representativo republicano que define la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Cada provincia tiene potestad sobre el régimen municipal, debiendo asegurar la autonomía municipal, regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículo 123 de la Constitución nacional). Existen 2.178 gobiernos locales de los cuales 1.212 corresponden a municipios y 1.092 a otras entidades territoriales¹. Los municipios están dotados de un poder ejecutivo, el (la) intendente(a), y de un poder legislativo local, el Concejo Deliberante, cuyo funcionamiento, atribuciones y disposiciones financieras están definidas en las leyes de municipalidades de cada provincia. Los municipios de mayor tamaño pueden promulgar su propia Carta Orgánica Municipal.

2. Sistema de elección de los gobiernos subnacionales

La elección de los gobiernos subnacionales se realiza por sufragio universal directo. En las provincias, el Poder Ejecutivo es liderado por el (la) gobernador(a), quien es elegido(a) por cuatro años de acuerdo con

el sistema electoral de cada provincia, que puede ser proporcional o de mayoría. En el nivel municipal, el poder ejecutivo suele ser ejercido por un intendente, elegido por un período de cuatro años. Cabe señalar que, en algunas provincias, los gobiernos locales pequeños son gestionados por un solo órgano que asume tanto funciones ejecutivas como legislativas.

Freedom House ha señalado que Argentina cuenta con un marco electoral relativamente claro y justo². Sin embargo, existen deficiencias en el sistema por la aplicación inconsistente de las leyes electorales y, a pesar del importante papel jugado por la Dirección Nacional Electoral en la distribución de fondos públicos, se señalan algunos problemas en la regulación de financiamiento de campañas.

Con relación a la pluralidad democrática, existe diversidad de oferta política en provincias y municipios. Las elecciones presidenciales de octubre de 2023 llevaron al gobierno, por primera vez, al partido La Libertad Avanza –de Javier Milei– que derrotó en las urnas a una coalición liderada por el peronismo Frente de Todos (FdT). El peronismo había gobernado el país de forma cuasi ininterrumpida desde 1989, con excepción del período 1999-2001 –gobierno de Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical)– y de 2015-2019 –gobierno de Mauricio Macri (PRO), quien anteriormente había sido el ejecutivo de CABA. A inicios de 2025, a nivel provincial y local, el partido justicialista sigue siendo hegemónico en un número importante de provincias y municipios (7, incluyendo la más importante por su peso electoral, la provincia de Buenos Aires), pero la representación se ha

¹ Daniel Cravacuore, “40 años de descentralización municipal en Argentina”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024. Tres constituciones provinciales no garantizan aún la autonomía municipal (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe), pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1989, dictaminó en favor de la protección legal de los municipios. Las entidades territoriales pueden ser: comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas.

² *Freedom House*. (2025). Argentina: Freedom in the World. Country Report. Calificación: 85/100. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/argentina>

ARGENTINA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN MÁXIMA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

diversificado (Unión Cívica Radical gobierna cinco provincias, PRO dos provincias, y nueve provincias gobernadas por partidos provinciales). A nivel local, también existen casos puntuales de partidos municipales (o vecinales).

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

La ley 24.012 de 1991 estableció un cupo de 30 % femenino en las listas electorales y en 2017 fue adoptada la Ley 27.417 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política (obligando a una paridad de 50 %). Algunas provincias contaban con normas anteriores (ej. Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero desde 2000). Sin embargo, la participación de las mujeres en la gobernanza local en Argentina presenta desafíos significativos. Según un informe de Fundar³, en el período 2019-2022, de las 24 provincias, solo 2 estaban gobernadas por mujeres, lo que representaba un 8,33 % del total. A inicios de 2025 no había ninguna gobernadora mujer⁴. Además, en ese mismo período, sólo 8 provincias tenían más del 30 % de ministras mujeres, y la mayoría estaba a cargo de áreas relacionadas con cuidados y reproducción. Esto destaca la persistencia de desigualdades de género en la toma de decisiones a nivel provincial.

A nivel municipal, la situación tampoco es alentadora. En 2019 se calculaba en 12 % el porcentaje de mujeres en ejecutivos locales, y en el período 2019-2022, solo un 10 % de los municipios tenían una intendenta. Este bajo porcentaje oculta disparidades significativas en las provincias, como la falta de mujeres

intendentas en provincias como Santa Cruz y Tierra del Fuego y un 29 % de municipios gobernados por mujeres en la provincia de Río Negro.

4. Competencias y responsabilidades

En Argentina, la distribución de competencias se distribuye entre los tres niveles de gobierno federal, provincial y municipal. Las provincias tienen tanto competencias exclusivas como compartidas con el gobierno federal. Las competencias exclusivas incluyen áreas como electricidad, educación primaria y secundaria, formación profesional y carreteras interprovinciales. Las competencias concurrentes abarcan aspectos relacionados con educación, justicia, policía y servicios penitenciarios, salud, asistencia social, promoción económica, transporte público, vivienda, defensa civil, energía y asuntos ambientales⁵. Cabe mencionar que el Artículo 124 de la Constitución establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio lo que, a diferencia de muchos países, les da facultades para regular la explotación de minerales (incluyendo materias primas críticas como el litio).

Las competencias de los gobiernos locales varían según las provincias. Por lo general, los gobiernos locales disponen de competencias exclusivas (ej. alumbrado público, aseo y recolección de residuos, calles y caminos, áreas verdes, equipamiento urbano, así como la regulación y control de actividades tales como uso del suelo, planificación urbana, tráfico, viviendas y actividades económicas). Y a menudo

comparten responsabilidades con las provincias y el gobierno federal (ej. educación, agua y saneamiento, asistencia y prevención sanitaria). Crecientemente, asumen tareas en la preservación del medio ambiente, apoyo a PYMES y desarrollo local, seguridad ciudadana, apoyo a la juventud y a la tercera edad, a la cultura y el deporte. Es importante destacar que, en algunas regiones, los gobiernos locales se enfrentan a dificultades por falta de recursos para cumplir con sus responsabilidades asignadas.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

El gasto de los gobiernos subnacionales representaba, en 2020, el 21 % del Producto Interno Bruto (PIB) y el 48,7 % del gasto público total, cifra que supera el promedio de la OCDE para países federales. Pero el 84 % del gasto se realizaba a nivel provincial (17,6 % del PIB), contra solo el 16 % a nivel municipal (3.4 % del PIB). La principal fuente de egresos es el empleo público subnacional (94,3 % del gasto). En los gobiernos provinciales se concentra el 71,3 % de la inversión pública nacional (contra el 1,3 % de los municipios)⁶.

Los ingresos de las provincias representan el 17,3 % del PIB (43,7 % del total del gobierno general). Los ingresos de los gobiernos subnacionales tienen generalmente tres fuentes: los impuestos de fuente propia, las transferencias fiscales del gobierno federal y las regalías sobre los recursos naturales. El sistema fiscal argentino es complejo, con más de 165 impuestos en 2020. Los ingresos fiscales son la principal fuente de ingresos para las provincias, representando más del 75 % de sus ingresos totales⁷. Las transferencias del gobierno nacional, regidas por la Ley de Coparticipación Federal, representan el 7,9 % de los

ingresos provinciales; presentan fuertes asimetrías entre y en las provincias. Las provincias transfieren una parte de sus fondos a los municipios (17 % en 2016). La mayoría de las municipalidades tiene poderes fiscales limitados, regulados a nivel provincial, por lo cual la autonomía fiscal y el porcentaje de ingresos propios en relación con el gasto público varían según la provincia y la categoría de la municipalidad.

Se observan importantes desequilibrios resultantes de las disparidades regionales. En particular, las provincias ricas en recursos naturales reciben regalías significativas por la explotación de recursos como la minería, obras hidroeléctricas, el petróleo y el gas. Pero el valor de los ingresos puede fluctuar por el mercado internacional⁸. Los gobiernos subnacionales en Argentina pueden tomar deuda pública para financiar muchos de los gastos, llegando en la década de 1990 al sobreendeudamiento. Sucesivas leyes han regulado el nivel de endeudamiento (0,6 % del PIB en 2020).

6. Gobernanza multinivel y multiactor

En Argentina, se observa una estructura de gobernanza multinivel y multiactor con ciertos mecanismos de coordinación y cooperación. La Federación Argentina de Municipios (FAM) fue reconocida como entidad pública sin fines de lucro por la Ley Nacional 24.807 (1997) para representar a todos los municipios del país a través de su asociación voluntaria. A partir de 2016 por diferencias políticas, su representatividad se vio debilitada.

La coordinación federal opera mucho más a través de los Consejos Federales (salud, educación, inversiones, etc.) y de las relaciones informales entre el

³ Cerra, M. et al (2023) *Quién tiene el poder en las provincias argentinas? Un Índice de Género, Decisión y Representación*. Fundar. Disponible en: https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/03/FU_DOC_Indice_Generos_Final.pdf
⁴ De 24 provincias, solo 7 fueron gobernados por mujeres, esencialmente después de 2001, y 18 contaron con vicegobernadoras (<https://transparenciaelectoral.org/observatoriodemujeresypolitica/solo-2-mujeres-gobiernan-provincias-en-toda-la-argentina/>)
⁵ OECD/UCLG (2022) *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Disponible en: <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>

⁶ OECD/UCLG (2022) *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. El BID (Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, 2022) estimó para 2019: a nivel provincial 17,7 % del PIB para gastos y 16,5 % para ingresos y para los municipios el 3,41 % y 3,42 % respectivamente en 2017.
⁷ Ídem.
⁸ Ídem.

ARGENTINA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

gobierno federal y los gobernadores. La Vice jefatura del Gabinete de Ministros, a cargo del Ministerio del Interior, cuenta con una Secretaría de Provincias y una Subsecretaría de Relaciones Municipales. En 2008 hubo un esfuerzo de encuentro y armonización de las políticas territoriales para garantizar la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, a través del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, pero se discontinuó. La existencia de mecanismos institucionales varía según las constituciones provinciales.

La cooperación intermunicipal depende en gran medida de la regulación provincial y puede incluir la gestión conjunta de servicios públicos a nivel mancomunal o comarcal, con fines de promoción económica, prestación de servicios (ej. residuos, sanitarios, educativos) a través de entidades autónomas, coordinación delegada y cooperativas. Sin embargo, luego de un arranque importante en la década de 1990, la dinámica intermunicipal se ha debilitado.

En cuanto a la participación ciudadana, existe una gran heterogeneidad de iniciativas, pero con un impacto limitado agravado por las crisis socioeconómicas y cierta reserva ciudadana, atravesada por fenómenos de caudillismo y clientelismo local. Las normas adoptadas por algunos municipios incluyen la iniciativa popular, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria de mandato. El presupuesto participativo, así como la planificación estratégica participativa se difundieron durante la primera década del siglo, pero su implementación ha sido limitada.⁹

Los gobiernos subnacionales en Argentina tienen la capacidad de recurrir a asociaciones público-privadas (APP) para financiar inversiones. La legislación vigente establece un marco legal para las APP que busca promover la colaboración equilibrada y predecible entre los sectores público y privado, abarcando una amplia gama de proyectos y contratos, lo que brinda flexibilidad a las provincias y municipios para sus acuerdos de APP¹⁰.

⁹ Daniel Cravacuore, “40 años de descentralización municipal en Argentina”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024, p. 9.
¹⁰ OECD/UCLG (2022).

ARGENTINA	OPUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	2
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

En décadas pasadas, Argentina implementó a nivel nacional una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT, 2004) y aprobó en 2008 un Plan Estratégico Territorial, reactualizado periódicamente (última actualización 2018), con el objetivo de promover el desarrollo equitativo y sostenible en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo esta iniciativa, se estableció un Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) y un Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT), que coordinaba planes, programas y proyectos a nivel nacional, provincial y local. Pero su impacto sobre la gestión municipal fue muy limitado. En 2021, se relanzó por decreto el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, pero la secretaria a cargo fue eliminada por el gobierno nacional en 2025. Cada provincia establece sus propias normas e instrumentos de ordenamiento territorial. Los municipios también tienen competencias en la materia.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

Las provincias tienen la atribución de legislar sobre relaciones laborales a nivel local, por lo cual existe una multiplicidad de regulaciones sobre la estructura, las condiciones y escala de remuneración del personal. Según el Ministerio de Trabajo, en 2020, se calculaba en 3,2 millones el número de empleados públicos en el país, de los cuales el 64 % correspondía al nivel provincial y el 16 % a nivel municipal, con fuertes disparidades entre provincias y municipios. El personal femenino representaba el 43 % del total.

Para fortalecer las capacidades de los empleados públicos locales, se lanzó el Plan Federal 2023 con el objeto de expandir la capacitación de funcionarios municipales a través de colaboraciones con diversas universidades. Además, existen instituciones nacionales, como el Instituto Nacional de Capacitación Política y el Instituto Nacional de Administración Pública, que ofrecen cursos y materiales de formación para diversos niveles de gobierno. La Subsecretaría de Asuntos Municipales (SRM) del Ministerio del Interior dispone de una Dirección de Capacitación Municipal que ofrece capacitaciones puntuales para mejorar la gestión municipal y el desarrollo local, incluyendo cursos sobre gobierno abierto, prevención de riesgos y participación ciudadana. A pesar de estas iniciativas, su impacto es limitado resultando en un importante déficit en la capacitación municipal.

9. Rendición de cuentas y transparencia

La rendición de cuentas y la transparencia enfrentan desafíos significativos debido a la falta de una política nacional de evaluación que coordine de manera sistemática la función de monitoreo y evaluación de políticas públicas. De acuerdo a CIPPEC, la heterogeneidad en las capacidades y marcos legales entre ministerios, agencias de gobierno, provincias y municipios contribuye a una calidad desigual en las intervenciones. A nivel provincial, se han observado avances en la adopción de planes estratégicos y capacidades en gestión para resultados, así como en la transparencia fiscal (índice de 7,9 sobre 10 en 2023)¹¹, pero persiste la disparidad en términos de capacidades y prácticas de evaluación.

¹¹ P. Szenkman, A. Chiarella, R. Navaridas y N. Prescott (2024), *Índice de transparencia presupuestaria provincial*. Edición 2023. Documento de trabajo nº 245, Buenos Aires, CIPPEC, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2024/11/ITPP-2023-VF.pdf>

Desde 2003, el país experimenta un desarrollo en gobierno abierto, con leyes que han incluido a gobiernos provinciales y municipales. Un ejemplo es la Ley 27.275 de 2016, la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, la cual establece la creación de un Consejo Federal para la Transparencia. No obstante, se observa una amplia disparidad en los niveles de desarrollo de prácticas de gobierno abierto y en la apertura de datos entre diferentes provincias y municipios. Durante el gobierno de 2019-2023, Argentina implementó un Programa Federal de Transformación Pública Digital para digitalizar los procesos administrativos en provincias y municipios, agilizando trámites ciudadanos.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

La reforma constitucional de 1994 dejó abierta la posibilidad de que las provincias puedan firmar convenios internacionales que no afecten los intereses nacionales en política exterior ni el crédito público de la Nación. El grado de internacionalización de los gobiernos locales en Argentina varía considerablemente entre provincias y municipios. La internacionalización de los gobiernos locales ha sido impulsada principalmente por iniciativas propias de las entidades subnacionales, con cierto apoyo y asesoramiento del gobierno federal en áreas específicas. Algunas entidades subnacionales implementan estrategias de vinculación internacional, especialmente en áreas relacionadas con las actividades económicas, por ejemplo: Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, La Pampa, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Salta, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como varios municipios. Otras entidades subnacionales han mostrado un uso limitado de estas estrategias¹².

12 Perotti, J. (2010) La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales. *V Congreso de Relaciones Internacionales*. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39740>

Cabe mencionar el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se dota en 2024 de una Estrategia de Internacionalización, y de un Consejo Consultivo para la internacionalización de la ciudad. Durante el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, la CABA lleva una importante actividad externa, particularmente organizando el primer encuentro U20, que reúne a las ciudades capitales de los países del G20. Asimismo, destacan las acciones internacionales de las Intendencias de Rosario y de Córdoba, ciudades que, durante las últimas décadas, han tenido un activismo internacional importante. Se identifican 167 municipios miembros activos de las Mercociudades que participan en actividades de cooperación regional.

En términos de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los gobiernos locales argentinos contaban durante los gobiernos anteriores con algunos instrumentos para impulsarla. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales coordinaba y apoyaba a provincias y municipios, realizaba capacitaciones y elaboró en 2019 un Manual de Adaptación Local de los ODS. Sostenía, además, la Red Federal ODS para promover la colaboración entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales. Unas 15 provincias y más de 10 municipios han realizado Informes Locales Voluntarios sobre ODS entre 2019-2023 y la ciudad de Buenos Aires realiza informes anuales desde 2019. La FAM ha realizado un Informe Subnacional voluntario sobre ODS en 2022.

En el caso de la gestión ambiental y la lucha contra el cambio climático, Argentina había reforzado su compromiso mediante la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio



Nathana Rebouças, Caminito, Buenos Aires, Argentina

Climático que se alineaba con los compromisos climáticos tanto a nivel nacional como internacional, como el Acuerdo de París contra el Cambio Climático. Pero estas iniciativas han sido discontinuadas por el gobierno actual. Los municipios se mantienen activos a través de la Red de Municipios frente al Cambio Climático.



2. Belice

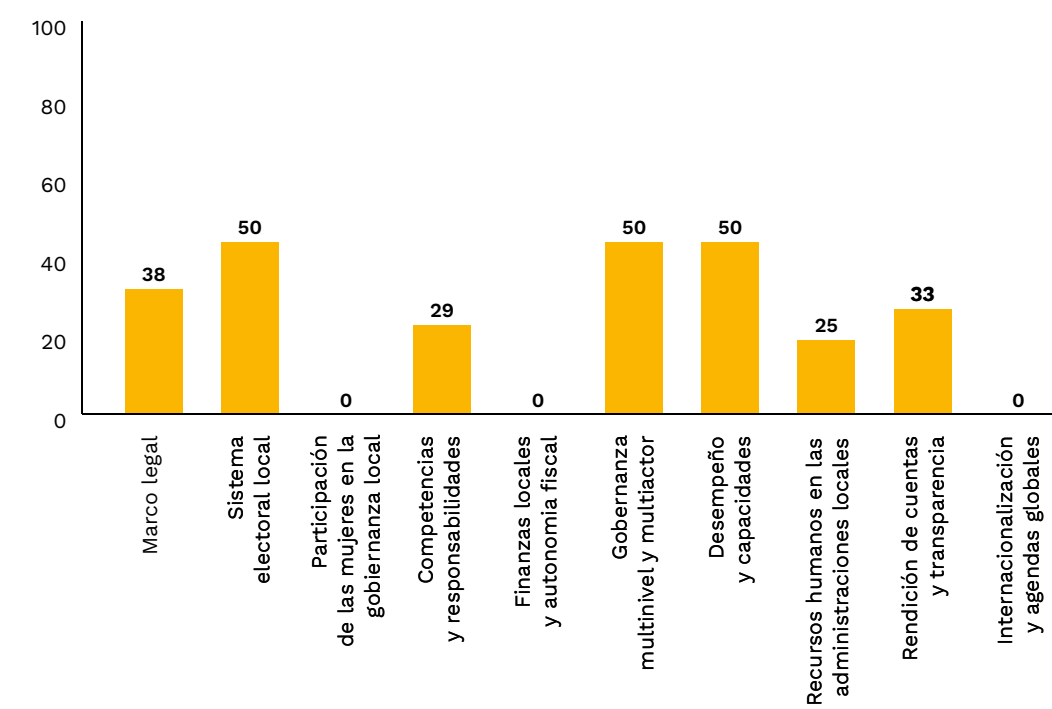
POBLACIÓN:
411.106 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
46 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 19 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	6
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	6
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	0
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	1
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	30

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	6
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	0
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de Estado y marco normativo

Miembro de la Comunidad Británica de Naciones (conocida como Commonwealth en inglés), Belice es una monarquía constitucional parlamentaria. Es un Estado unitario, con dos niveles de gobierno (central y local). La monarquía británica ejerce la jefatura del Estado *de iure*, representado por un Gobernador General. El poder ejecutivo es ejercido por un primer ministro –nombrado por el Gobernador General con base en los resultados de las elecciones parlamentarias– y el poder legislativo tiene una estructura bicameral, cuyos legisladores son electos por voto universal. La administración territorial se divide en seis distritos, cuyo gobierno local es ejercido por diferentes tipos de consejos: dos *city councils* (Belice y Belmopán) y 7 *town councils* en áreas urbanas, y una red de 180 *village* y 12 *community councils* en áreas rurales. No existe una disposición constitucional específica para el gobierno local.

Las principales leyes que rigen el gobierno local en Belice fueron adoptadas en 1999: el *City Council Act* para Belice, el *City Council Act* para Belmopán, que establece el consejo municipal de la Capital del país a partir del año 2000, el *Town Councils Act* y el *Village Council Act*, que legalizan y definen el papel y los poderes de las aldeas y comunidades cuya existencia remonta a 1950. Existe también en el Distrito de

Toledo y otras partes del Sur de Belice, la figura del alcalde, heredada del derecho consuetudinario y que asume funciones judiciales a nivel de la aldea y comunidades, estando regido por el *Inferior Court Act* (capítulo 77 del Derecho Sustantivo de Belice)¹.

Dentro del Ministerio de la Transformación Rural, Desarrollo Comunitario, Trabajo y Gobierno Local, el departamento de Gobierno Local es responsable del fortalecimiento de los municipios, de la legislación y reglamentación de los gobiernos locales. El departamento de transformación rural está a cargo de la gestión y seguimiento de los consejos en áreas rurales y del sistema de alcaldes.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

En Belice, los ejecutivos y concejales municipales son electos por voto directo, bajo el sistema “*first-past-the-post*” (primer candidato en obtener la mayoría de los votos). Desde 2001, en las aldeas se eligen por sufragio directo un jefe y seis concejales renovados cada tres años. Los alcaldes son nombrados por el gobierno cada dos años. Según *Freedom House* las elecciones suelen ser transparentes, lo que respalda la integridad del proceso electoral².

El sistema político está dominado principalmente por dos partidos. Desde 2020, el partido “*People’s United Party*” (PUP) domina tanto a nivel nacional

1 Government of Belize / Local Government, <https://www.ruraltransformation.gov.bz/the-ministry/local-government/> (consultado el 29/3/2025)
2 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report*. Calificación 88/100. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/belize>

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	6
Existen autoridades locales electas	2	2
No se reporta fraude electoral sistémico	4	4
Se garantiza la pluralidad democrática	3	0
La oposición tiene una función reconocida	3	0
BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
Porcentaje de mujeres alcaldesas:		
• 8-10 % (1 punto)		
• 11-20 % (2 puntos)	6	0
• 21-40 % (3 puntos)		
• +40 % (6 puntos)		

como municipal, gobernando en el 90 % de los municipios³.

El sistema electoral establece la elección de un solo diputado por cada circunscripción unipersonal, lo que genera en la población la percepción de que su diputado es su verdadero representante. Esto, a su vez, confiere a dicho representante una mayor influencia en las decisiones gubernamentales que la que podría tener el ejecutivo local⁴.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

En las elecciones municipales de 2021 en Belice, el 31,5 % de autoridades municipales electas fueron mujeres. En 2024, este porcentaje se redujo a 27 %. En 2021 solo una mujer fue elegida alcaldesa (sobre nueve en total, representando 11,1%); en 2024 ninguna, lo que pone de manifiesto la necesidad de promover una mayor diversidad de género en roles de liderazgo local y la igualdad de oportunidades para las mujeres en la política local.⁵

4. Competencias y responsabilidades

En Belice, los gobiernos locales tienen competencias limitadas y comparten la responsabilidad en diversas áreas con el gobierno nacional. En las ciudades, los gobiernos locales son responsables del mantenimiento de calles, alumbrado público, recolección de residuos, espacios verdes, mercados y cementerios. Pueden asumir también responsabilidades para gestionar el equipamiento, espacios verdes, mercados, mataderos, bibliotecas y mantenimiento de edificios públicos. Además, estos deben crear una unidad de coordinación de servicios para dar seguimiento a los servicios de electricidad, agua y saneamiento, gas y comunicaciones provistos por el gobierno nacional⁶. También tienen la responsabilidad de promover prácticas ambientales adecuadas en sus áreas. Además, a partir de 2022, se les ha encomendado la tarea de promover el acceso a Internet y fomentar la digitalización a través de la Agenda Digital Nacional para Belice 2022-2025.

3 <https://elections.gov.bz/municipal-election-results/> (consultada el 28/3/0225)

4 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Jamaica, Belice, Islas Turcas y Caicos, Bahamas e Islas Caimán. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).

5 Municipal elections results: <https://elections.gov.bz/municipal-election-results/> (consultado el 29/3/2025) y CLGF, Women Councilors in the Commonwealth – 2024, <https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/IWD%20table.pdf>

6 CLGF. (2018). *Belize*. Disponible en: <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/belize/>

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

Los consejos de aldeas y comunales fomentan y apoyan la cooperación para el desarrollo económico y social y el bienestar general, proveen mantenimiento de vías, saneamiento, parques, mercados y cementerios. Gestionan centros comunitarios y ayudan a los habitantes a presentar reclamaciones al gobierno cuando surgen problemas con servicios específicos, como el material escolar, la atención primaria de salud y la prestación de servicios de extensión agrícola. En los hechos, el alcalde tiene un rol de “magistrado” local para mantener el orden y juzgar pequeñas infracciones, tiene autoridad para decidir quién vive en la aldea e incidir sobre el aseo de la comunidad.

La limitación de competencias exclusivas da como resultado una autonomía y capacidad restringidas en la toma de decisiones a nivel local. El pequeño tamaño de Belice, tanto en extensión territorial como en población, facilita que el gobierno central tenga una mayor presencia en el territorio. Además, en Belice se refleja la tradición política británica, donde las autoridades locales cuentan con competencias y recursos más limitados en comparación con la tradición de Europa continental. Estos factores contribuyen a un bajo nivel de descentralización en la gestión local⁷.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

El porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total no está actualizado, pero se estima que la participación de los gobiernos locales en la distribución del gasto público es relativamente modesta⁸.

En cuanto a las transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos locales, se observa una asignación promedio de aproximadamente BZ\$33 por año por residente municipal desde el año fiscal 2004/05. Sin embargo, es importante señalar que esta asignación no se distribuye de manera uniforme entre los municipios y ha sido relativamente estable en términos per cápita, a excepción de Belmopán y San Pedro, donde ha disminuido debido al considerable crecimiento de la población en estos municipios⁹. Esta distribución no uniforme puede afectar la capacidad de algunos municipios para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz.

Los consejos municipales en zonas urbanas tienen la potestad de recaudar ingresos propios a través de impuestos sobre la propiedad, permisos de construcción, tasas sobre comercios y mercados, tarifas de licencias sobre vehículos y para la venta de bebidas alcohólicas, multas por incumplimiento de las ordenanzas locales y actividades de recaudación de fondos. En 2013/14, los impuestos sobre la propiedad

7 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Jamaica, Belice, Islas Turcas y Caicos, Bahamas e Islas Caimán. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).

8 CLGF (2018). Uno de los pocos registros que se cuenta remonta a 2013/2014 y se estimaba en el 6,8 % del presupuesto nacional.

9 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Jamaica, Belice, Islas Turcas y Caicos, Bahamas e Islas Caimán. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	Información no encontrada
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	Información no encontrada
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	Información no encontrada

representaron aproximadamente un tercio de todos los ingresos municipales. Las tasas de los impuestos son aprobadas por el Ministerio.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

En Belice, la gobernanza multinivel y multiactor se caracteriza por la existencia de asociaciones nacionales de gobiernos locales, como la Asociación Nacional de Consejos de Aldea (NAVCO) y la Asociación de Alcaldes de Belice (BMA). La Asociación de Alcaldes de Toledo (TAA), creada en 1992, sostiene el reconocimiento del papel de los alcaldes. Estas asociaciones desempeñan un papel importante al brindar apoyo colectivo en nombre de los gobiernos locales y son reconocidas como interlocutoras del gobierno nacional, lo que refleja una forma efectiva de colaboración y representación.

Además, se han establecido mecanismos de coordinación y consulta a través del Consejo de Monitoreo

del Gobierno Local, que incluye a miembros de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Esto facilita la interacción y la toma de decisiones conjuntas entre los diferentes actores involucrados. En cuanto a la participación ciudadana, se requiere que los consejos municipales celebren reuniones públicas regulares, lo que fomenta la transparencia y la participación de la comunidad en la toma de decisiones locales¹⁰.

En lo que respecta a mecanismos de articulación público-privada, no existe ninguna mención sobre los gobiernos subnacionales en la Política Nacional de Asociación Público-Privada (2021) y tampoco se han encontrado mecanismos de articulación público-privada en las páginas oficiales de los gobiernos locales principales del país.

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	0
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

El desempeño de los gobiernos locales en Belice se ve respaldado por el Departamento de Gobierno Local a través de una supervisión activa y una serie de objetivos estratégicos destinados a mejorar la eficiencia y la efectividad de los Consejos de Ciudades, Pueblos y Aldeas. Esto incluye la formulación e implementación de una Política Nacional de Gobierno Local que promueve cambios en la legislación relacionada con el desarrollo municipal y de aldeas, así como la promoción de prácticas administrativas adecuadas y una gestión fiscal sólida. Además, la capacitación y orientación proporcionadas a los Consejos recién elegidos a través de sesiones de orientación contribuyen al fortalecimiento de sus capacidades.

10 CLGF (2018).

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	1
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	0
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	1

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

Belice ha implementado medidas para fortalecer las capacidades de los empleados públicos locales a través de programas dirigidos al desarrollo económico local inclusivo y sostenible, como un proyecto de Desarrollo Municipal del Banco Mundial. Estos programas abordan obstáculos en la infraestructura, la modernización de la gestión municipal y mejoras en la transparencia y rendición de cuentas del sector público. Además, las regulaciones del Servicio Público (2014) establecen criterios de calificación y ascenso para los funcionarios públicos. Sin embargo, no se menciona la existencia de empleados públicos locales de carrera.

9. Rendición de cuentas y transparencia

Belice ha establecido mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional, a través de la Oficina del Auditor General según la Sección 109 de la Constitución. El director ejecutivo del Departamento de Gobierno Local tiene también la responsabilidad de la supervisión general de los sistemas contables de los municipios. Sin embargo, el informe de *Freedom House* destaca problemas en la aplicación de leyes anticorrupción y casos de corrupción ligados a partidos políticos¹¹. A nivel nacional, se ha impulsado la digitalización y el gobierno abierto con la Agenda Digital Nacional y el Plan de Acción de Gobierno Abierto, aunque no especifican la participación directa de los gobiernos locales.



Renee Elias, Belice

BELICE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Los gobiernos locales en Belice tienen un grado significativo de internacionalización. La alcaldesa de la Ciudad de Belice fue invitada a participar en 2023 como uno de los 20 miembros del Grupo Consultivo del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Gobiernos Locales y Regionales. El “Proyecto de Desarrollo Municipal (MDP) del Banco Mundial” impulsó la capacidad de representantes municipales y otros actores económicos locales en el desarrollo económico local inclusivo y sostenible. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, el *Urban Planning and Design Lab*, y *Cities*

and Climate Change Initiative (ccci) colaboran con la Ciudad de Belmopán. El CLGF (Commonwealth Local Government Forum) y el Consejo Municipal de la Ciudad de Belice han acordado un programa de trabajo conjunto para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin embargo, es importante señalar que el grado de internacionalización de los gobiernos locales se limita principalmente a los principales gobiernos locales del país, como la Ciudad de Belice y la Ciudad de Belmopán. Los otros municipios experimentan un nivel de internacionalización significativamente bajo.

¹¹ *Freedom House*. (20239. *Freedom in the World 2023 Country Report*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/belize/freedom-world/2023>



3. Bolivia

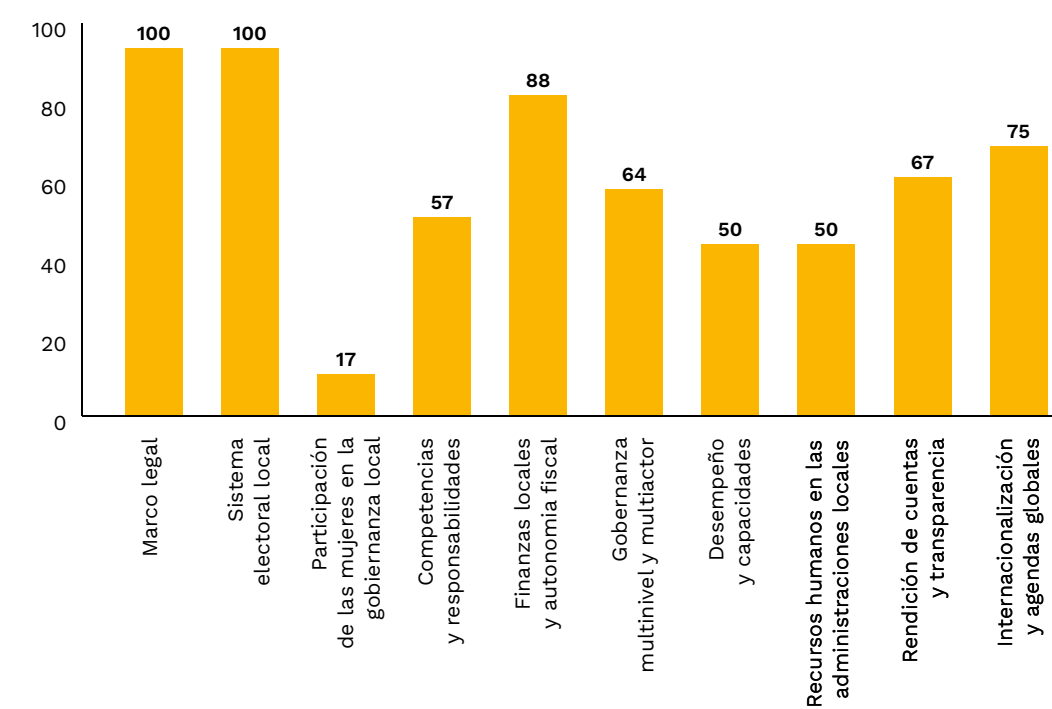
POBLACIÓN:
12.244.159 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
71 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 8 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	1
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	14
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	3
TOTAL	100	73

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en 2009, define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías, dividido en cuatro poderes: ejecutivo, legislativo, judicial y electoral¹. A nivel territorial, Bolivia está organizado en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos (art. 269). En este marco, existen 9 Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD), 339 Gobiernos Autónomos Municipales (GAM), 7 Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) y un Gobierno Autónomo Regional.

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización 031 “Andrés Báñez” regula los regímenes autonómicos y las bases y parámetros que rigen la organización territorial del Estado². Siguiendo los principios constitucionales (CPE, art. 2), donde se reconoce la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios y el derecho a la autonomía, la Ley 031 (art. 6.III) define los territorios indígenas originarios campesinos como unidades sociopolíticas, con su propia organización, cultura, instituciones, derecho, rituales, religión, idioma y demás características comunes e integradas, regidos por sus propias instituciones tradicionales. La AIOC se constituye por iniciativa popular, con base en un referéndum, en las entidades territoriales que la conforman. Su forma de gobierno será definida en sus estatutos.

En el caso de los GAD, la Ley 031 establece que están encabezados por una Asamblea departamental y un órgano ejecutivo presidido por un gobernador encargado de la ejecución (CPE, art. 277; y Ley 031 art. 30). Los nueve departamentos se dividen a su vez en 112 provincias que no constituyen gobiernos autónomos.

En el ámbito municipal, todos los municipios tienen el carácter de gobiernos autónomos municipales (Ley 031 art. 33). Elaboran su Carta Orgánica Municipal, mediante la cual se regula el ejercicio de la potestad autonómica municipal, aunque su elaboración es facultativa³. Los gobiernos autónomos municipales se componen de un concejo municipal y un órgano ejecutivo, que es presidido por el alcalde (CPE, art. 283). Los gobiernos municipales autónomos se clasifican en cuatro grupos según el tamaño de su población⁴.

La autonomía regional es un área de planificación y gestión, constituida a iniciativa de las entidades territoriales que la integran (varias provincias o municipios con continuidad geográfica que comparten la misma cultura, lengua, historia, ecología y/o ecosistemas); está gobernada por una asamblea regional, pero carece de potestad legislativa, y por un órgano ejecutivo responsable de la ejecución de la planificación y gestión (CPE, art. 280-282). La estructura del ejecutivo será definida en su propio estatuto. Hasta la fecha, sólo existe una región, la del Gran Chaco en el departamento de Tarija, que se constituyó mediante referéndum en 2009.

1 <https://aaps.gob.bo/images/MarcoLegal/Leyes/CPE.pdf>
2 <https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DESCENTRALIZACION.pdf>
3 En 2024, solo 18 % de los municipios contaba con Cartas orgánicas aprobadas, 43 % con una aprobación parcial o están en proceso de control de constitucionalidad y 38 % no la han elaborado o la están elaborando. A nivel departamental, solo 3 (sobre 9) cuenta con Estatutos propios.
4 Municipios A, con una población inferior a 5,000 habitantes; Municipios B, con una población entre 5,001 y 15,000 habitantes; Municipios C, con una población entre 15,001 y 50,000 habitantes; y Municipios D, municipios con más de 50,001 habitantes.

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	1
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	1

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

La Ley 031 y la Ley de Régimen Electoral 026-2010 (actualizada en 2019) regulan la elección democrática de las autoridades subnacionales. Para todas las elecciones, las listas deben respetar la paridad de género. Todos los mandatos son por cinco años. La Asamblea del GAD está compuesta por miembros elegidos por sufragio universal y por miembros elegidos por las comunidades indígenas originarias campesinas residentes en el departamento. El ejecutivo, el gobernador, es elegido por circunscripción única departamental a través del sufragio universal (en dos vueltas). Para las Asambleas Departamentales, los asambleístas se eligen en representación de cada circunscripción departamental por listas uninominales y plurinominales separadas de los candidatos a gobernador, con variantes en cada departamento (Ley 013, art 30-32 y 026, art. 63-66).

En el ámbito municipal, tanto los concejales como el alcalde son elegidos por sufragio universal por listas separadas, excepto para los representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos que utilizarán los procedimientos propios (CPE, art. 284; Ley 026, art. 70). Los alcaldes son elegidos por circunscripción única municipal por mayoría simple. Los concejales municipales se eligen según circunscripción municipal plurinominal a través del sistema proporcional (Ley 026, art. 70-72)⁵.

Las autonomías indígenas originario campesinas se rigen por el autogobierno, elaboran su propio estatuto, normas y formas de organización (CPE art. 2, 30 y 289-296).

Los miembros de la Asamblea Regional son elegidos por sufragio universal en igual número por cada municipio junto con las listas de candidatos a concejales municipales. Se eligen también asambleístas regionales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios miembros de la autonomía regional. Una vez constituida, la Asamblea Regional elige entre sus miembros a la máxima autoridad ejecutiva de la región (Ley art. 67-69)

En general, las elecciones celebradas en 2020 y 2021 a nivel subnacional se consideraron libres y justas⁶.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

A pesar de la paridad de género establecida en la CPE, la representación de la mujer en órganos ejecutivos sigue siendo limitada, aunque es elevada en los cuerpos legislativos. En las elecciones de 2021 y a nivel de órganos ejecutivos de gobierno en las cuatro escalas territoriales (gobierno central, departamento, regiones y municipio) las mujeres representan el 10,6 % de las autoridades electas. Solo una mujer en 2015 y dos en 2021 fueron electas como Vicegobernadoras. En el único gobierno regional, en 2021 fue electa por primera vez una mujer (sobre 3 electos). En los gobiernos municipales entre 2015 y 2021, se eligieron 28 alcaldesas (sobre 336) y, en los gobiernos indígenas, 2 (sobre 9) son mujeres. En los cuerpos legislativos, las mujeres son el 55,8 % de los asambleístas en los gobiernos departamentales, el 58,3 % en la única Asamblea Regional, el 52,3 % en los concejos municipales y en los cuatro gobiernos

5 La cantidad de miembros de un Concejo varía según el municipio: aquellos que son capitales se componen de 11; las ciudades intermedias están compuestas por 9 y/o 7; y finalmente los municipios de provincias se componen de 5 miembros.

6 Freedom House. (2025). Bolivia: Freedom in the World. Country Report. Calificación 65/100. Disponible en: https://freedomhouse.org/country/bolivia

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	4
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

indígenas existentes hasta 2021, las mujeres ocuparon el 41% de los cargos de sus órganos legislativos⁷.

4. Competencias y responsabilidades

La Constitución reconoce 199 competencias clasificadas en cuatro tipos (privativa, exclusiva, concurrente o compartida) y detalla su asignación por nivel de gobierno (CPE, art. 297-304), especificándose que toda transferencia de competencia debe ser acompañada de los recursos económicos y financieros correspondientes (art. 305). La Ley 031, art. 64 y siguientes precisan las atribuciones de competencias. Las competencias distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno son particularmente amplias y su implementación compleja⁸.

Los tres niveles asumen funciones generales para la elaboración de sus propios estatutos (o Carta orgánica municipal), recolectar estadísticas, administrar impuestos, tasas o contribuciones correspondientes. El departamento y el municipio pueden administrar o participar en fondos fiduciarios o de inversión. Los departamentos tienen la potestad de conceder la personalidad jurídica a las organizaciones sociales de su jurisdicción, y los municipios firmar convenios de asociación con otros municipios. Las AIOC tienen competencias para la administración de justicia y resolución de conflictos en su área.

En relación al desarrollo económico, las responsabilidades son muy extensas. Los tres niveles deben desarrollar planes de desarrollo económico y social, promover la generación de empleo, respetando la equidad de género y coordinar sus planes. El departamento y el municipio deben promover el desarrollo rural integral, el desarrollo productivo agropecuario, impulsar proyectos hidrológicos, energéticos, de regadío (riego o micro riego), producción y transporte de energía en sistemas aislados. Asimismo, deben asumir la gestión de infraestructuras de transporte (fluvial, ferroviario, aeropuerto, carreteras y caminos). Pueden impulsar o participar en empresas públicas de su jurisdicción, promover la inversión privada, la industrialización, la comercialización y capacitación técnica. Ambos pueden participar en la distribución y comercialización de hidrocarburos dentro de sus territorios. Los municipios asumen el ordenamiento, registro, regulación de tarifas y control del transporte urbano. Las AIOC deben favorecer recuperación de saberes y tecnologías ancestrales favorables para el desarrollo local, y participar del mantenimiento de caminos vecinales y comunales. Los tres niveles tienen responsabilidades para impulsar planes de turismo y asumir algún papel en los sistemas de comunicaciones (supervisión, autorizar infraestructuras, autorizar redes comunitarias).

Los tres niveles deben favorecer la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, así como

7 “Elecciones subnacionales y ejercicio de los derechos de las mujeres en la política”, Tejedoras, Revista sobre Democracia y Género, 11(3), noviembre de 2021, La Paz (https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2022/03/Revista-Tejedoras-3.pdf)

8 Fuentes: CPE, art. 297-304 y Ley 031, art. 81-100. Según Iván Velázquez-Castellanos (“Medio siglo de descentralización y autonomías en Bolivia”, en Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº especial, marzo 2024, p. 31) las competencias se distribuyen: 36 a nivel departamental, 43 a nivel municipal, y 37 a nivel Autonomías indígena originaria campesina (AIOC).

la lucha contra el cambio climático. Esto incluye la protección de la fauna, cuencas hidrográficas, conservación de suelos y recursos forestales y control de la contaminación ambiental. Asimismo, deben administrar proyectos de tratamiento de agua potable y residuos sólidos mediante fuentes alternativas y renovables, aplicar políticas nacionales de tratamiento de residuos sólidos y aseo, así como coadministrar con el Estado las áreas protegidas. Las AIOC pueden seguir sus normas y prácticas propias para preservar el hábitat y el paisaje conforme a sus principios.

A nivel del desarrollo urbano, de vivienda y servicios, los departamentos, municipios y AIOC deben adoptar Planes de Ordenamiento Territorial y de Uso de Suelos, y tienen competencias en vivienda (en el caso de las AIOC “conforme a sus prácticas culturales”). El municipio tiene a su cargo el catastro urbano y los planes de urbanismo y asentamientos humanos, responsabilidades en la gestión del agua potable, alcantarillado, gestión de residuos y alumbrado público.

Todos participan del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres. El departamento y el municipio deben apoyar a los cuerpos policiales y penitenciarios y el municipio puede crear su cuerpo de policía municipal.

Los tres niveles deben adoptar Planes de Salud y participar en el mantenimiento de las infraestructuras. En el caso del departamento, éste debe coordinar el sistema sanitario y proveer establecimientos de salud de 3er nivel, así como llevar un control de calidad de los servicios públicos y privados. El municipio debe implementar el Sistema Único de Salud, administrar y equipar centros de 1º y 2º nivel. Las AIOC deben fomentar la gestión participativa de la salud familiar, comunitaria intercultural y sostener la medicina tradicional.

En la educación, el sistema y contenidos son gestionados por el nivel nacional a través de una ley especial para garantizar su carácter público y universal (Ley 70-2010). Los departamentos y municipios deben participar en la construcción y mantenimiento de infraestructuras escolares, suministro de material educativo, servicios básicos y alimentos. Las AIOC participan en la formulación y aprobación de planes y proyectos dentro de su jurisdicción, apoyan la gestión participativa en la Educación Inicial en Familia Comunitaria, Primaria Vocacional y Secundaria Productiva en el marco de la legislación del Estado y el mantenimiento de infraestructuras. Los tres niveles tienen competencias en la promoción y conservación del patrimonio cultural, actividades artísticas y deporte. El municipio tiene bajo su cargo promover espectáculos y juegos recreativos y gestionar la publicidad urbana. Los departamentos y municipios deben promover políticas de apoyo para niños, adolescentes, mujeres, ancianos y personas con discapacidad.

La región, una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas por departamentos o municipios (CPE, art. 301). Para los litigios competenciales entre el gobierno central y los gobiernos autónomos territoriales se puede recurrir al Servicio Estatal de Autonomías o al Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 69, Ley 031).

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)
La financiación subnacional en Bolivia está regulada por la CPE, la Ley 031 y la Ley 154/2011 de Clasificación y Definición de Tributos y Reglamento para la Creación y/o Modificación de Tributos de los Gobiernos Subnacionales. En 2020, el gasto total del gobierno subnacional ascendió al 22,5 % del gasto público total, lo que representa el 8,3 % del PIB, mientras que los ingresos equivalieron al 34,3 % del

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	14
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	5
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	4
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	4
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	1

gasto público total y al 8,1 % PIB. Los gobiernos subnacionales juegan un papel importante en la inversión: ejecutaban antes de la pandemia del Covid-19 el 66,5 % del gasto de capital del gobierno central (23,4 % a nivel departamental, 43,1 % a nivel municipal), financiados en su mayoría por transferencias.

Los ingresos de los gobiernos locales provienen de impuestos, tasas y transferencias (incluyendo las regalías por la explotación de sus recursos naturales no renovables). Los impuestos son recaudados a nivel nacional y son transferidos directamente a los municipios y departamentos. En 2020, los ingresos fiscales representaron el 57,6 % de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales. Dentro de este porcentaje se incluyen los impuestos coparticipados, como el impuesto al valor agregado (24,1 % de los ingresos), pero estos se dirigen principalmente a

los municipios. El principal tributo propio de los gobiernos subnacionales es el impuesto a la propiedad, que representa el 19 % del total de ingresos subnacionales. Las transferencias de capital se realizan a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y transferencias del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Los ingresos por la venta de bienes y servicios, los ingresos financieros y otros ingresos no tributarios representan alrededor del 25 % del total de ingresos de los gobiernos subnacionales. Las normas de endeudamiento de los gobiernos locales están reguladas por la Ley 2042/1999 de Administración presupuestaria⁹.

A pesar de los esfuerzos por un mayor equilibrio en el desarrollo regional, las desigualdades regionales se han acentuado¹⁰. En 2024 se realizó la

⁹ OECD-UCLG (2022) *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Disponible en: <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>. BID (2022): Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe.

¹⁰ Iván Velázquez-Castellanos, “Medio siglo de descentralización y autonomías en Bolivia”, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024, p. 27.

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

convocatoria del Consejo Nacional de Autonomías para replantear la necesidad de un nuevo “pac-to fiscal”, con base en los nuevos datos censales y para favorecer una mejor distribución regional de los recursos. Los gobernadores reclaman disponer de fiscalidad propia.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

A nivel municipal, existen varias asociaciones municipalistas de alcance nacional: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia); Asociación de Municipalidades Bolivia (AMB); Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL)¹¹ las cuales son instituciones privadas y sin ánimo de lucro que representan a los gobiernos locales y defienden sus intereses.

A nivel nacional, el seguimiento de los gobiernos subnacionales está a cargo del Viceministerio de las autonomías dependiente del Ministerio de la Presidencia. La Ley 031 (art. 121-123) establece varios mecanismos de coordinación: el Consejo Nacional de Autonomías como instancia consultiva y de coordinación entre gobierno central y entidades

territoriales autónomas (dos reuniones anuales), el Servicio Estatal de Autonomías (art. 125-129) como organismo conciliatorio y de asistencia técnica. Y dentro de los sistemas de planificación: los Consejos Regionales Económico Sociales (art. 23), los Consejos de Coordinación Sectorial (art. 132), los Consejos de coordinación entre gobiernos municipales y gobiernos de AIOC (art. 134)¹².

La Ley 031 (art. 29) contempla igualmente mecanismos de asociación y de cooperación territorial / supramunicipal (mancomunidades), entre municipios vecinos o AIOC. Los municipios de menos de 5.000 habitantes deben asociarse para acceder a los recursos de la coparticipación fiscal. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, se prevé la creación por ley de regiones metropolitanas (art. 25-26) (ej. Región metropolitana de Kanata y de Santa Cruz de la Sierra).

En cuanto a mecanismos de participación, transparencia y buen gobierno, la Ley 031 (Título VIII) recoge en sus principios la Participación y Control Social, principios que serán ampliados en la Ley 341 de

11 En mayo de 2024 se lanzó también una Asociación de Gobernadores de los departamentos.

12 La Ley nº 031 (art. 23) establece para cada región de planificación un Consejo Regional Económico y Social que reúna a los actores instituciones bajo las directrices del Sistema de Planificación Integral del Estado de la región. A la fecha existe una región en el Gran Chaco.

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	4

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	1
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	1

Participación y Control Social. La ley determina que los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Bolivia cuenta con varios instrumentos de ordenamiento territorial como planes, leyes y estrategias que definen la planificación a corto, mediano y largo plazo. Bajo el concepto del desarrollo territorial integral, tanto el Estado como los gobiernos autónomos tienen la responsabilidad de desarrollar los planes de ordenamiento territorial y ejercer el rol activo en la planificación territorial y desarrollo urbano (Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado). Sin embargo, los GAM de menos de 5.000 habitantes tienen débiles capacidades institucionales. Esto pone en cuestión su capacidad para cumplir con la prestación de servicios públicos esenciales como son los sectores de salud y educación.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

El Estatuto del Funcionario Público (EFP) (Ley 2027 de 1999) abarcaba a todos los servidores públicos que prestaban servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado. Pero fue paralizada por la Ley 1356 (2020) y el Decreto Supremo 4434. La particularidad del sistema boliviano reside en que existen servidores públicos no sujetos al Estatuto de función pública (funcionarios electos, funcionarios designados y funcionarios de libre nombramiento). Los trabajadores de rango técnico inferior de los GAM en las capitales de departamento y del municipio de El Alto, fueron incorporados al régimen laboral general. No ocurre lo mismo con los cuadros profesionales técnicos de nivel superior y especializados. Existen ofertas de capacitación del Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría General del Estado (CENCAP), o los cursos impartidos por la Escuela Gestión Pública Plurinacional (EGPP).

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

BOLIVIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	3
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	2
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	1

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Ley 031 (art. 137) establece que la Contraloría General del Estado asume la fiscalización de las entidades territoriales. Posteriormente, la Ley 341 de Participación y Control Social y la Ley 974 de Unidades de Transparencia y Lucha contra la Corrupción institucionalizaron mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, así como de buen gobierno y rendición de cuentas de los gobiernos autónomos territoriales.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Las entidades subnacionales comparten con el nivel central del Estado la competencia en materia de relaciones internacionales en el marco de la Política Exterior del Estado Plurinacional de Bolivia. La Ley 699/2015, establece que las entidades territoriales autónomas pueden usar dos instrumentos: el Acuerdo Interinstitucional de Carácter Internacional y el Instrumento Autonómico Internacional.

El Informe Voluntario Nacional de Bolivia refleja el compromiso con la Agenda 2030. El Alto, La Paz o Santa Cruz son algunos de los municipios que han presentado Reportes Voluntarios Locales sobre ODS entre los gobiernos autónomos. Por su parte, la Alcaldía de La Paz ha sido activa en temas internacionales, particularmente a través de su participación en la UCCI. Siendo un país de renta baja, ha habido cooperación internacional con algunos municipios bolivianos, por ejemplo, en la década de los 90s con fondos del proyecto URB-AL de la Unión Europea (hoy extinto). No se encontraron gobiernos subnacionales municipios bolivianos que cuenten con estrategias formales de relacionamiento internacional.



Jack Prommel, El Alto, Bolivia



4. Brasil

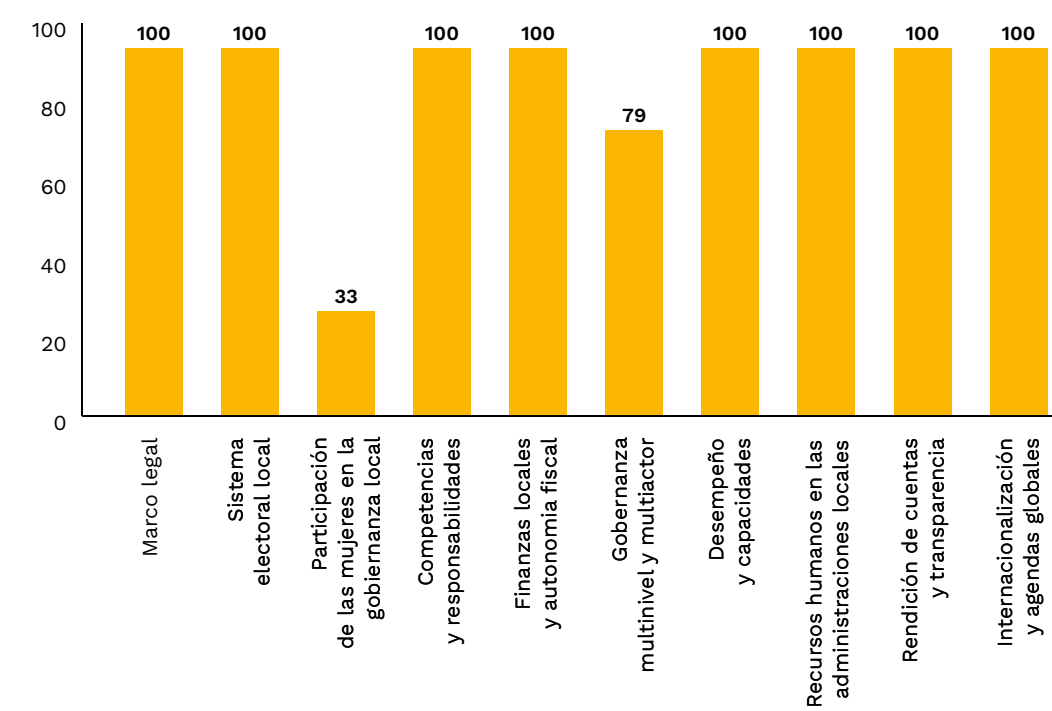
POBLACIÓN:
211.140.729 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
88 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 1 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	14
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	16
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	4
TOTAL	100	93

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Brasil es una república federal de régimen presidencialista (Constitución/CF, 1988), formada por la unión indisoluble de las siguientes entidades autónomas de gobierno: el federal (denominado Unión), los estados, el Distrito Federal y el municipal (art. 18)¹. Los estados se organizan y se rigen por sus propias Constituciones y leyes, que deben respetar los principios de la Constitución de la Unión (art. 25). El Distrito Federal se rige por una ley orgánica aprobada por su propia Cámara Legislativa, no puede dividirse en municipios, y tiene características comunes a los estados y municipios (art. 32). Los Estados y el Distrito Federal están gobernados por un poder ejecutivo, con un gobernador y un vicegobernador y, por un poder legislativo, la Asamblea Legislativa (o Cámara en el Distrito Federal), compuestos por autoridades electas (art. 27, 32). En el marco de la gobernanza multinivel (denominada “cooperación inter federativa”) y a diferencia de otros países federales, la Constitución reconoce a los municipios brasileños el status de entidades federales y su autonomía tanto para con los estados como con la Unión (art. 34, VII, c)².

El municipio se autoorganiza por su propia Ley Orgánica Municipal -LOM- (CF., art. 29 y 30), una especie de Constitución de los municipios que debe respetar los principios de la Constitución de la Unión, del Estado respectivo, y de las leyes municipales. La Constitución estipula que el municipio se autogobierna ejerciendo sus competencias administrativas, fiscales y legislativas a través de la elección directa de su ejecutivo (alcalde, vicealcalde) y de su legislativo, la Cámara Municipal, sin interferencia de los gobiernos federal y estatal.

Brasil está formada por 26 Estados, 5.570 municipios y el Distrito Federal. El país se divide a su vez en cinco regiones administrativas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur). Además, la Unión es responsable de la demarcación y protección de las tierras patrimoniales indígenas y *quilombolas* (comunidades negras tradicionales)³.

Otras leyes específicas que inciden en el funcionamiento de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) son el Estatuto de la Ciudad (2001), la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) o la Ley de Acceso a la Información (2011), las cuales configuran un marco jurídico y político-administrativo de los más avanzados en la región respecto al proceso de descentralización.

Sin embargo, es necesario señalar dos grandes desafíos para el modelo de descentralización en Brasil. Por una parte, la enorme brecha económica y las desigualdades entre las regiones del Norte, que se caracteriza por su pobreza, y el Sur del país. Y, por otra parte, las grandes diferencias entre grandes y pequeños municipios: 39 grandes ciudades concentran el 30% de la población nacional (59.5 millones de personas), mientras que aproximadamente 3.000 pequeños municipios (con menos de 10.000 habitantes) se enfrentan a enormes dificultades para la gestión de sus territorios.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

La Constitución (CF), regula la elección democrática de los gobernadores y vicegobernadores de los estados y del Distrito Federal y de los alcaldes y vicealcaldes. Estos son elegidos por sufragio universal como jefes de sus respectivos gobiernos, por votación directa, por cuatro años (CF, art. 28) y, en el caso del Distrito Federal, a través de un sistema de dos

1 Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988, con enmiendas entre 1992 y 2023 (https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhoL_web.pdf)
2 Pero al mismo tiempo asigna a los estados federados la potestad de su creación, fusión o desmembramiento, por ley estatal supeditada a la consulta plebiscitaria previa de los interesados (art. 18, párrafo 4).
3 Según el censo de 2022, hay 7.666 comunidades quilombolas con 1,3 millones de personas distribuidas en los 26 estados.

BRASIL	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

vueltas electorales (si no obtienen mayoría absoluta en la 1ª vuelta) (CF, art. 77). Los diputados de las Asambleas Legislativas son electos por voto directo por sistema proporcional y también por un mandato de cuatro años (CF, art. 27).

El sistema electoral municipal en Brasil se rige por la Constitución Federal y la Ley Orgánica Municipal. Los alcaldes, vicealcaldes y concejales son electos por sufragio directo, por sistema proporcional, y en elecciones que se realizan en forma simultáneas a nivel nacional. El número de concejales será proporcional al número de habitantes del municipio (entre 9 y 55 concejales) (CF, art. 29). La elección a alcaldes y vicealcaldes puede ser a dos vueltas, excepto para los municipios de menos de 200 mil electores (CF, art. 29). Además, se permite la reelección del jefe del ejecutivo municipal para un único mandato adicional.

En 2025, *Freedom House* consideró que Brasil es una democracia con elecciones competitivas, aunque se reportan casos de violencia y amenazas contra periodistas y la sociedad civil, y las minorías sufren problemas de exclusión⁴.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

Una ley federal de 1997 determina un cupo de 30 % para mujeres en las listas electorales. Sin embargo, en 2023, de los 27 gobernadores de los estados de Brasil elegidos, solo 2 eran mujeres. En las elecciones municipales de 2024, fueron elegidas 732 alcaldesas, lo que representa el 13,2 % del total de municipios, con un aumento de 1,1 puntos

porcentuales respecto a 2020. En cuanto a concejalas, fueron electas 10.573 mujeres (18,2 %) en 2024 (16 %); en 2020, 9.000 mujeres). Del total de 5.570 municipios, 764 municipios (14 %) no tuvieron ninguna mujer electa para concejales⁵. En Brasil, la situación de la mujer se ve agravada por el tema racial: en 2020, solo el 6,3 % de las concejalas elegidas fueron mujeres negras quienes representan el 28 % de la población⁶.

4. Competencias y responsabilidades

Las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales detallan las competencias de sus respectivas jurisdicciones dentro del marco general establecido por la Constitución de 1988. Esta última estructuró un complejo sistema de competencias que define los poderes privativos de la Unión, los poderes de los estados (CF, art. 25) y una lista indicativa para municipios (CF, art. 30), con posible delegación de competencias y competencias comunes, como la sanidad, la educación, la seguridad social, el bienestar, la agricultura y la distribución de alimentos, el saneamiento y la vivienda. La Constitución establece que los municipios de más de 20.000 habitantes deben dotarse de un Plan Director para gestionar el desarrollo urbano (CF, art. 182, párrafo 1). Los estados son responsables de las funciones públicas de interés regional, que incluyen las funciones que no pueden ser asumidas por los municipios y las delegadas por la Unión. Entre ellas se encuentran el transporte, la gestión del agua o el orden y la seguridad pública.

Los estados y los municipios asumen competencias en los siguientes ámbitos:

COMPETENCIAS	NIVEL ESTATAL	NIVEL MUNICIPAL
1. Servicios públicos generales (administración)	Administración y explotación de servicios generales; explotación y mantenimiento de edificios e instalaciones públicas; servicios administrativos	Administración y explotación de servicios generales; explotación y mantenimiento de edificios e instalaciones públicas; servicios administrativos
2. Orden público y seguridad	Administración y mando de la policía militar y de los bomberos; operaciones de la policía civil, administración del sistema penitenciario; control del tráfico por carretera.	Guardia civil municipal; servicios de emergencia (compartidos)
3. Asuntos económicos / transportes	Agricultura y desarrollo rural; desarrollo económico regional y apoyo a las empresas locales y al espíritu empresarial; turismo regional; gestión del transporte intermunicipal.	Mantenimiento de vías urbanas; transporte urbano; turismo local; proyectos de construcción
4. Protección del medio ambiente	Licencias medioambientales (compartida); educación medioambiental (compartida); protección, conservación y restauración de los recursos naturales regionales	Licencias medioambientales (compartida); educación medioambiental (compartida); protección y preservación de la fauna y la flora; parques y zonas verdes en los municipios; recogida y eliminación de residuos
5. Vivienda y servicios comunitarios	Suministro y tratamiento de agua y saneamiento básico (compartidos); producción de energía (cuando lo delegue el gobierno federal); planificación metropolitana del uso del suelo; construcción de viviendas y mejora de los asentamientos (compartidos).	Suministro y tratamiento de agua y saneamiento básico (compartidos); alumbrado público; mantenimiento de calles y pavimentación urbana, limpieza viaria; desarrollo urbano y planificación del uso del suelo; construcción de viviendas y mejora de asentamientos (compartido)
6. Salud	Servicios hospitalarios; atención sanitaria preventiva; servicios sanitarios secundarios y terciarios	Atención sanitaria básica y prestación de servicios, funcionamiento y administración de unidades sanitarias (compartidas dentro del Sistema Único de Salud)
7. Cultura y ocio	Museos regionales; bibliotecas, actividades culturales y conservación del patrimonio	Instalaciones deportivas; bibliotecas; museos municipales; apoyo a las actividades culturales de las comunidades; exposiciones municipales; producción teatral y musical
8. Educación	Educación secundaria y superior; apoyo a la administración municipal de la educación básica	Administración de jardines de infancia; centros de educación preescolar y básica
9. Bienestar social	Protección social (compartida); apoyo a la prestación municipal de servicios asistenciales	Política Municipal de Asistencia Social como parte integrante del Sistema Unificado de Asistencia Social (SUAS)

FUENTE: OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment

4 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report: Brasil*. Calificación 72/100. <https://freedomhouse.org/country/brazil>

5 Tribunal Superior Eleitoral, TSE Mulheres: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>

6 Eduardo Grin, “El municipio en la Federación brasileña: estructura, funcionamiento y perspectivas”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, 2024.

Además, los litigios competenciales entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales son arbitrados por el Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102).

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)
La Constitución de 1988 especifica las competencias tributarias (arts. 145 a 162) de todos los entes de la Federación, con los regímenes de reparto de ingresos. En 2020, el gasto incurrido a nivel subnacional correspondió al 22,4 % del PIB y los ingresos representan el 23,1 % del PIB. Los gobiernos subnacionales representaron el 44,4 % del gasto público (25,3 % los estados y 19,2 % los municipios) y el 59,5 % de los ingresos públicos (33,5 % para los estados y 26,1 % para los municipios). Tanto los estados como los municipios son importantes agentes sociales y económicos. Gran parte del gasto (39 % para los Estados y 34,2 % para la administración local) se concentra en el personal (de seguridad, educación y salud). El gasto subnacional en inversión pública representa el 1,2 % del PIB, lo que equivale al 84 % de la inversión directa de la administración pública⁷.

En Brasil la composición de los ingresos propios y las subvenciones varía entre los estados y los municipios. Los Estados presentan un bajo nivel de dependencia de las transferencias del gobierno federal (las transferencias representan el 20 % de los ingresos totales), mientras que los ingresos fiscales propios representaban el 62,4 % de su presupuesto en 2020. En cambio, los municipios tienen un grado de dependencia relativamente alto de las transferencias (70,2 % de los ingresos municipales, pero más del 80 % en el caso de los pequeños municipios). Las transferencias a los gobiernos subnacionales

alcanzaron el 10,3 % del PIB en 2020 (teniendo en cuenta las competencias en salud y educación)⁸. El sistema brasileño de transferencias fiscales es complejo y tiene un gran componente igualador. En el año fiscal 2019, por ejemplo, más del 95 % de las subvenciones recibidas por los gobiernos subnacionales eran obligatorias y se asignaban según fórmulas establecidas en la Constitución o en leyes. Las principales transferencias del sistema brasileño son el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). El FPM representa la mayor transferencia federal (casi 80 % de todas las transferencias). En este caso, se trata de transferencias no condicionadas de carácter redistributivo cuya fórmula incorpora criterios poblacionales y económicos. Existen otros instrumentos en cuanto a las transferencias en educación (FUNDEB), sanitarias (SUS), de renta de las industrias minera y petrolera y las transferencias por parte de los estados a sus municipios. Existen además tres Fondos Regionales de Financiación. Los impuestos sobre bienes y servicios se asignan a los niveles subnacionales de gobierno, los que gozan de autonomía para el establecimiento de las tasas. En 2020, los ingresos fiscales subnacionales ascendieron al 10,1 % del PIB, de los cuales el 8,1 % correspondió a los impuestos recaudados por los estados y el 2,0 % a los impuestos recaudados a nivel municipal⁹. A nivel estatal, la fuente de ingresos más importante es el impuesto sobre la circulación de bienes y servicios (ICMS), que representó el 86 % de sus ingresos fiscales en 2020. A nivel municipal, los dos principales impuestos son el impuesto sobre los servicios (ISS) - 47,8 % de los ingresos fiscales locales

en 2020 -y el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles (IPTU)- 32,5 % de la recaudación fiscal. Otra fuente de ingresos son las tasas por servicios (residuos, limpieza, alumbrado, poder de policía), 3,3 % de los ingresos subnacionales (3,4 % a nivel estatal y 3,1 % a nivel municipal). La deuda financiera de los gobiernos subnacionales y sus empresas paraestatales es la más alta de la región. Los niveles de endeudamiento subnacional alcanzaron el 15,3 % del PIB para los estados y el 3,3 % para los municipios en 2022¹⁰. En el marco actual, los gobiernos subnacionales no pueden emitir bonos, pero pueden obtener préstamos de bancos y de organizaciones internacionales atendiendo a lo previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000), revisada con las Leyes complementarias (156/16, 159/17 y 178/2021) con el objetivo de renegociar los flujos de pago de la deuda con el gobierno central y adoptar mecanismos para restablecer los superávits primarios de los estados insolventes¹¹. Las debilidades fiscales de la gran mayoría de los municipios han crecido mucho. La ampliación del rol municipal en la provisión de servicios (ej. gestión ambiental y climática) se contradice con la reducción de las transferencias intergubernamentales (en particular en salud y asistencia social). El auge de los consorcios municipales es una búsqueda de alternativas para mejorar la efectividad del gasto mediante economías de escala¹².

6. Gobernanza multinivel y multiactor
Brasil cuenta con la Secretaría Especial de Asuntos Federativos que desempeña un papel clave en la coordinación e integración de los distintos niveles de gobierno. A nivel Estatal, el Foro de Gobernadores reúne a los gobernadores de los estados y del Distrito Federal con la finalidad de representarles y favorecer el diálogo a nivel estatal. A nivel municipal, existen varias asociaciones de alcance nacional y en cada uno de los estados. Se destacan la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), creada en 1946, la Confederación Nacional de Municipios (CNM), que se fundó en 1980 y que reagrupa a la mayoría de municipios del país, y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP), creada en 1989, y reúne solo a los alcaldes de las 100 ciudades más grandes. Además, en 2004 se crearon el Consejo Nacional de Ciudades y la Conferencia Nacional de Ciudades, con el fin de formular políticas urbanas en coordinación con la sociedad civil. Existen estructuras similares que promueven la participación social y federativa en diferentes temas como salud, seguridad pública o agua y saneamiento. El Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFAZ) es un mecanismo específico de coordinación entre la Unión y los gobiernos de los estados y el Distrito Federal. Respecto a mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal (intermunicipal) en Brasil, el Art. 25 de la Constitución otorga a los estados la competencia de establecer regiones metropolitanas, núcleos urbanos y microrregiones para integrar funciones públicas de interés común, abarcando municipios limítrofes y, en algunos casos, municipios de dos estados distintos bajo normativas específicas. El Estatuto

⁷ OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment
⁸ OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment
⁹ Ídem y Eduardo Grin, “El municipio en la Federación brasileña: estructura, funcionamiento y perspectivas”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, 2024 Los estados también recaudan un impuesto sobre la propiedad de vehículos de motor (IPVA), que, junto con el ICMS, se comparten con los gobiernos locales en un 50 y 25 % respectivamente.

¹⁰ A nivel municipal, el 70 % de la deuda del sector se concentra en São Paulo y Rio de Janeiro. La deuda de Rio de Janeiro alcanzó una proporción considerable a partir de la organización de los Juegos Olímpicos de 2016.
¹¹ OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment y BID (2022). Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe.
¹² Eduardo Grin, op. cit.

BRASIL	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

de Metrópolis de 2015 (Ley federal 13.089) establece normas específicas para la creación de áreas metropolitanas por parte de los gobiernos estatales. Estas áreas deben formular un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) en tres años. Hasta 2021, 74 regiones metropolitanas estaban formalmente establecidas, mientras que ocho estaban en proceso de completar el PDUI¹³. Además, la Constitución (art. 241) y la legislación (Ley Federal nº 11.107/2005) permiten la creación de consorcios intermunicipales para servicios específicos con el fin de promover economías de escala. Según el Observatorio de Consorcios Públicos, en 2021 había 601 consorcios públicos, que abarcaban un total de 4.723 municipios (casi el 85 % de los gobiernos locales de Brasil). Las funciones de gobierno más comunes desempeñadas por estos acuerdos son la salud (328), la gestión de residuos (230) y la protección del medio ambiente (213). Ocho estados también participan en consorcios en cooperación con municipios¹⁴.

En cuanto a mecanismos de participación, transparencia y buen gobierno, la Constitución obliga a los gobiernos municipales a divulgar la cuantía de

tributos recibidos por el ente local (Art 162, CF), con el objetivo de informar a la población de los ingresos municipales. Por otra parte, existen mecanismos e instrumentos de control popular como la audiencia pública, la obligatoriedad de informar, el derecho popular de voz en la Cámara, el derecho de petición o el de fiscalización y acceso a documentos financieros, entre otros. Los municipios pueden organizar referendos y plebiscitos. Sin embargo, muchas veces no son efectivamente implementados por parte de los gobiernos locales. No obstante, algunos municipios de Brasil desarrollaron una experiencia pionera: los presupuestos participativos (iniciado por Porto Alegre), una de las experiencias más importantes de democracia participativa que se ha extendido por todo el mundo. En 2015, el 8,6 % de las ciudades del país (482) habían desarrollado presupuestos participativos¹⁵. Otra forma de participación son los consejos municipales sectoriales, como salud, asistencia social y educación, que asocian a agentes gubernamentales y sociedad civil para ejercer un control social y seguimiento, con carácter consultivo, deliberativo, regulador y de

veeduría. Entre 2012 y 2017 existían 61.698 consejos municipales¹⁶.

En el tema de la colaboración público-privada, es relevante apuntar, adicionalmente, que la Constitución permite la contratación de servicios de terceros por parte del gobierno, siempre que exista una ley específica previendo la licitación y un establecimiento de reglas que son recomendados por la Ley 8.666/93 de licitaciones y contratos. El Poder Público delega mediante ley la ejecución de un servicio público a una entidad jurídica de derecho público o privado creado para tal fin (municipios, fundaciones, empresas públicas, sociedades anónimas). Hacia 2017, 24,3 % de los municipios utilizaba alguna forma de *outsourcing* en transporte público, 86 % para recolección de residuos y limpieza urbana y alumbrado, 39 % para ofrecer servicios sociales. Según un estudio (2016), el 57,3 % de los contratos de PPP firmados en Brasil (75) provienen de municipios¹⁷.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

El proceso de descentralización en Brasil plantea grandes diferencias entre grandes y pequeños municipios (aproximadamente 3.000 pequeños municipios con menos de 10.000 habitantes) la mayoría de los cuales enfrentan dificultades para la gestión de sus territorios. Esta diferencia se hace visible en los procesos de planificación de las políticas públicas. En el caso de los municipios más grandes, éstos disponen de cuadros profesionales especializados lo que les sitúa en niveles de desempeño superiores.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

Según lo establecido en la Constitución, la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios están sometidos a los principios comunes establecidos en los artículos 37 a 42 de la carta magna. Existen cuatro regímenes laborales en la administración pública: a) el personal estatutario conforme a la norma emitida por cada gobierno donde se definen sus derechos y obligaciones; b) aquellos empleados públicos a quienes se aplica el régimen de Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) del régimen laboral privado siempre que no sea incompatible con el Derecho Administrativo; c) el personal que ocupa funciones de dirección, gerencia y asesoramiento; d) el personal temporal que presta servicios de interés público excepcional autorizado por la ley. La inmensa mayoría de los servidores públicos son estatutarios. Paralelamente, se observa una tendencia al crecimiento del personal en los gobiernos municipales, mientras que en el gobierno federal y los gobiernos estatales es descendente o estable. Cuando hay cambios de gobierno se producen fuertes movimientos del personal, cesando buena parte de los empleados municipales.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Relaciones Institucionales (SEAF), dispone de la Escuela Federativa, una plataforma de agregación de conocimientos para la formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos y agentes políticos de todos los municipios brasileños. Las asociaciones de gobiernos locales realizan también acciones de capacitación regulares.

13 OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment.
14 BID (2022): Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe.
15 Eduardo Grin, “El municipio en la Federación brasileña: estructura, funcionamiento y perspectivas”, Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº especial, 2024.

16 Ídem.
17 Ídem.

9. Rendición de cuentas y transparencia

Brasil ha desarrollado importantes mecanismos de rendición de cuentas tanto para el control externo (Tribunal de Cuentas de la Federación, Tribunales de Cuentas Estatales y Municipales), como para el control interno (Contraloría General de la República). Ejercen un control sobre las políticas públicas con el objetivo de aumentar la eficiencia y el uso correcto y racional de los recursos públicos. El 99 % de las ciudades divulgan datos presupuestales, siendo 92 % por medio de Portales de Transparencia, aunque sólo un 42 % por medio de la internet. Sólo 17,2 % posee sitios de datos abiertos.¹⁸ El país cuenta con su Quinto Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto de Brasil (2021-2023). Este instrumento se vincula con el marco legal, la Ley de Acceso a la Información (LAI) y la Ley de Transparencia (Ley Complementaria 131/2009). La primera favorece las solicitudes de los ciudadanos, mientras que la segunda obliga a los ayuntamientos a divulgar activamente sobre la ejecución de sus gastos. Los requisitos de la Ley de Acceso a la Información se implementan en 45 % de las ciudades.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Los estados y ciudades brasileñas cuentan con una importante y larga trayectoria de acción internacional (por ejemplo, con la organización del Foro Social Mundial, en Porto Alegre, Conferencias de Cambio Climático y Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, etc.). Asimismo, participan en redes globales como CGLU, regionales como Mercociudades, o temáticas como ICLEI, Regions4 y otras. Esta acción internacional también ha estado fuertemente vinculada a la cooperación descentralizada y a los organismos

internacionales (UE, PNUD, ONU Hábitat). En el caso brasileño existe un Foro Nacional de Secretarios y Gestores Municipales de Relaciones Internacionales, denominado FONARI, integrado por secretarios, coordinadores y asesores de relaciones internacionales de estados y municipios brasileños. El FONARI centra sus acciones en la promoción del desarrollo local, la solidaridad internacional, la integración latinoamericana y el fortalecimiento de la cooperación entre países en desarrollo, reforzando la consolidación de las estructuras locales de relaciones internacionales mediante acciones de formación y estructuración. Las ciudades grandes han sido de las más activas del mundo en temas internacionales: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte y Porto Alegre encabezan la lista.

En cuanto al proceso de alineación con las agendas globales, al menos dos estados (Sao Paulo y Para en la región Norte) y nueve ciudades han elaborado Informes Subnacionales Voluntarios sobre su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), destacándose el “Relatório Voluntário Local (RVL) - São Paulo” realizado anualmente en 2020, 2021, 2022 y 2023¹⁹. Estos esfuerzos se han llevado a cabo en coordinación con el gobierno nacional a través de la Plataforma ODS Brasil²⁰, y el IBGE que es el coordinador nacional de la producción de indicadores ODS. Brasil acoge la 30ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la COP30, en Belem do Pará en noviembre de 2025.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ https://capital.sp.gov.br/web/relacoes_internacionais y CEPAL (2023). *Relatório Voluntário Local (RVL) - São Paulo 2022* | Plataforma Urbana y de Ciudades. Disponible en: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/documentos/relatorio-voluntario-local-rvl-sao-paulo-2022>

²⁰ <https://odsbrasil.gov.br/>



Davidson Luna, São Paulo, Brasil



5. Chile

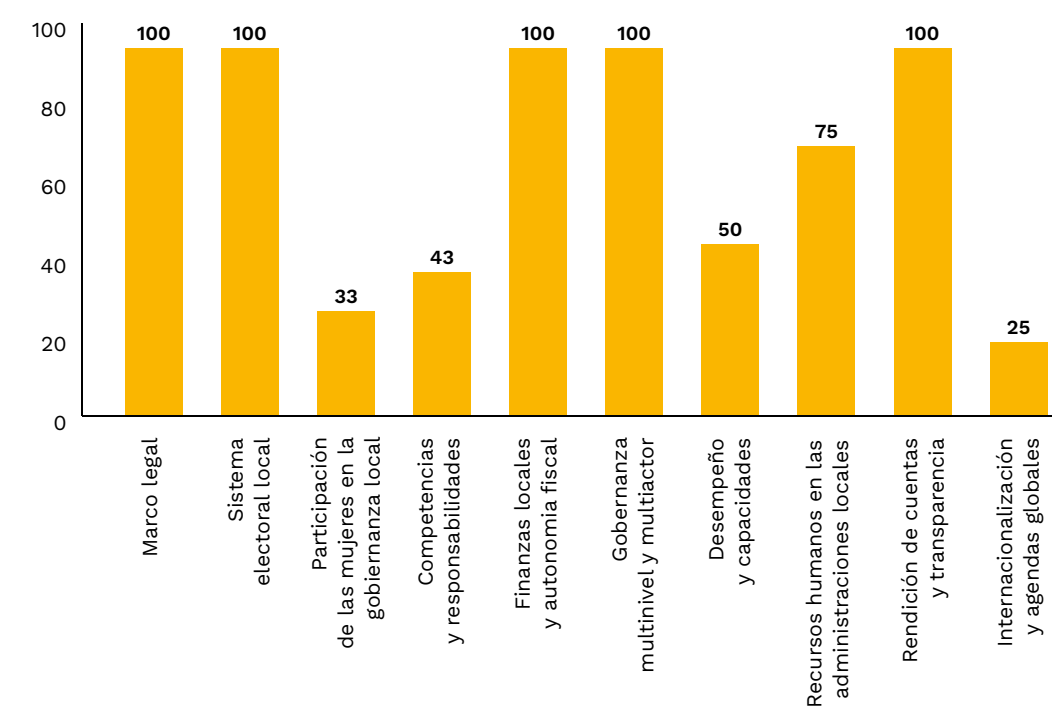
POBLACIÓN:
19.658.835 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
88 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 7 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	6
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	9
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	14
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	1
TOTAL	100	73

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La Constitución de 1980 establece que Chile es un Estado unitario, democrático y presidencial, con la posibilidad de una administración descentralizada o desconcentrada (art. 3), con tres niveles de administración del territorio, pero solo dos niveles de gobiernos descentralizados: la región y la comuna ¹. Desde 2010, se impulsaron reformas en materia de descentralización y regionalización. En 2013, los 16 gobiernos regionales fueron dotados de consejos regionales (CORE) electos por sufragio universal por votación directa, con un mandato de cuatro años. Son órganos de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Pero, el ejecutivo seguía ejercido por un intendente regional nombrado por el gobierno nacional. Recién en 2018, las regiones accedieron a un sistema de plena autonomía con la elección directa de gobernadores cada cuatro años (Leyes 20.990/2017 y 21.073/2018). Los primeros gobernadores fueron electos en 2021.

En el ámbito comunal, la Constitución (Art. 118) designa a las municipalidades (total: 345) como responsables de la administración local, con autoridades locales electas por sufragio universal cada cuatro años. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (nº 18.695/1988) define sus funciones y atribuciones, su estructura y regula la elección de alcaldes y concejales. Otras leyes específicas, como

la Ley 20.500/2011 sobre la Asociación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y la Ley 19.418/1995 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, complementan la estructura legal.

En el marco del debate sobre la reforma constitucional, debate que se mantiene luego del resultado negativo del plebiscito sobre el proyecto constitucional anterior (septiembre de 2022), se está profundizando la reflexión sobre la descentralización².

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Hasta 2017, los intendentes regionales, designados centralmente, representaban el poder ejecutivo a nivel regional en Chile, limitando la autonomía local. Los primeros gobernadores regionales electos por voto popular asumieron en julio de 2021. Los intendentes fueron reemplazados por delegados presidenciales quienes siguen representando al poder ejecutivo nacional a nivel regional, pero con atribuciones más limitadas (seguridad pública, emergencias, coordinación de servicios). Las elecciones regionales de octubre de 2024 permitieron por primera vez la elección conjunta de los 16 gobernadores y de los 302 consejeros regionales.

A nivel local, desde 1992, los alcaldes y concejos municipales son regularmente electos por sufragio universal con un mandato de cuatro años. Las elecciones locales de octubre de 2024 mostraron

¹ Constitución política de la República de Chile (texto actualizado al 22 de enero de 2024, https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf), art. 110–115 bis. El artículo 110 reconoce tres niveles de administración del territorio: regiones, provincias y comunas. Las provincias (56) asumen un papel puramente administrativo a cuya cabeza se encuentra un delegado presidencial provincial.

² Ver: Consejo Asesor para la Política de Descentralización en Chile, *Una política de descentralización para Chile: el fortalecimiento de las municipalidades y los gobiernos regionales*, 31 de diciembre de 2024. El informe fue entregado al presidente Boric. <https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/Politica-descentralizacion-chile-resumen-digital%20%283%29.pdf>

CHILE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2
CHILE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	6
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	4
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

una ampliación de la diversidad de la oferta política³. Chile es considerada una democracia estable⁴.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

En 2015, Chile reemplazó el sistema electoral bi-nominal por un régimen proporcional inclusivo (Ley 28.840), fortaleciendo la representatividad del Congreso Nacional con una proporción equilibrada de 60 % hombres y 40 % mujeres en las listas de candidaturas. A pesar de la paridad garantizada en la elección de la Convención Constituyente, ninguna mujer fue electa en las elecciones regionales de gobernadores de 2024. En las elecciones locales de 2024 se eligieron 57 alcaldesas de un total de 345 alcaldes, lo que representa aproximadamente el 16.5 % de las alcaldías⁵.

4. Competencias y responsabilidades

Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, modificada por la ley 19.130/1992, los municipios tienen seis funciones exclusivas y 13 responsabilidades no exclusivas uniformes en todo el país, en materia de urbanización, planificación, tránsito y transporte, aseo, desarrollo económico y comunitario, asistencia social (incluida vivienda), medioambiente, salud pública, educación, cultura, deporte y prevención de riesgos. Periódicamente se transfieren nuevas competencias, sin embargo, la prestación de servicios es realizada principalmente por entes territoriales estatales desconcentrados, concesiones privadas administradas por el Estado y parcialmente por los gobiernos subnacionales. En 2017, la Ley de Nueva Educación Pública reformó la administración de las escuelas públicas a cargo de los municipios creándose un Servicio Local de

3 <https://elecciones.serve.cl/>; Candidatos independientes obtuvieron 103 alcaldes. Los partidos tradicionales reagrupados alrededor de sendas coaliciones –Chile Vamos, liderada por Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, y Contigo Chile Mejor, liderada por el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano– obtuvieron 122 y 111 alcaldes, respectivamente.

4 Freedom House. (2025). Chile: Freedom in the World. Country Report. Calificación 95/100. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/chile>

5 <https://www.achm.cl/avanzamos-pero-aun-falta-solo-un-165-de-las-alcaldias-esta-en-manos-de-mujeres-en-chile/>

CHILE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	9
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	3
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	3
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	3
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	0

Educación bajo el Ministerio de Educación, revisando la transferencia de competencias ante la demanda de los municipios que se enfrentaban a problemas de gestión y de recursos⁶.

Con la creación de gobernadores electos en 2018, se redefinieron las competencias regionales. Las regiones fueron dotadas de competencias en materia de ordenación territorial, infraestructuras, desarrollo económico, social y cultural (Ley 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, 2018) con la posibilidad de solicitar la transferencia de competencias adicionales. Progresivamente las competencias transferidas suman cerca de 22.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

En Chile, las finanzas locales y la autonomía fiscal presentan diferencias notables en los roles de municipios y regiones. Hasta 2021, las regiones no tenían una existencia financiera diferenciada del nivel central, por lo cual las cifras presentadas reflejan esencialmente el nivel municipal.

Los gastos comunales representan solo el 3,9 % del PIB (13,4 % del total de gasto del gobierno general). La participación de los gobiernos locales en la inversión directa es baja (10,9 % de la inversión pública). Una parte importante de la inversión pública local es financiada directamente por los ministerios nacionales. Los ingresos municipales representan el 4,1 % del PIB (18,6 % del total del ingreso del gobierno nacional) y provienen principalmente de transferencias gubernamentales (56,1 %), en su mayoría destinadas a fines específicos, lo que reduce la autonomía local. Los

6 <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/chile.html>

ingresos fiscales propios (41% de los ingresos), proceden del impuesto territorial, patentes comerciales y sobre vehículos. La capacidad de los municipios para establecer tasas y tarifas es limitada. Existe un Fondo Común Municipal con la finalidad de disminuir las desigualdades intermunicipales. Los municipios chilenos no están autorizados a tomar deuda.⁷

Los recursos de las regiones provienen principalmente de las transferencias del presupuesto nacional. Pero desde 2020, el porcentaje de presupuesto de los gobiernos regionales ha experimentado un decrecimiento respecto al presupuesto nacional⁸. Esto resulta en una limitación del gasto público regional y pone de manifiesto el desafío pendiente de lograr una descentralización efectiva de los recursos hacia las regiones. A nivel regional, los Delegados Presidenciales desempeñan un papel destacado en el manejo de recursos sectoriales (ej. Programas de Mejoramiento Urbano y de Mejoramiento de Barrios). Los gobernadores y los CORE tienen incidencia directa en la distribución local del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuya repartición regional depende de indicadores nacionales. Los gobernadores reclaman fuentes de ingresos propias.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

El Comité Interministerial de Descentralización brinda asesoramiento al presidente sobre la transferencia de competencias. Los secretarios regionales ministeriales (SEREMIS) representan a cada ministerio a nivel regional y colaboran con el Delegado Presidencial Regional en la coordinación de servicios públicos. El diálogo entre gobernadores y gobierno derivó en la firma de un protocolo de acuerdo en

materia de descentralización (19/1/1923) con el fin de fortalecer la coordinación multinivel y la participación territorial, fortalecer la descentralización fiscal y administrativa, con la promesa de suprimir la figura del delegado presidencial regional, y adoptar una política nacional de descentralización⁹.

En el ámbito municipal, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior lidera las reformas de descentralización, recoge y difunde información sobre las finanzas municipales, la administración del personal y la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) es un órgano consultivo y asesor que formula propuestas de reforma y sigue la aplicación y el cumplimiento de la Política Urbana Nacional.

La Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), creada en 1993, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), creada en 2013, y la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales, creada en 2022, representan a las autoridades locales en el diálogo con el gobierno nacional.

En cuanto a la creación de asociaciones intermunicipales, la enmienda constitucional de 2009 y la Ley 20.527 de 2011 permiten crear estas asociaciones, dotadas de personalidad jurídica propia e integrar corporaciones o fundaciones privadas sin fines de lucro. A fines de la década pasada, existían 51 asociaciones como, por ejemplo, en la región de Bio-Bio (10 asociaciones, principalmente sobre gestión del

7 SNG-WOFI, Ficha Chile, https://www.sng-wofi.org/country-profiles/chile_es.html
8 Consejo Asesor para la Política de Descentralización en Chile, *Una política de descentralización para Chile: el fortalecimiento de las municipalidades y los gobiernos regionales*, p.9. <https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/Politica-descentralizacion-chile-resumen-digital%20%283%29.pdf>
9 https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2023/02/2023_01_19-Acuerdo-Descentralizacio%CC%81n-Firmado-1.pdf (consultado el 26/3/2025)

CHILE	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0

agua, recursos forestales, residuos sólidos y riesgos naturales)¹⁰.

En términos de participación ciudadana, hay varios mecanismos, como Consejos de la Sociedad Civil, plebiscitos, presupuestos participativos, consultas ciudadanas y el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE). Aunque existen cartas de servicio y cabildos comunales, un estudio del 2021 destaca limitaciones en la formalización y efectividad de la participación ciudadana en la gestión municipal.

En términos de financiamiento, los gobiernos locales pueden acceder a mecanismos como Asociaciones Público-Privadas y fondos de cooperación internacional para el desarrollo urbano.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

La planificación regional está regulada por la Ley 21.074 de 2018. En 2023, se creó por Decreto (nº 10) el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial. Los instrumentos de planificación urbana son: Plan Regional de Desarrollo Urbano (que será reemplazado por el Plan Regional de Ordenamiento Territorial), y Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (para áreas urbanas que superan los 500 mil habitantes), Plan Regulador Comunal. Los gobiernos locales en Chile deben definir un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), aprobado por el concejo municipal, con una duración mínima de cuatro años.

Un estudio de la CEPAL (2022), en colaboración con la SUBDERE, propone medidas para fortalecer las capacidades de las municipalidades en Desarrollo Económico Local (DEL). Basado en un análisis

institucional y datos de 39 municipalidades, el estudio destaca la importancia de la planificación y colaboración para impulsar el DEL¹¹.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Ley 20.922 de 2016 regula la contratación y organización del personal municipal, facilitando y monitoreando su gestión. El Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales en Chile establece un proceso de selección transparente para empleados públicos locales, basado en concursos públicos que evalúan antecedentes y prevén pruebas específicas. La selección final recae en el alcalde. Además, el estatuto integra un sistema de capacitación para empleados municipales. Estos programas, adaptados a las comunas pueden realizarse mediante convenios con diversas entidades, con financiamiento contemplado en el presupuesto municipal. La falta de cumplimiento de cursos obligatorios conlleva consecuencias, incluyendo el reembolso de gastos y posiblemente la inhabilitación para ingresar nuevamente a la Administración del Estado.

9. Rendición de cuentas y transparencia

En Chile, los gobiernos locales y subnacionales están sujetos a mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas del Consejo para la Transparencia (CPLT) y de la Contraloría. El CPLT fiscaliza organismos públicos, municipalidades, corporaciones municipales, universidades estatales y empresas estatales. Evalúa el cumplimiento de Transparencia Activa y el Derecho de Acceso a la Información. La Contraloría realiza auditorías para asegurar el cumplimiento de normas jurídicas y la probidad administrativa.

10 Nicole Cea Escobar, “Intermunicipalidades en Chile: los municipios como gestores del desarrollo para sus comunidades”, *InterNaciones*, V(1), enero-abril de 2018.
11 Felipe Correa Mautx y Marco Dini, *Plan de fortalecimiento municipal para el desarrollo económico local en Chile*, CEPAL, 2022 (<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/77a04542-61b1-424d-8b1a-b4663e516de6/content>)

CHILE		PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES		4	3
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional - Por norma o ley específica	(1 punto) (2 puntos)	2	1
Existente un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(2 puntos) (1 punto)	2	2

CHILE		PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES		4	3
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario +5 Informes locales voluntarios en país federal	(2 puntos) (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional - Existe más de un plan/oficina País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas	(1 punto) (2 puntos) (2 puntos)	2	1

Incluye evaluación de control interno, fiscalización financiera y otras formas de auditoría como inversiones e inspecciones. Además, existe una Guía de Transparencia Activa para Municipalidades, desarrollada como parte del “Programa de Fortalecimiento al Sector Municipal” en 2017.

Respecto a mecanismos de gobierno abierto, el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (2018-2020) en Chile incluyó como meta la ampliación del Modelo de Gobierno Abierto Municipal, especialmente en regiones remotas. Se destaca la creación de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria Municipal, promoviendo la apertura financiera local. En el 6to Plan de Acción (2023-2027), se contempla un programa de mejoramiento municipal del registro social de hogares. La Ley 21.534 establece la publicidad de las sesiones de los consejos regionales y comunales.

La Ley de Transformación Digital del Estado (n° 21.180, 2019) impulsa la modernización en municipios

chilenos. El programa “Impulso a la Transformación Digital a Nivel Local” busca fortalecer las capacidades municipales. Además, la Asociación Chilena de Municipalidades implementa el programa “Municipios del Futuro” en colaboración con “Do Smart City”. La pandemia ha acelerado la digitalización, subrayando la importancia de servicios en línea y la implementación efectiva de la Ley de Transformación Digital.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales
El Tratado de Maipú (2009) entre Chile y Argentina marca un hito en la integración bilateral, estableciendo comités de integración para colaboración entre sectores público y privado de regiones chilenas y provincias argentinas. Además, la CEPAL, en colaboración con la Unión Europea y SUBDERE, fortalece las capacidades de gobiernos regionales para políticas productivas. Aunque tratados como el de Maipú mejoran la integración subnacional, la falta de una



Kevin Wasilevski, Santiago, Chile

visión integradora limita el desarrollo internacional de comunas, especialmente rurales y fronteras.

El PNUD en Chile (2021) elaboró un modelo de localización para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel subnacional, destacando la descentralización como oportunidad para el desarrollo sostenible. La Estrategia de Chile para la Implementación de la Agenda 2030 (2023) contempla la descentralización administrativa, fiscal y la revisión de políticas como el Plan Nacional de Zonas Extremas. La Asociación Chilena de Municipios

produjo en 2023 un Informe Subnacional Voluntario, así como la municipalidad de Rap-Nui (Isla de Pascua).

La Región Metropolitana de Santiago participa en el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía y en el Pacto de Milán sobre temas alimentarios. Muchos municipios cuentan con planes de acción climática y de emergencia frente a desastres demostrando compromiso local con la lucha contra el cambio climático y el acceso a energía sostenible.



6. Colombia

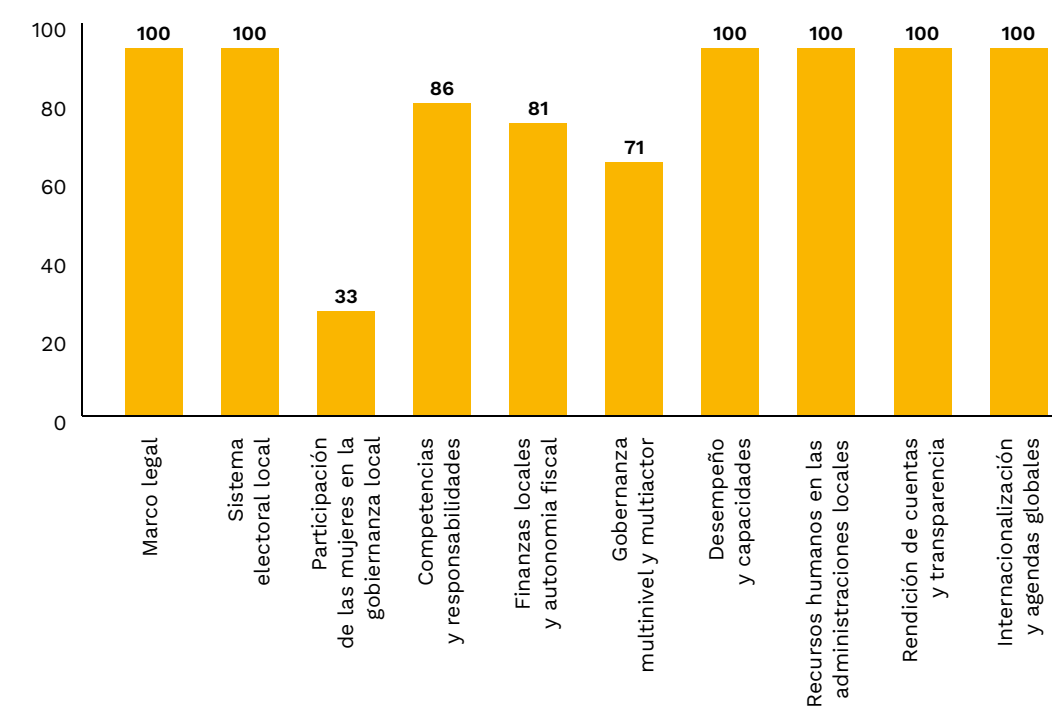
POBLACIÓN:
52.321.152 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
82 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 3 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	12
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	13
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	10
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	4
TOTAL	100	87

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Colombia, según la Constitución Política de 1991, es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada (art. 1)¹. En su artículo 286, la Constitución define como entidades territoriales a los departamentos, a los distritos, municipios y territorios indígenas. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer sus competencias, a administrar sus recursos, a establecer los impuestos necesarios para el ejercicio de sus funciones y a participar en las rentas nacionales (art. 287). La constitución contempla también la posibilidad de crear regiones, provincias y áreas metropolitanas (art. 306, 319 y 321). Bogotá y el Departamento de Cundinamarca constituyen el Distrito Capital, regido por un régimen especial (art. 322).

Los 32 departamentos, nivel intermedio de descentralización, ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios (art. 298). Cada departamento es regido por una Asamblea Departamental (entre 11 y 31 miembros) (art. 299) y un Gobernador (art. 303). El Gobernador es el agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden y para la ejecución de la política económica general, puede asimismo crear y suprimir municipios, organizar las provincias, revisar los actos de las autoridades municipales (art. 300, 305). La constitución acepta que dos o más departamentos se constituyan en regiones administrativas y de planificación para fines de desarrollo económico y social (art. 306).

Los 1102 municipios son el nivel local de descentralización junto con los Distritos –“entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado” (art. 311). La autoridad del municipio está constituida por un concejo municipal (entre 7 y 21 miembros, según el número de habitantes) (art. 312) y por un alcalde (art. 314). Los municipios pueden dividir su territorio en comunas o corregimientos, gestionados por juntas administradoras (art. 318).

Los distritos son actualmente 11 más el Distrito Capital. El Distrito Capital está regido por un Concejo Distrital con 45 concejales (art. 323). Divide su territorio en 20 localidades (art. 322) gestionadas por una Junta administradora (no menos de 7 ediles) y por un alcalde local. Las Juntas dependen presupuestariamente del Consejo Distrital. Recientemente, el Distrito Capital se ha unido a la Región Metropolitana de Bogotá con 22 municipios circunvecinos y la región de Cundinamarca (Ley 2199/2022). Según la Ley de Régimen de Distritos (Ley 1617/213), los distritos deben tener una población superior a 600 mil habitantes o situarse en zona costera y tener potencial para turismo y cultura. A inicios de 2025 los 11 distritos reconocidos estaban gobernados por un Concejo y un Alcalde Distrital y contaban con Juntas Administradoras Locales².

Los Territorios Indígenas están regidos por un régimen especial acorde con sus formas de organización social, costumbres y tradiciones, incluyen resguardos y territorios tradicionales. Cuando un territorio indígena comprende dos o más departamentos, su administración corresponde a los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores (art. 329).

¹ Constitución Política de Colombia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%20202015.pdf>
² Los 11 distritos reconocidos son: Cartagena de Indias (Distrito Turístico y Cultural), Santa Marta y Barranquilla (Distritos Turísticos, Culturales e Históricos) y, más recientemente, Buenaventura, Riohacha, Mompox, Turbo, Tumaco, Cali, Barrancabermeja y Medellín.

COLOMBIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

El marco legal es vasto. El proceso de descentralización avanzó con la adopción de la Constitución de 1991, la cual enfatizó el papel de los municipios y distritos, pero se ralentizó entre 2002-2010. En 2010 se relanzaron las reformas con el Sistema Nacional de Regalías y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454/2011), que crea nuevas figuras de asociatividad territorial (provincias, regiones administrativas de planeación, corporaciones ambientales). El Acuerdo de Paz de 2016 reafirma la necesidad de avanzar en la descentralización. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955/2019) da un mayor impulso al proceso, promueve la Ley de Regiones (Ley 1962/2019) y la creación de una Misión de Descentralización (2022-2024). En ese marco, en 2023 se rubrica el Pacto Nacional por la Descentralización. En paralelo, la Ley 2200/2022 consolida a las Regiones Administrativas y de Planificación dotándolas de personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 contempla la articulación con los gobiernos subnacionales en temas como la paz, democracia, cambio climático, migración, transición energética, infraestructura, disminución de las desigualdades y género, entre otras³.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales Colombia tiene un sistema político pluripartidista establecido en la Constitución de 1991. El gobernador y el alcalde (de municipios y distritos) son electos por sufragio directo por mayoría simple, con un mandato de 4 años, y no pueden ser reelegidos inmediatamente (Const. art. 303 y 314). Los diputados de la Asamblea Departamental, los miembros del concejo municipal y distrital, los ediles de las Juntas

administradoras locales de comunas o corregimientos son igualmente elegidos por sufragio directo, en una única circunscripción municipal por representación proporcional por 4 años (art. 299, 312 y 318). Asimismo, el Alcalde Mayor del Distrito Capital, los concejales y ediles de las Juntas administradoras de las localidades del Distrito Capital son también electos popularmente en forma directa el mismo día, también por 4 años (art. 323). El alcalde mayor tampoco puede ser reelecto. Los alcaldes locales de las localidades del Distrito Capital son designados por el Alcalde Mayor en base a una terna propuesta por las Juntas administradoras (art. 323). En las elecciones locales de octubre de 2023 se eligieron 32 gobernadores, 1.102 alcaldes, 418 diputados, 12.072 concejales y 6.565 ediles de las Juntas Administradoras Locales. Tres partidos (Unión por la Gente, Liberal y Conservador) obtuvieron el 60 % de los gobernadores y el 47 % de los alcaldes, el resto se reparte entre 11 partidos y candidaturas independientes⁴. Colombia es considerada como una democracia, aunque afronta serios problemas de violencia y de respeto de los derechos humanos⁵.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local La Ley (1.475/2011) impone un cupo de 30 % para las mujeres en las listas electorales. El número de mujeres electas como alcaldesas en 2023 fue superior a 2019: 146 mujeres (13,25 % del total) contra 132 alcaldesas en 2019. Sin embargo, solo una ciudad capital, Ibagué, cuenta con una alcaldesa para el período 2024-2027 en contraste con las dos mujeres que gobernaron en Bogotá y Santa Marta entre 2020 y 2023. El porcentaje de mujeres electas como gobernadores

³ Aporte de APC Colombia. Consulta INTPA G2 (2024).
⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_regionales_de_Colombia_de_2023.
⁵ Freedom House, *Freedom in the World, Country profiles: Colombia*. Calificación: 70/100. <https://freedomhouse.org/country/colombia>

COLOMBIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	12
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	4
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	4

asciende al 18,8 % (6 gobernadoras), diputadas departamentales 20,3 %, concejales municipales 19,7 % y ediles de Juntas administrativas locales 44,4 %. Total 4.223 mujeres⁶.

4. Competencias y responsabilidades La distribución de competencias entre niveles de gobierno es compleja, existe una gran desigualdad entre departamentos, municipios grandes y la mayoría de los pequeños municipios. La Constitución y las leyes 60/1993, 136/1994 delinearón la distribución de competencias de los gobiernos subnacionales relacionadas con la prestación de servicios públicos, servicios sociales y equipamientos públicos, por departamentos, distritos y categorías de municipios (5 categorías según número de habitantes, ingresos y situación geográfica, Ley 136, art. 6). Se complementan con otras leyes relacionadas con la distribución de competencias en educación, salud y asignaciones presupuestarias. La LOOT (2011) contribuyó a aclarar la distribución de responsabilidades para la planificación del territorio.

Las Asambleas Departamentales tienen a su cargo: la planeación del desarrollo económico y social, la planificación y ordenamiento de su territorio, turismo, transporte, medioambiente, obras públicas, vías de comunicación y desarrollo de zonas de fronteras, gestión de riesgos y catástrofes, policía. En concurrencia con el municipio asume tareas en: educación (incluye personal, competencias curriculares y material educativo), salud (sistema seccional de salud,

2do y 3er nivel de atención), medioambiente, cultura y deporte.

Los municipios cuentan con competencias en 18 sectores: planes de desarrollo (incluyendo de los resguardos indígenas, áreas rurales y usos agropecuarios), ordenamiento y uso del suelo, servicios básicos (incluyendo agua y alcantarillado, aseo, gestión de residuos, mercados, mataderos), educación (preescolar, primaria y secundaria, infraestructuras, pago del personal), salud (prevención, financiación de servicios de primer nivel y, en función de la capacidad de 2do y 3er nivel), vivienda, transporte, equipamiento, medioambiente, turismo, cultura, deporte y recreación, desarrollo y participación comunitaria, atención a grupos vulnerables (subsidios a población pobre), prevención de desastres, justicia y seguridad. Muchas de estas competencias son concurrentes con el nivel departamental y nacional, en particular en salud, educación, agua, vivienda, infraestructuras y energía, apoyo a población desplazada.

Los distritos también participan de la educación (prestación de nivel preescolar, primaria y secundaria, personal, cofinanciación de servicios estatales e infraestructuras) y salud (prestación de servicios al 1º, 2º y 3º nivel, infraestructura), vivienda, agua potable y saneamiento básico. A las áreas metropolitanas les corresponde, además, la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano. Los casos de Medellín, Bogotá y Barranquilla son emblemáticos sobre cómo

⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil (2024) “Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial”. Disponible en: https://observatorio.registraduria.gov.co/anexos/igualdad_entre_hombres_y_mujeres_cargos_de_eleccion_territorial.pdf

COLOMBIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	10
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	2
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

los municipios con mayor capacidad institucional y más recursos, logran desarrollar ecosistemas de innovación para responder a los problemas de política pública desde la gobernanza local de forma efectiva⁷.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

A pesar de los avances realizados, se constata una descentralización fiscal desequilibrada (amplias competencias, autonomía fiscal limitada). Las regiones y municipios más pobres o pequeños enfrentan dificultades para asumir sus tareas, aunque recientes reformas pueden mejorar la situación.

En 2020, el gasto de los gobiernos subnacionales en Colombia representa el 11,9 % del PIB y los ingresos el 12,7 % (el 32,7 % y el 43,3 % respectivamente del gasto y de los ingresos del gobierno general a nivel nacional)⁸.

Los gastos corrientes representaban alrededor del 87 % del gasto total de los gobiernos subnacionales, de los cuales el 44 % son en personal y gastos sociales ya que incluyen el pago de personal de la educación y sanitario (los gobiernos subnacionales actúan como “agentes de pago” pero no ejercen un control). Los gastos en salud y educación representan casi el 50 % del gasto subnacional, seguido por servicios públicos, asuntos económicos/transporte y protección social. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales asumen el 47,9 % de la inversión directa de las administraciones públicas (11,6 % del presupuesto local) principalmente en proyectos de escuelas, educación y vivienda. Los municipios representaron, en 2020, alrededor de dos tercios del gasto de los gobiernos subnacionales, frente a un tercio en el caso de los departamentos⁹.

Las fuentes de ingresos propias representan el 39,8 % de ingresos en 2020, contra el 60,2 % ingresado por transferencias y subvenciones. Los ingresos

7 Pablo Sanabria-Pulido, Ricardo A. Bello-Gómez y Santiago Leyva, “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia: gobernanza local y capacidad administrativa a partir de la Constitución de 1991”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024.

8 OECD/UCLG (2022), *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. El BID estimaba en 2019 que los gobiernos departamentales registraron un gasto del 5,1 % del PIB e ingresos del 4,7 %, mientras que los gobiernos municipales ejecutaron un gasto del 6,4 % del PIB y percibieron ingresos alrededor del 5,7 % del PIB (Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe, 2022)

9 OECD/UCLG (2022). El BID (2022) estimaba que en 2018 los gobiernos subnacionales ejecutaban el 65 % de la inversión pública (33 % las municipalidades y 32 % los departamentos).

COLOMBIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	13
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	6
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	2
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	3
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	2

fiscales representaban el 28,6 % los ingresos de los gobiernos subnacionales. El 11 % proviene de ingresos procedentes de activos (incluyendo los cánones del petróleo y minería) y el 3,7 % proviene de aranceles y tasas por servicios.

Los gobiernos subnacionales no pueden crear impuestos y tienen escaso margen de maniobra en materia de tipos y bases impositivas. Los principales ingresos fiscales departamentales incluyen la recaudación de los impuestos especiales (cerveza, tabaco, licores) (49 %), el impuesto sobre vehículos (14 %), el impuesto de matriculación, el impuesto sobre la gasolina y otros impuestos menores. Los tres mayores impuestos municipales son: industria y comercio (ICA, 37 %), impuesto predial (37 %) y una sobretasa a la gasolina (alrededor del 5 %)¹⁰.

La principal fuente de transferencias es el Sistema General de Participaciones (SGP), provenientes de los

ingresos del presupuesto nacional, que en su mayoría se destinan a gastos de salud y educación. En diciembre de 2024, se aprobó una nueva reforma al SGP que aumenta las transferencias de un 20 % de los ingresos del presupuesto nacional a un 39,5 %, con incrementos graduales durante 12 años. Es un cambio de gran envergadura, que irá acompañado de una reglamentación del traspaso de nuevas competencias para suplir las necesidades básicas en educación, salud y saneamiento básico en los territorios del país. Prioriza recursos a las zonas más rezagadas, la asociatividad territorial y la necesidad de reordenar eficientemente las competencias entre todos los niveles de gobierno¹¹. Paralelamente, la Ley 2.056/2020 reorganiza la reasignación del Sistema General de Regalías (SGR) que se basa en los ingresos fiscales provenientes de la exportación de recursos naturales no renovables, en función de la población y la pobreza (medida por el índice de necesidades básicas),

10 OECD/UCLG (2022).

11 <https://www.camara.gov.co/reforma-al-sistema-general-de-participaciones-triunfo-definitivamente-en-la-plenaria> y Aporte de APC Colombia. Consulta INTPA G2 (2025).

reasignando el 20 % para los departamentos y municipios donde se realiza la explotación y extracción de los recursos naturales¹².

Las entidades territoriales pueden tomar empréstitos (ej. a través de FINDETER), emitir títulos y bonos de deuda pública, regulados por la Ley del Semáforo (nº 358/1997), modificada en 2003 y recientemente por el Decreto 678/2020. La deuda subnacional ascendía al 5 % del PIB en 2018¹³.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

A nivel central, además del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planificación (DNP), a través de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional y sus subdirecciones son responsables de consolidar un esquema de gobernanza multinivel. En su seno se constituyó la Misión de Descentralización (2022-2024), instancia interinstitucional que realizó una amplia consulta ciudadana y presentó en junio de 2024 su Informe final¹⁴. En relación a la planificación y ordenamiento del territorio, en seguimiento de la LOOT, se creó la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, y comisiones regionales y municipales a cargo de su seguimiento (art. 5 y 7). Existen otras comisiones interinstitucionales en el Congreso, sobre regalías, o sobre temas de educación, salud, desarrollo rural, democracia digital, derechos territoriales de comunidades étnicas, etc. La Agencia Presidencial de Cooperación (APC-Colombia) realiza esfuerzos para fortalecer su red de enlaces territoriales para mejorar la articulación con los actores locales, promoviendo una mayor coordinación

con los territorios, como los “Pactos Territoriales”, para llevar a cabo iniciativas que contribuyan a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a los Contratos Plan para la Paz, con el fin de agilizar la aplicación del Acuerdo de Paz¹⁵.

En estos procesos participan la Federación Colombiana de Municipios (creada en 1989); la Federación Nacional de Departamentos (1994), y la Federación Nacional de Concejos y concejales (1993). Recientemente se crearon la Asociación de Ciudades Capitales (Asocapitales, 2012) y la Asociación de Ciudades Intermedias (2022). Estas representan los intereses de los gobiernos territoriales tanto en espacios de diálogo y debate con el gobierno nacional, como frente a la sociedad civil y frente a la comunidad internacional¹⁶.

Respecto a mecanismos de asociación y cooperación territorial/intermunicipal, incluidas las transfronterizas, la Ley 136/1994 y la LOOT proporcionaron la base legal. En 2020, había 81 “esquemas asociativos territoriales”, de los cuales 54 eran asociaciones de municipios con fines de desarrollo local. Fruto de la Ley 128/1994 y 1625/2013, se crearon nueve Áreas Metropolitanas las que agrupan dos o más municipios en torno a una metrópolis para una administración coordinada y desarrollo integral¹⁷. Por último, hay 12 provincias administrativas y de planificación, que están formadas por dos o más municipios geográficamente vecinos de los mismos departamentos. Con relación a las poblaciones indígenas, existen actualmente 717 resguardos de propiedad colectiva en Colombia, con una población de alrededor de

COLOMBIA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	10
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	2
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

1,1 millones de habitantes (el 58 % de la población indígena, 28 % del área nacional)¹⁸. También existen comunidades negras, resguardos coloniales y zonas de reserva campesina (5,8 % del territorio nacional).

La Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1.757/2015) tiene como objetivo promover y garantizar la participación en los ámbitos político, administrativo, económico, social y cultural (ej. iniciativas ciudadanas, cabildo abierto, revocatorias, plebiscitos, referendo o consulta popular, plan de rendición de cuentas, veedurías ciudadanas). La ley creó el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana. En las ciudades grandes existen además los Consejos Territoriales de Planeación para la elaboración de los planes y los presupuestos participativos. Se han creado redes ciudadanas que juegan un papel de seguimiento, como la “Red como Vamos” (presente en 41 municipios)¹⁹.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

El DNP, monitorea el índice de desempeño fiscal (IDF). Además, su sistema nacional de seguimiento y evaluación SINERGIA realiza un seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en particular sobre el alcance de los objetivos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Acuerdos de Paz que tienen un impacto territorial (SINERGIA Territorial). De manera complementaria, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron creados por el Decreto 893 de 2017 en el marco del Acuerdo de Paz entre las FARC y el Gobierno nacional. Se ha avanzado en la presupuestación basada en los resultados. A nivel subnacional, en general los departamentos alinean el presupuesto departamental y los Planes Departamentales de Desarrollo (PDD).

Hay que señalar que el Plan Nacional de desarrollo PND 2022-2026 contempla la articulación con los gobiernos subnacionales en temas como la paz, democracia, cambio climático, migración, transición energética, infraestructura, disminución de las desigualdades y género, entre otras. También persigue

12 OECD/UCLG (2022)
13 BID (2022), p. 130
14 Misión de Descentralización, Informe Final (https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf)
15 Aporte de APC Colombia. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).
16 FCM (2022) Marco Estratégico. Federación Colombiana de Municipios. Disponible en:
17 Ley 1.617, art. 8. Las áreas metropolitanas constituidas por Decretos, Ordenanzas o Consulta popular son: área metropolitana del Valle de Aburrá, de Barranquilla, de Bucaramanga, de Centro Occidente, de Cúcuta, de Risaralda, de Valledupar, y más recientemente, de Centro Sur de Caldas y de Suroccidente de Colombia.

18 https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/infobrief/6704-infobrief.pdf
19 Pablo Sanabria-Pulido, Ricardo A. Bello-Gómez y Santiago Leyva, “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia: gobernanza local y capacidad administrativa a partir de la Constitución de 1991”, Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº especial, marzo 2024.

reforzar las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial fortaleciendo las capacidades de los gobiernos y las comunidades para la democracia y la gobernanza territorial.²⁰ En ausencia de un modelo claro de fortalecimiento de las capacidades locales, muchos analistas consideran el sistema colombiano como “descentralización administrativa débil”, con fuertes divergencias en capacidad administrativa e institucional en detrimento de los municipios medianos y pequeños²¹.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Constitución (art. 122-131) establece un sistema de servidores públicos de carrera. La Ley 909 de 2004 es la norma principal que regula la carrera administrativa, clasificando al empleo público en cuatro grupos: a) el empleo público de carrera, b) el empleo público de libre nombramiento y remisión; c) el empleo público de período fijo; d) el empleo temporal, donde solo el primero es cubierto por la carrera administrativa. Las autoridades departamentales y municipales determinan la estructura del empleo, así como las categorías del empleo público en su entidad y las escalas remunerativas. El modelo colombiano otorga al Consejo Nacional del Servicio Civil (CNSC) el rol principal de formación y como ejecutor a la Escuela Nacional de Administración Pública. El Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030 incluye a los empleados de los gobiernos subnacionales (en el período anterior 573 entidades territoriales estuvieron implicadas). Las asociaciones, como la Federación Colombiana de Municipios gestiona el Sistema Integral Virtual de Formación Municipal, a través del cual realiza seminarios para el desarrollo de municipios inteligentes y talleres en territorios.

9. Rendición de cuentas y transparencia

El control fiscal de los municipios está a cargo de la Contraloría General de la República, de las contralorías departamentales, distritales y municipales (Ley 42/1993). El control administrativo está a cargo de Personeros distritales y municipales, en relación con el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo (Ley 136/1994, art. 168). A los fines del seguimiento ciudadano, la ley creó veedurías ciudadanas y Juntas de Vigilancia ciudadanas para control de los servicios (Ley 136, art. 144). Con relación a la planificación del desarrollo, las Secretarías de Planificación de los departamentos y municipios contribuyen a supervisar la aplicación de las políticas públicas. Bogotá utiliza una herramienta tecnológica llamada SEGPLAN para supervisar la aplicación del plan de desarrollo. La Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1.712/2014), así como un Estatuto Anticorrupción (Ley 1.474/2011) impulsan el acceso ciudadano a la información. El Plan Nacional de Desarrollo, así como algunos Planes de Desarrollo Departamentales, hacen referencia explícita a las reformas del gobierno abierto (ej. los departamentos de Nariño y Antioquia).

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Con relación a las estrategias de territorialización de los ODS, en 2016 se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030, impulsando la integración de los ODS en los planes de desarrollo territoriales (2016-2019). En 2017 sobre 32 planes departamentales y sobre 31 planes de los municipios capitalinos de cada departamento, la vinculación con los ODS era alta en el 24 % de los planes, media en el 38 % de ellos, y general o limitada en



Jonny James, Salento, Quindío, Colombia

el 38 % restante²². Varios departamentos y ciudades han elaborado Informes Subnacionales Voluntarios (Antioquía, Bogotá, Manizales, Medellín, Pereira, Valle de Aburra, Valle del Cauca). El DNP dispone de una plataforma para visibilizar los Reportes Voluntarios Locales donde pueden observarse los indicadores de todos los departamentos del país²³.

Los gobiernos subnacionales participan de la cooperación descentralizada y colaboran con organismos internacionales. El DNP, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC Colombia impulsan el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) entre los diferentes niveles de gobierno, favoreciendo la complementariedad estratégica entre los actores del ecosistema de cooperación. La gestión de la cooperación desde un enfoque multiactor y multinivel a través del SNCIC se refuerza desde la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2023-2026. En particular, el “Objetivo de Política 4”, en su Línea Estratégica número 3, establece como una de

las prioridades “Fortalecer la gestión de cooperación de los territorios rurales y urbanos del país”. En esta Línea se presentan, entre otros, promover la participación de los gobiernos locales en las iniciativas de Cooperación Internacional, apoyando la generación de alianzas con redes de ciudades y promoviendo la Cooperación Sur-Sur, Triangular y la Cooperación Colombia Enseña a Colombia (Col-Col).²⁴

Algunas ciudades colombianas han sido pioneras de la acción internacional. Destaca el caso de Medellín con su Agencia de Cooperación Internacional (ACI) la cual fue la primera en la región. Bogotá ha desarrollado una estrategia de internacionalización propia y renovado sus instancias de gobernanza internacional, transformando la anterior “Mesa de Mercadeo” en la iniciativa “Bogotá Global”. Otras ciudades como Cali, Pasto y Cartagena también cuentan con estrategias internacionales, situando al país en una posición atractiva para la cooperación exterior.

20 ídem.

21 ídem.

22 CGLU (2020): GOLD V. *Localización de las agendas mundiales*.

23 www.ods.gov.co

24 Aporte de APC Colombia. Consulta INTPA G2 (2025).



7. Costa Rica

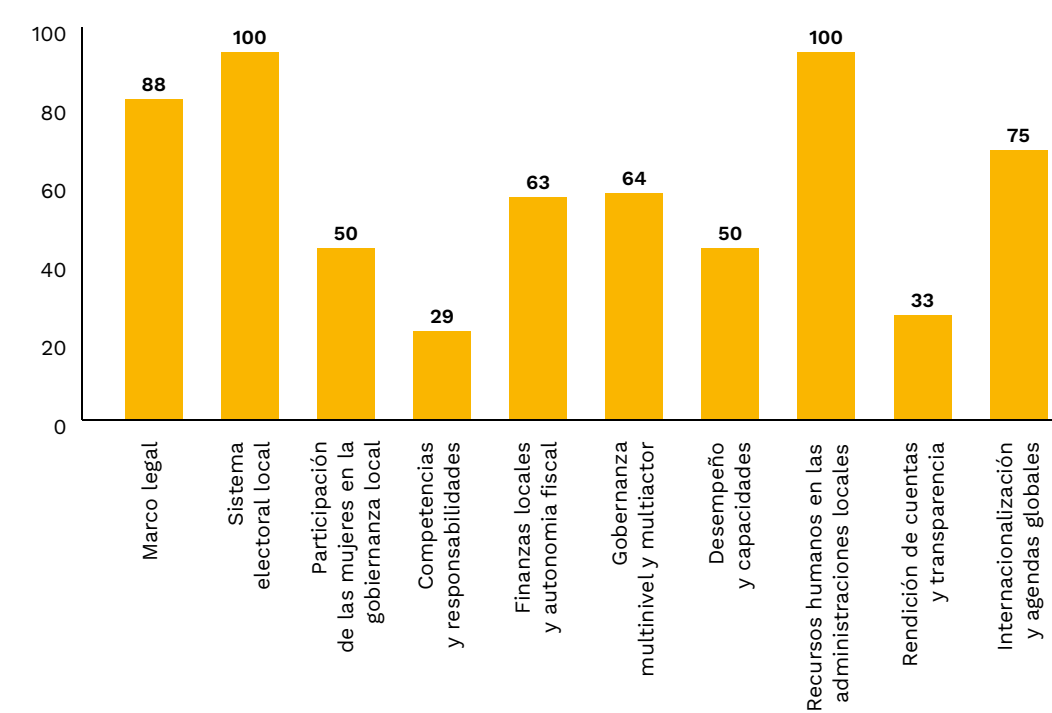
POBLACIÓN:
5.105.525 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
83 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 12 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	14
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	3
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	10
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	3
TOTAL	100	65

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	14
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	4
La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4	4
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	0

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

En su Constitución Política, Costa Rica se define como una república democrática, multiétnica y pluricultural (art. 1)¹. Es un país unitario, con un régimen presidencialista, cuyo territorio se divide en provincias, cantones y distritos (Const. art. 168). La Constitución reconoce la autonomía del municipio como responsable del gobierno del cantón (Const. art. 169 y 170). Los distritos son divisiones creadas por el propio municipio (Const. art. 172). Las provincias (7) son divisiones administrativas y están dirigidas por un gobernador designado por el gobierno central; funcionan en la práctica como demarcaciones territoriales para elecciones legislativas y con fines estadísticos². Existen también 24 territorios indígenas con autonomía limitada. En 2010 se aprobó la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (nº 8.801) que permitió un avance en el proceso de descentralización.

El país se divide en 84 municipalidades o cantones y éstos, a su vez, en 484 distritos municipales. El Código Municipal (CM, Ley nº 7.794, 1998) define el

marco jurídico de los gobiernos locales. Las municipalidades están encabezadas por un alcalde, dos vicealcaldes y un concejo municipal, compuesto por regidores (entre 5 y 13, según la población). De los 54 municipios de la provincia de San José, 31 configuran el Gran Área Metropolitana (53 % de la población en 2020).

Los municipios se dividen en distritos, unidades administrativas con autonomía funcional propia (Const. art. 172). Los Concejos Municipales de Distrito (CMD) establecen convenios para regular su relación con los municipios con el fin de gestionar proyectos, ayuda social y rendir cuentas (Ley nº 8.173, 2001). El CMD está formado por cinco concejales titulares, cinco suplentes y un intendente y viceintendente (CM, art. 55)³. Uno de los concejales, el síndico preside el concejo y representa al distrito en el consejo municipal del cantón con voz consultiva, sin derecho a voto (Const. art. 172).

El territorio nacional está dividido en seis regiones de planificación con fines administrativos, a saber, las regiones Central, Chorotega, Brunca, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central. Desde 2021,

1 Constitución Política de la República de Costa Rica, http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

2 BID (2022) *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe* y aporte de Delegación de la Unión Europea en Costa Rica. Consulta INTPA G2 (2024). La Ley 4.366 de División Administrativa Territorial del Estado en Costa Rica define además siete provincias (art. 2).

3 Para distritos alejados, se ha creado la figura de Concejos Municipales de Distrito (Ley nº 8.173, 2001) en los que el síndico distrital ejerce funciones similares a las del alcalde cantonal (actualmente existen 7). Ver Violeta Pallavicini Campos, “El Proceso de descentralización Municipal en Costa Rica”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024.

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	3
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	3

con la promulgación de la ley de Desarrollo Regional (nº22.363), en cada región existe una Agencia de Desarrollo Regional que reemplazó a los Consejos Regionales (Ver sección 7).

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

El alcalde, los vicealcaldes, los miembros del concejo municipal, así como los concejales, síndicos, intendentes y viceintendentes del distrito, son elegidos por sufragio universal con un mandato de cuatro años, reelegibles solo por una vez consecutiva (Ley 10.183, 2022), en elecciones separadas de dos años de las elecciones nacionales presidenciales y legislativas (CM, art. 12; LCMD, art. 6 y 7). Cabe destacar la participación electoral en las elecciones locales es baja (70 % de abstenciones entre 2002-2022). Costa Rica goza de estabilidad democrática con un sistema multipartidario y elecciones democráticas regulares⁴. Desde hace varios años, se observa una diversificación creciente de oferta política, fenómeno que se verificó nuevamente en las elecciones de 2024: se debilitan los dos principales partidos tradicionales –Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana gobiernan 49 de los municipios (contra 58 en 2020 y 64 en 2016)– mientras que se fortalecen otros partidos y agrupaciones cantonales⁵.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

El Código Electoral de 2009 establece la paridad en las listas electorales. En 2002, solo 7 municipios (8,6 %) eran gobernados por mujeres, en 2016 esta cifra aumentó a 12 alcaldesas (14,8 %), en 2020 bajó a 8 (9,8 %) y en 2024 aumentó a 22 alcaldesas (26 %). Las regidoras constituyen el 47 % de los electos (41 % en 2020). Y en los Concejos Municipales de Distrito: el 42,9 % son intendentas y 51,8 % concejalas⁶.

4. Competencias y responsabilidades

El artículo 170 de la Constitución, la Ley nº 8.801, así como el artículo 4 del Código Municipal establecen que son competencia de los gobiernos locales las siguientes áreas: promover el desarrollo local participativo e inclusivo, la equidad de género, asegurar la planificación y ordenamiento urbano, tratamiento y disposición final de residuos, vivienda, parques y áreas verdes, alumbrado público, limpieza de calles, valorización de terrenos, licencias para actividades económicas, bibliotecas, instalaciones deportivas y recreativas y turismo. Son competencias compartidas: la policía municipal, protección del medioambiente, agua potable y saneamiento (solo 29 municipios están a cargo del servicio) y educación (infraestructuras). En 2015, la Ley Especial nº 9.329 transfirió a los municipios “la responsabilidad plena y exclusiva de la red vial cantonal”. Otras competencias compartidas incluyen la participación en programas sanitarios nacionales, la gestión de servicios sociales (a personas con discapacidad y adultas mayores, becas, subvenciones), el orden público y el desarrollo económico local. Las competencias en educación y sanidad están centralizadas.

4 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report: Costa Rica*. Calificación 91/100. <https://freedomhouse.org/country/costa-rica>
5 Tribunal Supremo de Elecciones, Elecciones Municipales en Cifras 2002-2024 <https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf> y <https://estadonacion.or.cr/elecciones-municipales-2024-debilitan-a-los-partidos-tradicionales/>
6 Idem

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

Costa Rica es uno de los pocos países de la región donde los ingresos propios son más importantes que las transferencias del gobierno nacional. El peso de los gobiernos locales en el PIB y en el presupuesto nacional es bajo. En 2020, los gobiernos locales ejecutaron el 1,8 % del PIB a nivel de gasto e ingresos (3,9 % y 4,5 % del total de gastos e ingresos del gobierno general respectivamente)⁷.

El gasto corriente representó la mayor parte del gasto público subnacional (69 %). Los sueldos y salarios constituyeron el 36 % del gasto corriente municipal, seguidos del gasto en bienes y servicios (23 %). Cabe destacar que una parte significativa del presupuesto local se canaliza hacia inversión (30,2 %), lo que representa casi el 22 % del total de la inversión pública (0,5 % del PIB), observándose un aumento de esta contribución en los últimos años (principalmente en agua y alcantarillado, vialidad, gestión de residuos)⁸.

Con relación a los ingresos, en 2020 el 80 % eran ingresos propios (tributarios y no tributarios), mientras

que las transferencias del gobierno central representan el 20 % de los presupuestos locales. En 2024 las transferencias cayeron al 16,8 % de los presupuestos locales. Los ingresos fiscales representaban más del 41 % de los ingresos municipales en 2020 (42,7 % en 2024) y proceden principalmente de los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre bienes y servicios (ej. construcción). De los ingresos no tributarios, la venta de servicios representaba el 20 % de los ingresos en 2020 (19,4 % en 2024)⁹.

En cuanto a las transferencias y subvenciones, varias leyes regulan la asignación y distribución de recursos (Ley nº 7.755/1998 de Control de Partidas Específicas y la Ley nº 8.801/2010 sobre la Transferencia General de Competencias). La Ley nº 9.329 de transferencia de competencias para el mantenimiento de la red viaria cantonal, adoptada en 2015, transfirió a los municipios una parte de la financiación para la gestión de las redes viarias cantonales (cuya fuente es el 22,25 % del total de ingresos públicos sobre combustibles). La mayor parte de las transferencias son subvenciones de capital. Aunque las transferencias representan un porcentaje bajo de los ingresos, para

7 OECD/UCLG (2022) *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. El BID (Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe, 2022) estima el porcentaje del gasto local al 7 % del gasto del gobierno central.
8 OECD/UCLG (2022) *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. El BID (2022) estima que el 26,3 % del presupuesto local se destina a inversión y el 37,2 % a sueldos y salarios, 25,8 % a servicios.
9 Contraloría General de la República, *Monitoreo y Perspectiva presupuestaria del Sector Municipal para el 2025* (<https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2025/pp-2025/dfoe-fip-mtr-00006-2025>). Según el BID (2022), en 2019, los ingresos tributarios representan el 47,7 % de los ingresos municipales y los no tributarios el 29,6 %. Las transferencias y subvenciones, el 22,6 %. Los impuestos sobre bienes inmuebles representa el 44,5 % y sobre los bienes y servicios el 51 %. De los ingresos no tributarios, el 81 % proviene de venta de bienes y servicios.

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	10
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	1
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	4
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	4
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	1

2025 18 Gobiernos Locales dependen en más del 45 % de estas transferencias¹⁰.

Los municipios sólo pueden endeudarse para financiar proyectos de inversión. Pueden contraer deuda a través del sistema bancario nacional y del Instituto de Fomento y Asistencia Municipal (IFAM). El endeudamiento municipal necesita la aprobación de la legislatura nacional. La deuda local ha ganado importancia en los últimos años, representando el 0,24 % del PIB en 2019¹¹.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es responsable de la coordinación y la concertación del proceso de transferencia de competencias. Cuenta con un consejo

consultivo compuesto por representantes del ministerio, del IFAM, de las asociaciones de gobiernos locales –la UNGL, la ANAI, de la Red de Mujeres Municipalistas (RECOMM)– y comunitarias (CONADECO) (Ley Transferencias, art. 5 y 6). El IFAM se creó en 1971, es una institución pública autónoma de asesoría, asistencia técnica y capacitación. Gestiona préstamos y actúa como agente financiero de los municipios para el desarrollo de proyectos de obras públicas. La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL, 1977) reagrupa a municipios, concejos municipales de distrito y federaciones municipales; la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI, 2002) reúne a los ejecutivos de los municipios, y la RECOMM (2008), reúne a electas y políticas locales¹².

10 Contraloría General de la Republica (2025): *Perspectiva presupuestaria del Sector Municipal para el 2025*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2025/SIGYD_D/SIGYD_D_2025003329.pdf
11 BID (2022) *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe* y OECD/UCLG (2022).
12 Violeta Pallavicini Campos (2024). Las asociaciones participan también de múltiples comisiones nacionales (transporte público, vialidad, mercado agropecuario, salud, residuos sólidos).

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

Para la coordinación en los territorios, la Ley General de Transferencias de 2010 crea los Concejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) como instancias de coordinación entre los diversos entes públicos locales, presididos por el alcalde. Sin embargo, estos enfrentan desafíos significativos¹³. En relación a la cooperación intermunicipal, las municipalidades pueden pactar convenios entre sí para alcanzar sus fines, integrarse en federaciones y confederaciones (CM, art. 9 y 10).

Existen 12 federaciones de municipalidades regionales o con finalidades específicas (municipalidades productoras de banano, municipios fronterizos) para gestionar un impuesto o prestación de servicios¹⁴. Además, existen redes de Comités Técnicos Municipales y comisiones de corredores biológicos, entre otras. Pero se observa una fragmentación de estas redes en términos de gobernanza y coordinación¹⁵. Sobre la participación ciudadana, la Ley General de Transferencias estipula que los municipios deben consultar a la ciudadanía sobre la cartera de proyectos como parte del ejercicio anual

de preparación del presupuesto (art. 15). El Código Municipal permite realizar plebiscitos, referendos y cabildos para consultas populares (art. 13-k).

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

MIDEPLAN impulsa el ordenamiento territorial y el desarrollo local a través del Plan Estratégico al 2050 y la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050. En 2021, con el apoyo de la Comisión Europea, se aprobó la Ley de Desarrollo Regional (nº 22.363). La Ley transforma los actuales Consejos de Desarrollo Regional en Agencias de Desarrollo Regional (AREDES), integradas por representantes del sector empresarial, la sociedad civil, el mundo académico, los municipios, las instituciones públicas y los consejos territoriales. También dio lugar a la creación de un Fondo de Desarrollo Regional (FONADER), para reducir las asimetrías socioeconómicas interregionales e intrarregionales.

La Contraloría ha creado un Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM) que monitorea el

13 OECD (2015), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264246997-en>. Aporte de Delegación de la Unión Europea en Costa Rica. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).
14 Violeta Pallavicini Campos (2024).
15 Ídem.

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	4

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

desempeño local. Entre 2021 y 2023, se registra un retroceso: mientras en 2021 el 40 % de los municipios se situaban en niveles de madurez inicial o básico, y 59 % en nivel intermedio o avanzado, en 2023 el 78 % se sitúa en nivel básico¹⁶. Se señalan avances significativos en la digitalización de trámites municipales y en el uso de nuevas tecnologías para catastro o seguridad en la vía pública¹⁷.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales
El CM (art. 124) creó la Carrera administrativa municipal que incluye a todo el personal, con excepción de personal interino y de confianza (art. 127). Se creó también el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (art. 151), gestionado por la UNGL, universidades y un representante del Poder Ejecutivo (art. 152).

9. Rendición de cuentas y transparencia
La Contraloría General de la República ejerce un control previo en la aprobación de los presupuestos y, a posteriori, en la auditoría de las cuentas y ejecución presupuestaria. El Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR) permite obtener información fiscal de los municipios¹⁸.

Con relación a la transparencia, la Ley 12.205 (2022) ha permitido avances en el acceso a la información pública en los municipios. No obstante, un informe de Contraloría señala que tanto las municipalidades como el gobierno central se encuentran aún en un nivel básico de transformación digital¹⁹.

¹⁶ Ver: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/indice-gestion-serv-mun.html>. Esto se debe en parte a cambios introducidos en los indicadores (ej. inclusión de la población vulnerable).
¹⁷ Violeta Pallavicini Campos (2024).
¹⁸ Aporte de Delegación de la Unión Europea en Costa Rica. Consulta INTPA G2 (2024).
¹⁹ Violeta Pallavicini Campos (2024).



Juliana Barquero, Irazú Volcano, Cartago, Costa Rica

COSTA RICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	3
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	2
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	1

10. Internacionalización y alineación con agendas globales
La Secretaría Técnica para la Implementación de la Agenda 2030, presidida por el MIDEPLAN y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) estableció un Comité Consultivo de los ODS, integrado por el Gobierno Central, el sector privado, la academia, la sociedad civil, gobiernos locales, el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa y sindicatos, entre otros. En 2022, seis municipio publicaron Informes

Locales Voluntarios. La UNGL realizó dos Informes Subnacionales Voluntarios sobre la localización de los ODS (2020 y 2024). La capital, San José de Costa Rica, mantiene una participación muy activa en redes regionales e internacionales, pero fuera de ella no se percibe activismo internacional de otras ciudades costarricenses.



8. Cuba

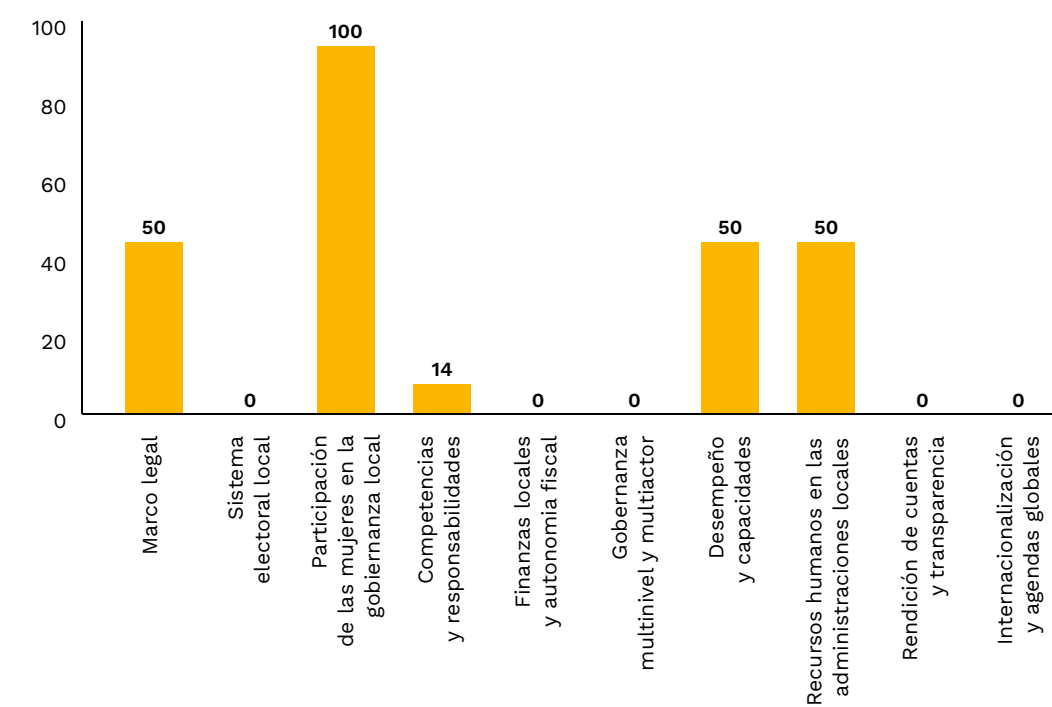
POBLACIÓN:
11.019.931 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
78 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 21 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	8
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	0
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	6
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	0
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	0
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	0
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	22

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	8
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La República de Cuba es definida en la Constitución de 2019 como un “Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano”, y como una “república unitaria” (art. 1)¹. Para fines político-administrativos, el territorio nacional se divide en 14 provincias y 169 municipios (Const. art. 166).

La provincia es reconocida como una entidad con personalidad jurídica propia, organizada como un nivel intermedio entre el Estado central y los municipios (art. 167). La Constitución de 2019 ha modificado la estructura del gobierno provincial eliminando las asambleas provinciales. El Gobierno Provincial del Poder Popular ahora está encabezado por un Gobernador y un Consejo Provincial (art. 170) con la misión de promover el desarrollo económico y social del territorio provincial, así como la articulación entre las prioridades nacionales y locales (art. 171). El Consejo Provincial tiene un carácter colegiado y deliberativo. Está presidido por el Gobernador e integrado por los presidentes y vicepresidentes de las asambleas locales del Poder Popular y por los intendentes de los municipios (art. 182). Aunque el art. 173 de la Constitución afirma que el Gobierno provincial no puede asumir ni interferir en las funciones de los órganos municipales, en otro artículo (art. 179-i) se atribuye al Gobernador la capacidad de suspender

los acuerdos y disposiciones de la Administración Municipal, dando cuenta a la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Respecto a las municipalidades, la nueva Constitución revaloriza el papel del municipio. Establece que el municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional. El municipio goza de autonomía y personalidad jurídica a todos los efectos legales, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y recibe asignaciones del Gobierno de la República (Art. 168). La autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad de decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden (art. 169). El funcionamiento de las Asambleas Municipales está regido por la Ley 132/2019. La Asamblea Municipal está integrada por delegados de cada circunscripción del municipio, un presidente, un vicepresidente, un secretario y un intendente. El presidente representa al Estado en el municipio (Const. art. 188). La Asamblea Municipal nombra al Consejo de Administración Municipal (CAM) con funciones ejecutivo-administrativas; compuesto por 21 miembros y presidido por el intendente (Const. art 203). La Ley 139/2020 define la organización y funcionamiento

¹ Constitución de la República de Cuba (versión 2019): <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba>

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	0
Existen autoridades locales electas	2	0
No se reporta fraude electoral sistémico	4	0
Se garantiza la pluralidad democrática	3	0
La oposición tiene una función reconocida	3	0

de los CAM². El Decreto 33/2020 para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial refuerza el papel del municipio al institucionalizar las estrategias de desarrollo municipal, estableciendo un ciclo continuo de planificación y enfatizando su carácter participativo³.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Los delegados de la Asamblea Municipal del Poder Popular se eligen por circunscripción, mediante voto libre, igual, directo y secreto, por mayoría (más del 50 % de votos emitidos), con un mandato de cinco años (Const. art. 185, 186, 209, 210). Pero la Constitución de 2019 y la Ley Electoral aprobada ese mismo año mantienen el sistema de comisiones electorales y de candidaturas controlado por el Partido Comunista de Cuba (PCC). Aunque las elecciones municipales son las únicas que presentan más de un candidato por cargo, no se permiten campañas, y la selección de los aspirantes está regulada por las comisiones de candidatura mencionadas, lo que limita el pluralismo político⁴. Una vez constituida la Asamblea, los delegados eligen al presidente, vicepresidente, secretario de la Asamblea y al intendente del municipio (Const. art. 188). A nivel provincial, los gobernadores y vicegobernadores provinciales son propuestos por el presidente de la República y aprobados por el Consejo Provincial, compuesto por los delegados de las asambleas municipales del Poder Popular, con un mandato de cinco años (Const. art. 128 y 175).

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

Cuba tiene una alta participación de las mujeres en la gobernanza local. En el período 2022-2023, el 44,1% de los delegados a las Asambleas Municipales fueron mujeres (5.234), lo que representa un aumento respecto a 2017-2018 (35,5 % delegadas). Junto con Nicaragua, Cuba es el país de América Latina y el Caribe con más mujeres alcaldesas, representando un 47 % de las Presidentas de Asambleas Municipales del Poder Popular (2021)⁵.

4. Competencias y responsabilidades

A diferencia de las Constituciones anteriores, la Constitución de 2019 elimina que las funciones municipales estén acotadas a “satisfacer las necesidades mínimas locales”. Según el Art. 169, además de la elección o designación de sus autoridades, la asamblea municipal tiene “la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes”. Le corresponde, asimismo, aprobar y hacer cumplir el plan de economía y presupuesto, el plan de desarrollo integral, de ordenamiento territorial y urbano del municipio, organizar y controlar las entidades encargadas de las actividades económicas, de producción y servicios, de salud, asistenciales, de prevención y atención social,

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
Sistema cerrado de competencias propias	2	0
Competencias propias en materia de: - educación (2 puntos)* - salud (2 puntos)* - justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

científicas, educacionales, culturales, recreativas, deportivas y de protección del medio ambiente en el municipio, coadyuvar a la ejecución de las políticas de Estado y el desarrollo de las actividades de producción y servicios de las entidades radicadas en su territorio (Const. art. 191)⁶.

La provincia, como nivel intermedio, actúa como coordinadora entre el Estado y los municipios, con funciones de armonización de intereses, control del presupuesto provincial y supervisión del desarrollo integral (Const. art. 171 y 179). El Consejo Provincial debe adoptar y dar seguimiento a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y urbano provinciales, orientar y coordinar en el territorio las actividades políticas, económicas, culturales, científicas, sociales, de la defensa y el orden interior, evaluar los resultados de la gestión de las administraciones municipales, proponer al Consejo de Estado y a la Asamblea Nacional del Poder Popular la revocación o modificación de los acuerdos de las asambleas municipales del Poder Popular (Const. art. 179 y 184).

Según el Decreto 33/2020, respondiendo a la nueva estrategia de desarrollo territorial, les compete al Gobernador y a los Consejos de la Administración

Municipal un papel importante en la planificación, coordinación y ejecución de proyectos de desarrollo local y provincial. Actualmente, está en estudio una estrategia y una legislación que precise la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales⁷.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

Las finanzas locales en Cuba reflejan una estructura en la que la autonomía fiscal de los municipios se ha visto históricamente limitada. La asignación del presupuesto del municipio depende en gran medida de la aprobación de la Asamblea Provincial y está sujeta a redistribuciones por parte del gobierno central. No obstante, con la introducción del impuesto a la Contribución Territorial, se ha buscado fortalecer la autonomía municipal, ya que los ingresos generados por este impuesto se destinan directamente a los municipios para gastos de inversión (Ley nº29/80 y Resolución nº16/2021)⁸.

2 Leyes 132/2019 y 139/2020, de organización y funcionamiento del Consejo de Administración: <https://www.mined.gob.cu/wp-content/uploads/2023/05/goc-2021-014.pdf>
3 Decreto 33/2020 (<http://portal.cigedel.cu/wp-content/uploads/2022/07/DECRETO-33-GESTION-ESTRATEGICA-DT.pdf>) . Ver Dra. Lissette Pérez Hernández, “El proceso de descentralización territorial en Cuba. Antecedentes, lecciones y desafíos”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024.
4 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report: Cuba*. Calificación 10/100. <https://freedomhouse.org/country/cuba>
5 CEPAL. (2022). *Mujeres alcaldesas electas*. Observatorio de Igualdad de Género. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas> ; <https://www.genero.onei.gob.cu/indicadores/indicador19>

6 La Ley 139/2020 agrega: prevención y atención social, prevención de riesgos de desastre, contribuir a las actividades de producción y con los actores económicos, promover el desarrollo de gobierno electrónico, crear entidades municipales, colaborar con otros municipios.
7 Dra. Lissette Pérez Hernández, 2024.
8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (s.f.). *Sistema de financiamiento municipal urbano de Cuba*. Plataforma Urbana y de Ciudades. Recuperado el 11 de abril de 2025, de <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/financiamiento/sistema-de-financiamiento-municipal-urbano-de-cuba>

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	Información no encontrada
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	Información no encontrada
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	Información no encontrada

6. Gobernanza multinivel y multiactor

Según la Constitución de 2019, la gobernanza multinivel en Cuba se basa en los principios de solidaridad, coordinación y colaboración (Const. art. 169). Esto se traduce en la existencia de mecanismos de coordinación e interacción entre los distintos niveles de gobierno en particular entre el nivel de gobierno provincial y las Asambleas Municipales, las cuales según la Ley nº132/2020, pueden aprobar relaciones de solidaridad y colaboración con otros municipios para la realización de objetivos comunes. En el marco de la gestión del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030 (Resolución nº 57, del 18 de abril de 2022), uno de esos macro programas es “Gobernabilidad, Institucionalidad y Macroeconomía”, que a su vez cuenta con el Programa “Desarrollo Territorial”, del cual forma parte el proyecto gubernamental: “Las competencias de los municipios en Cuba como expresión del proceso

de descentralización”. El proceso está a cargo del Ministerio de Economía y Planificación⁹.

Con relación a la participación, en cada municipio existen también los Consejos Populares, órgano del Poder Popular de carácter representativo, integrado por delegados de la circunscripción (Const. art. 198). Representa a la población de la demarcación donde actúa y a la vez a la Asamblea Municipal del Poder Popular, ejerce funciones de control y trabaja para satisfacer las necesidades locales, así como en tareas de prevención y atención social, promoviendo la participación de la población (Const. art. 199). La Asamblea Municipal debe garantizar los derechos de petición y participación ciudadana, mediante consultas, información, peticiones (Const. art. 200).

A luz de la estrategia de desarrollo territorial adoptada en 2020 (Decreto 33), los órganos de poder

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	0
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	0
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	0
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0

popular (Consejo Provincial, Asamblea Municipal, el Gobernador y el CAM), movilizan a instituciones de gobierno, universidades y centros de investigación para impulsar los planes territoriales.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Una iniciativa destacada es la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) que se inició en 2015 y desarrolla su 2ª fase como apoyo a la planificación pública territorial a nivel local¹⁰. La Plataforma está liderada por el MEP, el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, el Instituto de Planificación Física y el Ministerio de Relaciones

Exteriores y recibe apoyo de diversos actores internacionales¹¹. Además, cuenta con trece instituciones asociadas académicas y de la sociedad civil, que acompañan la implementación, la generación de conocimientos y la transversalización de enfoques para los temas relevantes para la Plataforma. PADIT tiene un enfoque multidisciplinario y multiactor buscando alinear las prioridades nacionales con las específicas de cada territorio, promoviendo la colaboración entre niveles institucionales (local-provincial-nacional) y empoderando a las autoridades locales. A través de su segunda fase de ejecución, PADIT demuestra ser un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo territorial sostenible en Cuba, con un sólido

9 Dra. Lissette Pérez Hernández, 2024

10 Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/Descentralizaci%C3%B3n%20y%20Financiaci%C3%B3n%20para%20el%20Desarrollo-Cuba%202019.pdf>
11 PNUD, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la Cooperación Italiana (AICS), la Iniciativa ART Internacional (Articulación de Redes Territoriales), la Embajada del Reino de los Países Bajos, la Embajada del Reino Unido y la Embajada de Canadá.

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	0
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	2

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	0
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0

respaldo financiero y una red de instituciones asociadas que contribuyen a su éxito continuado.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

Las Leyes 138 y 139 mencionan que el Gobernador y el CAM son responsables de la contratación y sustitución de los funcionarios y trabajadores y deben proponer un Sistema de Preparación y Capacitación de los Cuadros y sus reservas, funcionarios, especialistas y trabajadores de la administración local. La Política de Impulso al Desarrollo Territorial (MEP, 2020) destaca la necesidad de fortalecer las capacidades locales en la gestión descentralizada de estrategias y programas de desarrollo. La formación de funcionarios públicos, prioritaria en el país, es llevada a cabo por el Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP) de la Universidad de La Habana¹².

9. Rendición de cuentas y transparencia

En Cuba, se implementó en 2017 la “Política para el Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Auditoría”. Aunque se han creado secciones de auditoría, persisten deficiencias para completar las plantillas del personal, especialmente en provincias y municipios. A nivel local, hay problemas notables en los mecanismos de rendición de cuentas. A pesar de avances como el Control Concurrente, la estabilidad de las plantillas ha retrocedido y la capacitación de estudiantes no se aprovecha completamente. Aunque se han elaborado guías para el control de presupuestos locales, subsisten desafíos en la operación del sistema de tesorería, evidenciando limitaciones en el análisis y verificación del uso de recursos financieros. A pesar de esfuerzos como el Informe de Rendición de Cuentas de la Contraloría General de la República a la Asamblea Nacional del Poder Popular de 2022, existen retos en

12 Gonzalez, A. et al. (2021) Formación de servidores/as públicos para la gestión del desarrollo local: retos y perspectivas desde las provincias Artemisa y Mayabeque. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(3), 2021. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322021000300021&lng=es&tlng=es.

CUBA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

la transparencia y rendición de cuentas a nivel local y subnacional.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Según el plan de la República de Cuba para lograr los ODS y el Informe Nacional Voluntario (2021) a las Naciones Unidas, los gobiernos locales están involucrados en la territorialización de los ODS¹³. Esto se realiza a través de las Estrategias de Desarrollo Municipal y Provincial, en acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES 2030). Varias iniciativas contribuyen a ello: la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), ya mencionada, el Programa de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local (PRODEL) y la Implementación de estrategias para el desarrollo del hábitat a escala municipal (Hábitat 2). El Lab-ODS¹⁴ es una herramienta tecnológica interinstitucional y participativa para impulsar la localización de los ODS. Sus propósitos son: monitorear el avance de los ODS a nivel nacional y territorial, presentar las principales acciones y programas que se están llevando a cabo en alineación con los ODS y el PNDES 2030, facilitar el análisis multisectorial y multiactor para visualizar y redefinir prioridades en la asignación de financiamiento para la implementación de los ODS. Los gobiernos locales cubanos

han estado históricamente ausentes de las redes internacionales de ciudades y mecanismos similares, a excepción de La Habana quien participa esporádicamente en proyectos de cooperación, a menudo a través de la Oficina del Historiador.

13 República de Cuba, Informe Nacional Voluntario Cuba 201 (https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/280872021_VNR_Report_Cuba.pdf)
14 https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/PADIT_Plataforma%20Lab-ODS%20Cuba%20Herramienta%20para%20apoyar%20el%20seguimiento%20de%20los%20ODS%20a%20lo%20largo%20del%20per%C3%ADodo%20de%20la%20agenda%202030.pdf

9. Ecuador



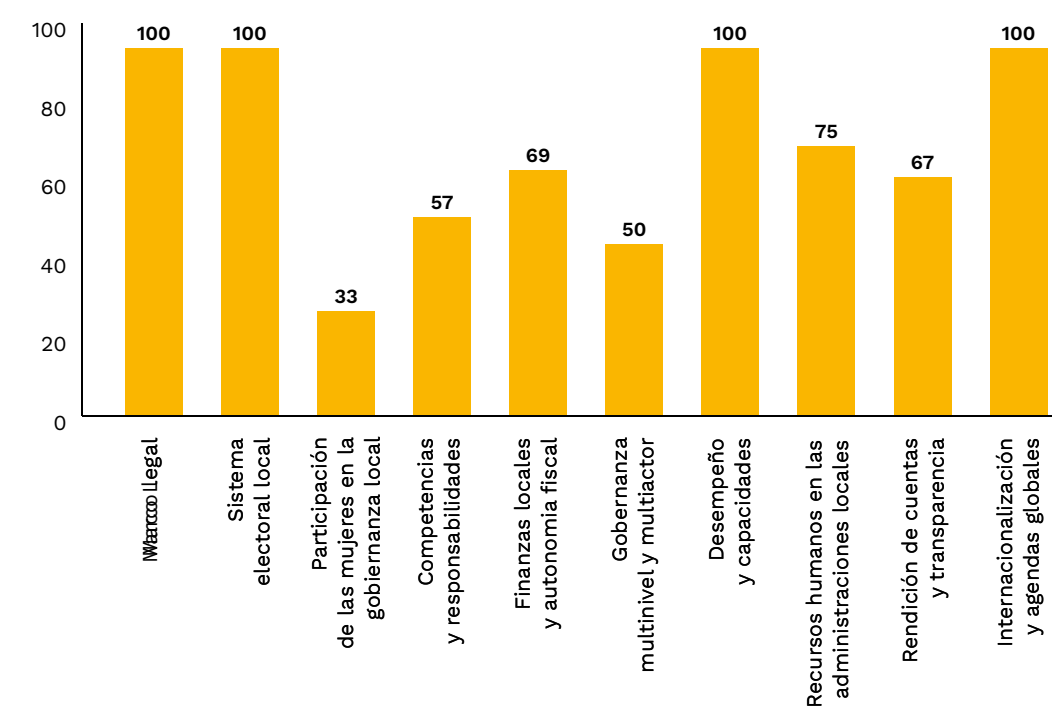
POBLACIÓN:
17.980.083 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
65 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 6 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	11
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	4
TOTAL	100	75

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La Constitución de 2008 define a Ecuador como un Estado unitario, intercultural, plurinacional, organizado como república y que se gobierna de manera descentralizada (art. 1). El régimen de Estado es presidencialista y reconoce cuatro niveles territoriales dotados de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (art. 242). Los GAD gozan de autonomía política, administrativa y financiera (art. 23), ejercen facultades ejecutivas y legislativas, con excepción de las juntas parroquiales que disponen de facultades reglamentarias (art. 240). Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales tienen regímenes especiales (art. 242).

Los ejecutivos –alcaldes, prefectos y gobernadores– así como los miembros de los órganos legislativos –consejos regionales y cantonales– son electos. Pero el consejo provincial está compuesto por los alcaldes o concejales de los cantones y por los presidentes de las juntas parroquiales rurales de la provincia (art. 251-253). La parroquia rural cuenta con una junta parroquial, conformada por vocales electos y un presidente (art. 255). Provincias y cantones pueden reagruparse voluntariamente para constituir regiones y distritos metropolitanos, sometido a la aprobación de un estatuto y a un referéndum (art. 244 y 247). Los distritos metropolitanos están gestionados por un concejo electo, presidido por un alcalde (art. 254). Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianos y montubias, se rigen por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos, aunque una ley debe establecer sus normas, funcionamiento y competencias (art. 257). No se han constituido hasta la fecha consejos regionales ni circunscripciones territoriales

indígenas. La provincia de Galápagos está administrada por un consejo de gobierno presidido por un representante de la Presidencia de la República e integrado por los alcaldes de los municipios de la provincia y representantes de las juntas parroquiales y de organismos definidos por ley (art. 258)

El país cuenta con 24 provincias, 221 municipios cantonales, incluyendo el distrito metropolitano de Quito, y 821 parroquias rurales. También existen 671 parroquias urbanas, que son mecanismos descentrados creados por algunos municipios para facilitar la participación ciudadana. La estructura del país se caracteriza por un fuerte contraste entre regiones de la costa, de la sierra y de la amazonia.

En 2010 se adoptó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que define un modelo de descentralización progresiva, la organización, administración y las fuentes de financiamiento de los GAD, así como los mecanismos para compensar los desequilibrios regionales. El Consejo Nacional de Competencias (CNC) es encargado de regular y monitorear las transferencias, de implementar el Plan de Descentralización 2012-2015 y su estrategia de implementación posterior¹.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados son electos por sufragio universal cada cuatro años, en elecciones no concurrentes con las nacionales. Las elecciones subnacionales se han venido desarrollando de manera regular en las últimas décadas. Todos los cargos, como gobernadores y consejeros regionales, prefectos y vice prefectos provinciales, alcaldes y concejales, son electos por votación popular proporcional mayoritaria y mixta, y pueden ser reelegidos una vez de

¹ <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>

ECUADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

ECUADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competencias	4	4

manera consecutiva (CE, art. 114), fomentando así la continuidad y responsabilidad en la gestión. Los vicealcaldes son electos de manera indirecta por los concejales (CE, art. 251, 252 y 253). Los vocales de las juntas parroquiales son también electos por voto popular y su vocal más votado la preside (CE, art. 255). Finalmente, los concejales y el alcalde de los distritos metropolitanos son electos por sufragio popular (CE, art. 254). Las elecciones subnacionales de 2023 fueron consideradas las más violentas hasta la fecha, registrándose varios atentados contra candidatos a alcaldes y prefectos².

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

Por ley, 45 % de los candidatos de listas electorales deben ser mujeres. En las elecciones de 2023, se destacó un avance en la participación de mujeres en la gobernanza local: el 18 % de los alcaldes son mujeres (49), fueron 18 en las elecciones de 2019 y 16 en 2014. A nivel provincial, 7 de las 23 provincias (30 %) están lideradas por mujeres (4 en 2019 y 2 en 2014)³. Por la ley de paridad, allí donde el prefecto o alcalde es un hombre, la vice prefecta o vicealcaldesa debe ser una mujer.

4. Competencias y responsabilidades

La regulación de las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales en Ecuador se define en la Constitución y en el COOTAD. Este último establece tres modalidades: privativas (responsabilidad del gobierno central), estratégicas (compartidas, pero

rectoría del gobierno central, ej. energía, recursos naturales no renovables, telecomunicaciones, agua) y comunes (ej. educación, salud, desarrollo económico, cultura, inclusión social). En áreas estratégicas y comunes, los GAD pueden ejercer competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales. Las competencias adicionales se transfieren progresivamente, y las competencias residuales son asignadas por el Consejo Nacional de Competencias mediante un procedimiento específico.

Según la Constitución y la COOTAD, la planificación del ordenamiento territorial, las políticas de equidad social y de participación ciudadana son obligatorias para todos los GAD (CE, art. 241). Además de las responsabilidades administrativas y financieras, las competencias de las provincias son: prestar los servicios y obras públicas provinciales, fomentar las actividades productivas y agropecuarias, así como gestión ambiental (ej. mantenimiento de cuencas y microcuencas, riego), sistema vial, vivienda, seguridad y protección ciudadana, cultura y actividades recreativas (CE, art. 263; COOTAD, art. 41-42). Pueden crear empresas públicas o mixtas para la prestación de servicios.

Los municipios son responsables de planes de desarrollo y promoción económica, uso del suelo, catastro, servicios públicos (agua, alcantarillado, desechos sólidos, saneamiento ambiental), vivienda, vialidad urbana, tránsito y transporte, infraestructuras. Comparten responsabilidades en salud y educación, actividades sociales, culturales y deportivas, patrimonio cultural y turismo, medioambiente (contaminación, uso de playas y ríos, regulación de la explotación de minerales), prevención de riesgos y

seguridad ciudadana (CE, art. 264; COOTAD, art. 54-55). Los gobiernos parroquiales deben asumir la vigilancia de obras y servicios públicos, apoyar actividades económicas, el mantenimiento de infraestructura física y equipamientos, vialidad rural, cultura, preservar la biodiversidad y la protección del medioambiente, gestionar servicios públicos que le sean delegados, organización y protección de la comunidad (CE, art. 267; COOTAD, art. 64-65).

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

Según la Constitución y el COOTAD, la distribución de los recursos se basa en los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 vincula el Sistema Nacional de Finanzas Públicas con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (art. 1).

En 2020, los GAD gastaban y recibían entre el 4,6 % y el 4,5 % del PIB (15,7 % del total del gasto y 15,1 % del total de ingresos del gobierno general)⁴. El 39,8 % del gasto de los GAD se canaliza hacia el gasto corriente, de los cuales 19,9 % se dedica al gasto de personal. La inversión directa de los GAD representó el 60,2 % del gasto de los GAD y constituye una parte mayor del total de la inversión de las administraciones públicas (63,2 %, es decir, 1,3 % del PIB)⁵.

En 2020, las subvenciones y subsidios constituyeron el 65,3 % de los ingresos totales de los GAD⁶. El 84 % de las transferencias corresponden al “modelo de equidad territorial”, el 5,6 % por traspaso de nuevas competencias y 10,6 % por compensación a territorios donde se desarrollan actividades extractivas. La

2 Mella, C. (2023). Asesinatos, ataques a Políticos y motines: El crimen organizado irrumpe en campaña en Ecuador. El País. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-07-25/asesinatos-ataques-a-politicos-y-motines-el-crimen-organizado-irrumpe-en-campana-en-ecuador.html>. Freedom House. (2025). Freedom in the World. Country Report: Ecuador. Calificación 65/100. <https://freedomhouse.org/country/ecuador>.

3 CEPAL. (2022). Mujeres alcaldesas electas. Observatorio de Igualdad de Género. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>

4 OECD/UCLG (2022) Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Ecuador. En 2029, el BID calcula el peso de los gastos e ingresos de los GAD en 5,03 % y 4,96 % del PIB respectivamente [BID (2022) Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe]

5 Ídem. El BID (2022) estima la inversión en 1,9 % del PIB.

6 Según el BID (2022), las transferencias representan el 70 % de los ingresos de los GAD en 2019.

ECUADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	11
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	4
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	2
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	3
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	2

Constitución y el COOTAD (art. 173, 174, 175) definen el origen de los fondos, y establecen fórmulas para su distribución (COOTAD, art. 192)⁷. Los municipios destinan los recursos principalmente a obras comunales, urbanización y agua potable. Las provincias a vialidad. Los criterios de repartición son revisados cada cuatro años por el CNC (COOTAD, art. 197). Los montos de transferencias disminuyeron en un 19,6 % entre 2016 y 2020. Los ingresos propios representaron el 30,7 % de los ingresos totales de los GAD en 2020. La principal fuente de ingresos propios proviene de impuestos, contribuciones especiales, venta de bienes y servicios, renta de inversiones, multas, y otras fuentes. Los principales impuestos locales son sobre la propiedad, transacciones inmobiliarias y vehículos. Las provincias reciben el 0,001 % de la alcabala, una parte del IVA, impuesto sobre el alquiler y consumos

especiales. La creación y modificación de tributos requieren la aprobación del gobierno central y la Asamblea Nacional⁸.

Los GAD pueden obtener préstamos internos o externos para proyectos de infraestructuras e inversión, y su deuda total representaba en 2016 el 2,1 % del PIB, siendo el 79 % de los municipios y el 21 % de los gobiernos provinciales⁹.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

En Ecuador, existen tres asociaciones nacionales de gobiernos locales: la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), creada en 1941; el Consorcio de Gobiernos Provinciales (CONGOPE), creado en 1969 y reorganizado en 2011; y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales (CONAGOPARE),

7 Los fondos provienen de ingresos permanentes y de ingresos no permanentes del Estado, fondos sin contraprestación y de la explotación de recursos no renovables. Los primeros se distribuyen entre los consejos provinciales (27 %), los municipios y distritos metropolitanos (67 %) y las juntas parroquiales (6 %). OECD/UCLG (2022) y BID (2022),

8 OECD/UCLG (2022) *Country Profiles*, op. cit.

9 BID (2022)

ECUADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0

creado en 2011. Las asociaciones están representadas en el Consejo Nacional de Competencias junto a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).

La SENPLADES coordina y controla el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Los territorios amazónicos cuentan con un sistema específico de planificación integrada para garantizar la protección de los ecosistemas y las culturas tradicionales.

Los GAD pueden asociarse en mancomunidades y consorcios públicos para gestionar competencias de manera conjunta, fomentando la cooperación horizontal (CE, art. 244). En 2021 existían 66 asociaciones provinciales, municipales y rurales con fines de fomento productivo, vialidad, gestión ambiental, turismo, agua, gestión de desechos y riesgo¹⁰. Los consorcios reagrupan a un mayor número de GAD, no necesariamente contiguos (ej. COMAGA, con 41 municipios amazónicos, 3 de Galápagos y 2 de otras provincias). Por otro lado, se han impulsado algunos modelos de alianzas público-privadas para la gestión del agua (Interagua Guayaquil), producción y manejo de espacio público (Fundación Malecón 2000

Guayaquil), gestión ambiental (Corporación Vida para Quito), promoción económica (ConQuito), construcción de infraestructura industrial (PIQ Quito), entre otros.

La participación ciudadana a todos los niveles de gobierno está incluida como un principio constitucional (Título IV) y en la COOTAD (art. 302-312), con la obligación de establecer un Sistema de Participación Ciudadana y promover la participación en la planificación y gestión de asuntos públicos, el control social de las instituciones, incorporando los instrumentos mencionados en la Constitución (“silla vacía”, presupuestos participativos, audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, iniciativas y consultas populares, revocatoria). Sin embargo, la institucionalización de la participación ciudadana evidencia una implementación conflictiva y una lógica de cooptación gubernamental de estos espacios¹¹.

10 Idem.

11 Idem.

ECUADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional - Por norma o ley específica	(1 punto) 2	(2 puntos) 1
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(2 puntos) 2	(1 punto) 2

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de cada GAD deben estar en línea con el Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia territorial, para alinear los objetivos nacionales y locales. En paralelo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021) se diseñó un Índice de Capacidad Operativa de seguimiento de la gestión de los GAD en términos de planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. Este sistema establece un ranking de capacidades que evidencia una concentración de capacidades administrativas y financieras en los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, seguidos de cerca por ciudades intermedias tanto de la región sierra (Ambato, Cuenca, Salcedo), como de la costa (Samborondón, Pedro Carbo)¹². El Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el responsable de diseñar este proceso de fortalecimiento institucional.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La existencia de empleados públicos locales de carrera está respaldada por la Constitución y la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). La Constitución (art. 229) establece que todas las personas que trabajan en el sector público se consideran servidoras o servidores públicos. La LOSEP (art. 17, 86 y 87) define el acceso a carrera mediante concurso de méritos y oposición, garantizando estabilidad y continuidad en el ejercicio de funciones. El Plan Nacional de

Formación y Capacitación del Sector Público 2022-2025 busca mejorar los servicios públicos, potenciar el conocimiento para un servicio eficaz, eficiente y de calidad. Cada asociación nacional de GAD desarrolla actividades propias de capacitación.

9. Rendición de cuentas y transparencia

Para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia, se creó el Sistema de Información para los GAD (SIGAD) que permite un seguimiento a través del Índice de Cumplimiento de Metas, facilitando la asignación de recursos y la vinculación entre la planificación y el presupuesto. La Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental publica recoge anualmente informes que contienen los estados consolidados de ejecución presupuestaria de los gobiernos autónomos descentralizados. El Banco de Desarrollo del Ecuador cuenta con un sistema de información detallada de las finanzas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados (SIMweb), incluido el endeudamiento (también sin acceso al público)¹³.

A nivel de rendición de cuentas a la ciudadanía, el COOTAD establece la obligación de los GAD de informar en asamblea territoriales sobre la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de metas y las prioridades del siguiente año. Además, el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2022-2024 compromete al país a fortalecer los GAD municipales en gobierno abierto e innovación pública.

12 Ídem.

13 BID (2022)

ECUADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

La Constitución acuerda a los GAD competencias en cooperación internacional (art. 263, 264). En el caso de los gobiernos provinciales la cooperación internacional es liderada por CONGOPE. En el ámbito municipal, Quito, Cuenca y Guayaquil participan en redes internacionales y cuentan con estructuras especializadas. Iniciativas como ODS Territorio Ecuador y Observatorios Locales en provincias como Loja, Santo Domingo y Galápagos contribuyen a la implementación y monitoreo de los ODS a nivel local. El Examen Nacional Voluntario Ecuador 2020 destaca la organización de los gobiernos locales y su papel crucial en la territorialización de la Agenda 2030. La provincia de Manabí ha presentado un Informe Local Voluntario en 2023 y 2024 y CONGOPE desarrolla Informes Voluntarios Subnacionales anuales desde 2021. Además, el apoyo a la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales es uno de los enfoques más destacados del portafolio de la UE en Ecuador que se centra en atraer inversiones hacia ciudades intermedias y pequeñas para servicios esenciales. En las ciudades más grandes se impulsan programas de financiamiento del BEI, como el Metro de Quito y proyectos de agua y saneamiento¹⁴.

Por su parte, AME ha desarrollado una guía para la internacionalización de las ciudades, con el apoyo de la cooperación alemana. Cabe destacar que el Distrito Metropolitano de Quito ha sido históricamente uno de los gobiernos subnacionales más activos en relaciones internacionales de América Latina y el Caribe, con posiciones de liderazgo internacional

en varias redes (posición que se vio reforzada con la organización de la Cumbre Hábitat III en 2016). Por igual, Cuenca fue una de las primeras ciudades en la región Andina de dotarse de una estrategia participativa de internacionalización (lideró una red de ciudades intermedias) y Portoviejo innovó a través de un proyecto de cooperación con recursos de la Unión Europea.

14 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Ecuador. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).

10. El Salvador



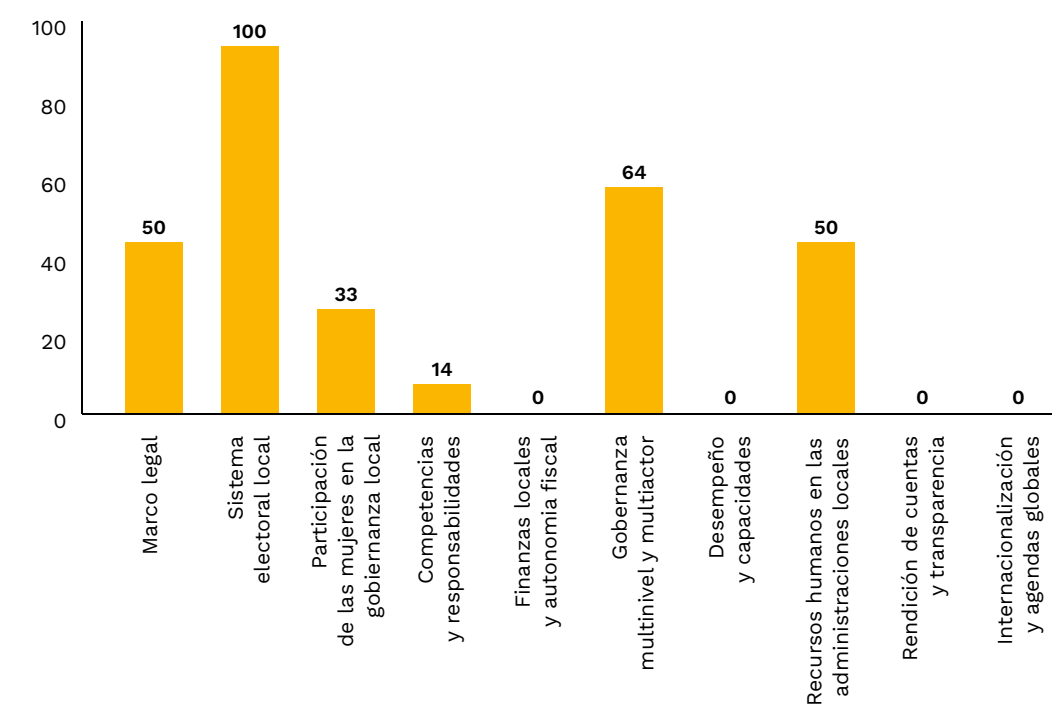
POBLACIÓN:
6.309.624 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
75 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 18 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	8
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	0
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	0
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	35

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	8
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicos de la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	0

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

El Salvador, según la Constitución de 1983 (reforma-da), se organiza como un Estado soberano, republi-cano, democrático y representativo (art. 83 y 85). Es un régimen unitario, con un sistema presidencialista, que a los fines de la administración política divide su territorio en departamentos y estos en municipios (art. 200 y 202)¹.

En marzo de 2024 se modificó profundamente la or-ganización territorial de El Salvador, con tendencias re-centralizadoras. De acuerdo al Decreto Legislativo n°762/2023, Ley de Restructuración², el territorio de El Salvador se dividió en 14 departamentos, 44 muni-cipios y 262 distritos municipales (art. 1). La reforma transformó los antiguos 262 municipios en distritos dependientes de un municipio. El número de distri-tos dentro de cada nuevo municipio varía entre 1 y 20 distritos, en función del número de habitantes.

No se modificó el marco legal de los departamen-tos. Cada uno de los 14 departamentos está regido por un gobernador y un suplente designado por el presidente de la República (Const. art. 200). Es una instancia intermedia entre gobierno central y gobier-nos locales.

Las leyes en vigor para los antiguos municipios se aplican ahora a los nuevos municipios. El artículo 203 de la Constitución reconoce la autonomía de los municipios “en lo económico, lo técnico y lo admi-nistrativo”. Y según el artículo 202 de la Constitución y el artículo 24 del Código Municipal, los municipios están gobernados por un Concejo, con carácter deliberante y normativo, formado por un alcalde, un síndico y entre dos y ocho regidores titulares más sus suplentes (según la población). Participan en las sesiones del Consejo Municipal, los directores de cada uno de los distritos del municipio (con voz, sin voto en cuestiones de su distrito) (Ley de reestruc-turación, art. 4-a).

Los distritos dependen del Consejo Municipal del municipio al que pertenecen, el cual define los li-neamientos para la organización y funcionamiento de los distritos y su relación con el municipio (Ley de reestructuración, art. 4-b y 7). Los distritos son administrados por un Jefe o Director, o también por un Concejal Municipal autorizado por el Consejo Municipal (Ley de reestructuración, art. 4-b).

El marco legal de los municipios sigue siendo el Código Municipal (Decreto Legislativo 274 de 1986), que desarrolla los principales principios de organi-zación, funcionamiento y ejercicio de las facultades

1 Constitución de la República de El Salvador: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/83CA833B-22D5-4810-AF01-88D65B71FC88.pdf> a

2 Ley especial para la reestructuración municipal: Integración de los departamentos, municipios y distritos municipales: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4194112C-1F6E-4E24-808E-9854A3D081AD.pdf>

EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

autónomas de los mismos; por la Ley General Tributaria Municipal (1991), y por la Ley Reguladora de la Deuda Pública Municipal (2005) y la Ley de la carrera administrativa municipal (2009), entre otras³.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales
El país cuenta con autoridades locales electas –alcalde, síndico y concejales– por sufragio universal, cada tres años (Const. art. 202). Desde los Acuerdos de Paz en 1992, las elecciones han sido democráticas y regulares. En 2013 la Asamblea Legislativa aprobó reformas al Código Electoral para la implementación de Concejos Municipales Plurales, permitiendo una representación multipartidaria (art. 264). En las elecciones municipales de marzo de 2024 el partido Nuevas Ideas ganó en 59 % de los municipios (26/44), Gran Alianza por la Unidad Nacional en 14 % de los municipios (6/44) y el resto se divide entre el PDC, PCN y ARENA⁴. Las elecciones son libres, pero se reportan problemas de corrupción y violencia⁵.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local
La ley requiere un cupo de 30 % de mujeres en las listas electorales. Durante el período 2024-2027, el 18 % de las alcaldías (8/44) están a cargo de mujeres. Esto representa un pequeño progreso respecto

a 2021-2024, cuando solo el 11,9 % de las alcaldías estaban gobernadas por mujeres (en ese momento 262 alcaldías). Históricamente, la participación femenina en el ámbito municipal ha sido limitada, con un promedio de solo el 12,2 % de alcaldías ocupadas por mujeres entre 2012 y 2027⁶.

4. Competencias y responsabilidades
Las competencias de los gobiernos locales están definidas en el Código Municipal (Art. 2 y 4). Los principales sectores de responsabilidad son: planes de desarrollo local, servicios públicos (aseo y gestión de desechos, mercados, rastros, cementerios), ornato público, espacios verdes, viviendas y renovación urbana, regulación del transporte, preservación de recursos naturales, salud (prevención, saneamiento ambiental, regulación de farmacias comunitarias), promoción de la cultura, esparcimiento y deporte, turismo. Además, registro civil y policía municipal. Asimismo, promoción de la igualdad de género y creación de unidades municipales de la mujer, programas para niños y adolescentes. Como competencias compartidas: gestión de la urbanización (con Viceministerio de vivienda) o desarrollo y regulación de actividades productivas (industria, comercio, actividades agropecuarias, artesanías, formación). Los servicios pueden prestarse en forma directa, por empresas municipales o a través de

3 Código Municipal, (https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072904385_archivo_documento_legislativo.pdf); Ley General Tributaria (<https://www.reddecontadores.com/wp-content/uploads/2020/11/5-RLMUNICIPAL-Ley-General-Tributaria-Municipal..pdf>); Ley Reguladora de la Deuda Pública (<https://www.reddecontadores.com/wp-content/uploads/2020/11/6-RLMUNICIPAL-Ley-Reguladora-del-Endeudamiento-Publico-Municipal..pdf>); Ley de Carrera Municipal (<https://www.reddecontadores.com/wp-content/uploads/2020/11/4-RLMUNICIPAL-Ley-de-la-Carrera-Administrativa-Municipal..pdf>)

4 Acción Ciudadana. (2024). *Resumen del informe: Análisis de los resultados de las elecciones municipales y legislativas 2024*. Acción Ciudadana. https://accion-ciudadana.org/informes/_resumen-del-informe.-analisis-de-los-resultados-de-las-elecciones-municipales-y-legislativas-2024.-accion-ciudadana.-2024.pdf

5 Freedom House. (2025). Freedom in the World. Country Report: El Salvador. Calificación 47/100. <https://freedomhouse.org/country/el-salvador>

6 Acción Ciudadana. (2024). *Resumen del informe: Análisis de los resultados de las elecciones municipales y legislativas 2024*. Acción Ciudadana. https://accion-ciudadana.org/informes/_resumen-del-informe.-analisis-de-los-resultados-de-las-elecciones-municipales-y-legislativas-2024.-accion-ciudadana.-2024.pdf ; Datos del Tribunal Supremo Electoral <https://www.tse.gob.sv>

EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	0
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

concesiones en licitación pública (art. 7). Aun cuando, los gobiernos locales no tienen competencias sustantivas en servicios claves como agua potable, algunos municipios las asumen.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)
En 2020, el gasto de los municipios representó el 3,5 % del PIB y los ingresos el 4,3 % del PIB (11,7 % del gasto y 18,6 % de los ingresos del gobierno general respectivamente)⁷.

El gasto de los gobiernos locales es bajo. En 2020, el 70 % del gasto municipal se dirigía hacia gastos corrientes (principalmente salarios 26,8 % y pago de insumos y servicios). El gasto en inversión representaba el 46 % de los presupuestos locales (1 % del PIB, y 41 % del total de la inversión pública), concentrado principalmente en infraestructuras viales, proyectos sociales y programas sanitarios.

Los ingresos propios representaban en 2020 el 44,6 % y las transferencias del gobierno central el 56,4 % de los ingresos. Dentro de los ingresos propios, el 8,3 % provenían de impuestos (principalmente sobre actividades económicas, ya que no existe el impuesto

predial), lo que indica un bajo grado de descentralización fiscal, 19 % de tarifas y tasas por servicios y 17,3 % de otros (rendimientos de inversiones, alquileres subvenciones)⁸. Los municipios no pueden fijar los impuestos (deben solicitarlo a la Asamblea Legislativa), pero si las tasas y tarifas por servicios. Con excepción de los grandes municipios, el peso de las transferencias era masivo, principalmente a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades (FODES) y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL). En 2021, la Asamblea Legislativa aprobó la reforma del FODES reduciendo las transferencias gubernamentales a los gobiernos municipales del 10 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado, al 1,5 % transferidos directamente a los municipios y el 3 % de los mismos transferidos ahora a la nueva Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) para inversiones directas⁹. Al mismo tiempo disolvió el FISDL.

Estos cambios se reflejan en las siguientes cifras de 2023. Los ingresos corrientes de los municipios representan ahora el 93.9 % de los ingresos, principalmente de ingresos tributarios (54 %), dentro de las cuales las tasas representan el 70 %. Las

7 OCDE–CGLU (2022) *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Disponible en: <https://www.sng-wofi.org>. Según el BID (*Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*, 2022) en 2019, el gasto público municipal representa el 8,4 % del gasto público nacional y el 2,3 % del PIB y los ingresos el 5,1 % de los ingresos del gobierno general, que equivale al 1,3 % del PIB.

8 Ídem.

9 Decreto nº 204, 9 de noviembre de 2021 (<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/34C5361F-5035-4415-816D-17CAFBA5D198.pdf>) y Decreto nº 210, Ley de creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales, 17 de noviembre de 2021 (<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/6F9C65D1-774E-4B9E-8979-8E69232F18Co.pdf>)

EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	Información actualizada no disponible*
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	Información actualizada no disponible
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	Información actualizada no disponible
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	Información actualizada no disponible
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	Información actualizada no disponible

* Las informaciones disponibles son previas a la reforma realizada en 2024.

transferencias corrientes representan ahora solo 27 % de los ingresos, de las cuales el 94,4 % proviene del Estado. Dentro del gasto, 81,8 % corresponde a gastos corrientes (dentro del cual los gastos por gestión operativas representan el 85 %) y el gasto de capital se redujo al 12 %¹⁰.

Los municipios pueden contraer deuda y está regulada por la Ley de Endeudamiento Municipal (DE nº 930/2005). En 2020, la deuda municipal total ascendía al 3,2 % del PIB.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

El Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial está a cargo de la coordinación con departamentos y municipios. El Ministerio de Hacienda supervisa

la etapa de transición en seguimiento de la Ley de Reestructuración (art. 6). La Dirección de Obras Públicas Municipales (DOM), creada en noviembre de 2021, sustituyó al FISDL, que canalizaba principalmente fondos internacionales. La DOM recibe parte de los fondos que anteriormente eran canalizados a través del antiguo FODES y asume su ejecución en forma directa en proyectos de inversión en infraestructuras en los municipios y distritos del país¹¹. Al mismo tiempo se disolvió el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), creado en 1987, para brindar asistencia técnica, capacitación y financiamiento a los municipios, y que anteriormente gestionaba la distribución del antiguo FODES, así como gestionaba la carrera municipal.

EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

*A pesar de que el Código Municipal establece que es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, es conocido el retroceso en procesos e instrumentos de participación ciudadana durante los últimos años.

Paralelamente, la antigua Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que anteriormente representaba al conjunto de los municipios del país, dejó de estar activa al suprimirse los fondos que recibía del Estado. En 2016, se creó la Red de Asociaciones de Municipios de El Salvador, que integra a 23 asociaciones departamentales. En acuerdo con el Código Municipal, existen 24 mancomunidades municipales y asociaciones de municipios y microrregiones¹². En El Salvador la Ley Especial de Asociación Público Privada (2013) incluye entre las instituciones autorizadas para llevar a cabo proyectos como instituciones contratantes del Estado, a las municipalidades (art. 2).

Según el Código Municipal, es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana. Los mecanismos de participación ciudadana son los siguientes: sesiones públicas del concejo, cabildo abierto, consulta popular, consulta vecinal y sectorial, plan de inversión participativo, comités de

desarrollo local, consejos de seguridad ciudadana. No existe seguimiento ni monitoreo de los mismos.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Existe una brecha entre la ciudad y el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y el resto de los municipios del país en cuanto a las capacidades de gestión y recursos. Esta diferencia se manifiesta de manera especial en los procesos de planificación y de implementación de las políticas públicas, así como en el monitoreo y evaluación.

Actualmente no existe un sistema de planificación que articule los diferentes niveles de gobierno. En ese marco, sobresale la gestión del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) a través de su Oficina de Planificación (OPAMSS), que cuenta con un sistema integrado de gestión, incluyendo su marco legal propio, políticas públicas sectoriales, instrumentos de planificación, esquemas de gobernanza y mecanismos de financiamiento¹³.

10 Ministerio de Hacienda-Dirección de Contabilidad Gubernamental (2024), *Gestión Financiera Municipal al 31 de diciembre de 2023* (accesible a través de: <https://contabilidad.mh.gob.sv/gestion-financiera-municipal/>)

11 <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/6F9C65D1-774E-4B9E-8979-8E69232F18C0.pdf>

12 https://www.transparencia.gob.sv/descarga_archivo.php?id=MTM5Nzk4

13 ONU-Hábitat (2022) “Gestión Metropolitana Integrada: El caso del Área Metropolitana de San Salvador”. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/gestion_metropolitana_integrada_amss.pdf

EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0
EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional - Por norma o ley específica	(1 punto) (2 puntos) 2	2
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(2 puntos) (1 punto) 2	0

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal define el marco legal para los empleados públicos municipales y se aplica a todas las municipalidades, sus asociaciones y entidades descentralizadas del nivel municipal (art. 1 y 4). Reconoce expresamente la existencia de empleados públicos locales de carrera (art. 11), excluyendo únicamente ciertos cargos de confianza y contrataciones temporales (art. 2). Con la disolución del ISDEM, a cargo de la gestión de la carrera, la tarea fue asumida por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Con la reestructuración de 2023 (art. 9), los empleados municipales de las alcaldías agrupadas en los nuevos municipios conservan su antigüedad, con excepción de los empleados de confianza, que pueden ser sustituidos. La Ley de la Carrera Administrativa Municipal contempla un sistema de fortalecimiento de capacidades cuya finalidad es el desarrollo de competencias técnicas y administrativas que contribuyan a una mejor prestación de servicios municipales (art. 47). Para ello, se creó el Centro de Formación Municipal, que estaba a cargo del Instituto Salvadoreño de

Desarrollo Municipal (ISDEM), disuelto por decisión legislativa en 2021.

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Corte de Cuentas de la República asegura la fiscalización de la hacienda y presupuestos de los municipios. Los nuevos municipios y los distritos deben registrar sus activos, pasivos, ingresos y gastos en el Sistema de Administración Financiero Municipal (SAFIM) y enviar sus cierres de cuentas mensuales a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda (Ley de reestructuración, art. 5). La información es presentada en el Portal de Transparencia Fiscal¹⁴. La contabilidad de los distritos se lleva de manera separada, pero debe ser integrada a la contabilidad del municipio. En relación al Gobierno Abierto, en El Salvador se observa un retroceso en materia de rendición de cuentas y transparencia que incluso se ha expresado con la expulsión del país de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2023¹⁵.

¹⁴ <https://www.transparencia.gob.sv/categoria/cofo6e0be4>

¹⁵ “Resolución del Comité Directivo de OGP sobre el estado de participación de El Salvador en OGP”. 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/Resolucio%CC%81n-del-Comite-Directivo-de-OGP-EL-Salvador.pdf>

EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	0
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0
EL SALVADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario +5 Informes locales voluntarios en país federal	(2 puntos) (2 puntos) 2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional - Existe más de un plan/oficina País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas	(1 punto) (2 puntos) (2 puntos) 2	0

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

En El Salvador apenas una minoría de municipios tiene algún nivel, medio o bajo, de internacionalización de sus agendas, sobresaliendo el Área Metropolitana de San Salvador, cuya agenda de cooperación internacional, de acuerdo a ONU-Hábitat “es un claro ejemplo de cómo la diplomacia entre ciudades se traduce en intercambio de conocimiento e implementación de proyectos conjuntos que transforman el territorio y aumentan la calidad de vida de las personas”¹⁶. Durante los años 90, el Área Metropolitana participó en proyectos internacionales diversos, sobre todo como ejemplo de esquema de colaboración intermunicipal para la región latinoamericana. Sin embargo, las reformas a la ley y la reducción de los subsidios a la AMS han traído consigo su debilitamiento y ausencia de los foros internacionales. Al mismo tiempo, la aprobación de la Ley de Agentes

Extranjeros (junio de 2025) que impone un impuesto de 30 % a las donaciones internacionales a organizaciones no gubernamentales, lo que a juicio de diferentes expertos pueda ser una limitante para la acción internacional de los gobiernos subnacionales que colaboran con ONGs en el territorio.

¹⁶ ONU-Hábitat (2022) “Gestión Metropolitana Integrada: El caso del Área Metropolitana de San Salvador”. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/gestion_metropolitana_integrada_amss.pdf



11. Guatemala

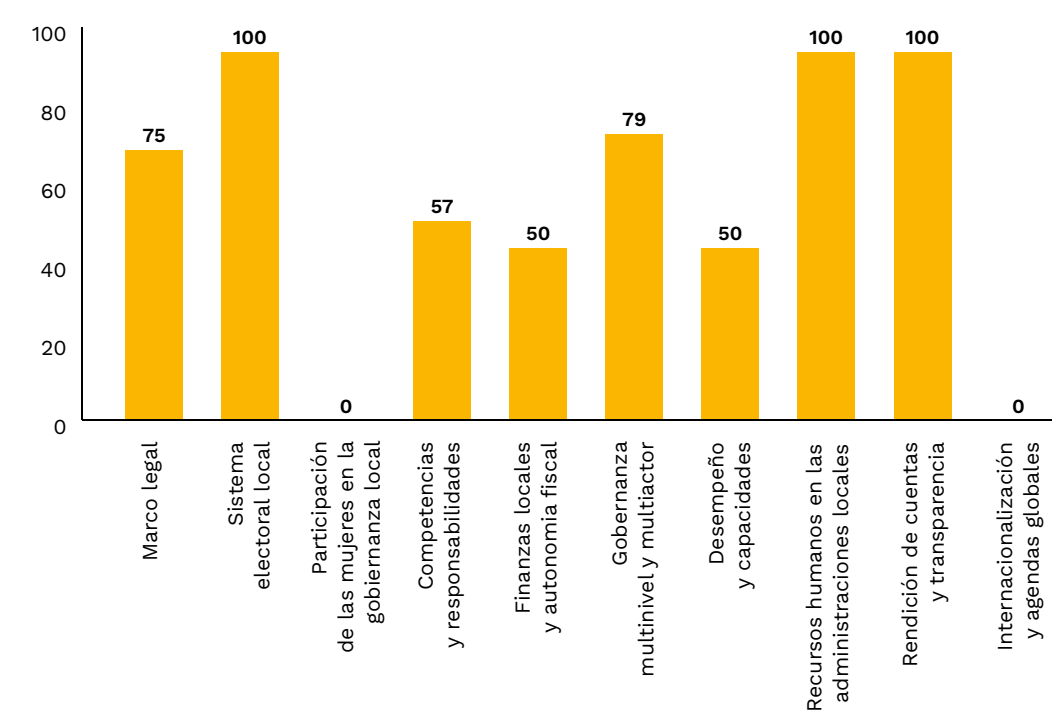
POBLACIÓN:
18.124.838 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
53 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 11 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	12
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	8
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	65

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	12
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	4
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La Constitución Política (1958) define a la República de Guatemala como un Estado libre, independiente y soberano, con un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo (art. 140)¹. Es una república unitaria, descentralizada, cuyo territorio se divide en 8 regiones administrativas, 22 departamentos y 340 municipios (art. 224 y 225). El municipio es el único nivel de gobierno autónomo.

Las regiones son entidades desconcentradas, creadas a los fines del desarrollo y ordenamiento del territorio (Decreto 70-86). La capital, Guatemala, y su área de influencia constituye la región metropolitana (art. 231). Cada región tiene un Consejo Regional de Desarrollo regido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores y representantes de los municipios de cada departamento, así como por representantes de las entidades públicas y privadas (Const. art. 226). La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto n°11-2002), extiende el Sistema de Consejos de Desarrollo a todos los niveles del territorio (nacional, regional, departamental, municipal y comunitario). (Ver más abajo).

El nivel departamental depende directamente del gobierno central en cuanto a las decisiones políticas y fiscales. Los departamentos están dirigidos por un gobernador nombrado por el Presidente de la República y cuentan con un Consejo Departamental integrado por los alcaldes de los municipios, representantes del sector público y privado cuya misión es promover el desarrollo de su circunscripción (Const. art. 227-228).

Los municipios son instituciones autónomas (Const. art. 253) y son la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana. El gobierno municipal está ejercido por un consejo integrado por el alcalde, síndicos y concejales (Const. art. 254). El Código Municipal (CM, Decreto n° 12-2002) desarrolla la organización, gobierno, administración, funcionamiento y competencias de los municipios y demás entidades locales (art. 1)². El CM reconoce la figura jurídica de alcaldías comunitarias y auxiliares indígenas que facilitan la relación entre las comunidades indígenas y el concejo municipal (CM, art. 55-59). Complementan al Código Municipal, la Ley General de Descentralización (Decreto n°14-2002) y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto

¹ Constitución Política de la República de Guatemala (aprobada en 1985 y revisada): <https://cc.gob.gt/index.php/constitucion-politica/>
² Código Municipal, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6698.pdf>

GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	0

nº11-2002) y posteriormente, la Agenda Nacional de Descentralización (Acuerdo interno DS-11-2017)³.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

El alcalde, los síndicos y los concejales son elegidos directamente mediante sufragio universal por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección. Los alcaldes indígenas son designados por el alcalde a propuesta de las comunidades indígenas. Las elecciones son libres, aunque existen problemas de violencia y corrupción que impactan sobre el funcionamiento del gobierno⁴. Según la última elección (2023), la representación política local es diversa: el partido mayoritario (Vamos por Guatemala) controla el 39 % de las alcaldías, le siguen Cabal (14 %) y Esperanza (11%), el resto de las 120 alcaldías se dividen entre 20 partidos y comités cívicos⁵.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

En las elecciones de 2023 fueron electas 12 alcaldesas (sobre 340 alcaldías), es decir, un 3,5 % de los alcaldes del país; asimismo 492 mujeres síndicas, concejales titulares y suplentes (13 % de los electos)⁶. Solo dos de las alcaldesas electas fueron elegidas para dirigir cabeceras departamentales. Esto evidencia una participación muy inferior a la media de la región, a pesar de los esfuerzos realizados por el Tribunal Supremo Electoral, ya que son los

partidos en sus asambleas quienes votan las listas de candidatos.

4. Competencias y responsabilidades

Según el Código Municipal (CM), las competencias pueden ser propias o delegadas. Las funciones propias son: prestación de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, gestión de desechos, limpieza, ornato, alumbrado público, mercados, rastros, cementerios, energía eléctrica), vialidad, regulación del transporte y terminales locales, licencias de construcción y obras, control sanitario, gestión de educación primaria y preprimaria, espacios verdes, actividades culturales (bibliotecas, actividades recreativas y deportivas), salud (farmacias municipales) y medioambiente. Además, los municipios deben gestionar el registro civil y pueden crear un juzgado de asuntos municipales y un cuerpo de policía municipal (Const. art. 259). Cada municipalidad debe formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral (CM, Art. 142). Dentro de competencias delegadas: gestión ambiental, construcción de centros de salud, construcción de escuelas, construcción y mantenimiento de carreteras. La prestación de servicios puede ser realizada en forma directa por empresas públicas, por mancomunidades o por concesiones (CM, Art 73-77).

GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	4
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

En 2020, los ingresos y gastos del gobierno local representaron el 2,2 % del PIB (13,5 % y 11,7 % de los ingresos y gastos totales del gobierno central)⁷. Los departamentos se financian únicamente con aportes del gobierno central (Const. art. 229).

Guatemala muestra uno de los mayores niveles de dependencia de las transferencias en Centroamérica (más de dos tercios de los ingresos). Dentro de los ingresos municipales, el 29,4 % son ingresos propios y el 70,4 % son transferencias y subvenciones. Dentro de los ingresos propios, los ingresos tributarios representan el 11,2 % de los ingresos totales del municipio, siendo el impuesto único sobre bienes inmuebles la principal fuente (9 % de los ingresos totales), seguido por los impuestos sobre servicios (2 %) (ej. ornato, licencias y patentes por actividades económicas). Los ingresos no tributarios se basan en tasas y tarifas por servicios (18,5 % de los ingresos totales de los municipios).

La principal fuente de ingresos proviene de transferencias. El llamado “situado constitucional” es establecido en la Constitución (art. 257), estipula una asignación anual a los municipios del 10 % del

presupuesto nacional (representa aproximadamente el 41 % del total de transferencias). El 10 % de los fondos transferidos debe destinarse a costos operativos y el 90 % a inversiones, para educación, salud preventiva, proyectos de infraestructura y servicios públicos. También se transfieren a los municipios el 12,5 % de la recaudación del IVA (51 % del total de transferencias), diferentes porcentajes de los impuestos sobre la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos (representan el 6 % de las transferencias) y el céntimo del impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo (representan el 2 % de las transferencias)⁸. Es importante destacar las grandes diferencias entre la región metropolitana y el resto del país: los municipios con mayores recursos propios se concentran en la región metropolitana mientras que los que más dependen de las transferencias son los que más se alejan del centro del país.

En 2020 los gastos corrientes ascienden al 35,8 % del presupuesto (siendo el personal la principal línea de gasto, 21,3 %, seguido por servicios 10,6 %). Los gastos de inversión directa representan la parte sustantiva del gasto: 61,9 % (fundamentalmente en obras, maquinaria y equipos), lo que representa el 56 % del gasto en inversión pública total del Estado (1,3 % del

3 Ley General de Descentralización (https://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res68.pdf) y Ley de los consejos de desarrollo urbano y rurales (https://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res67.pdf), Agenda Nacional de descentralización (<https://portal.scep.gob.gt/infopub/AGENDA%20NACIONAL%20DE%20DESENTRALIZACION.pdf>). Ver también: Reglamento de la Ley General de Descentralización (Acuerdo Gubernativo 312-2002) y el Acuerdo gubernativo 186-2006 “Política Nacional de Descentralización”
4 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report*: Guatemala. Calificación 48/100. <https://freedomhouse.org/country/guatemala>
5 https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_municipales_de_Guatemala_de_2023
6 Tribunal Supremo Electoral. <https://tse.org.gt/index.php/comunicacion/noticias/966-mujeres-obtienen-el-13-de-los-cargos-de-eleccion-popular> y <https://www.centroamerica360.com/politica/las-mujeres-solo-obtuvieron-el-13-de-los-cargos-de-eleccion-popular-en-guatemala/>

7 OCDE–CGLU (2022) *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Disponible en: <https://www.sng-wofi.org>. Según el BID (*Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*, 2022) en 2019, los ingresos propios de los gobiernos locales y sus empresas ascendían al 6 % de los ingresos del gobierno central (0,9 % del PIB) y los egresos el 12,6 % del gasto del sector público, 2,7 % del PIB.
8 OCDE–CGLU (2022). El CM define la distribución de la asignación constitucional (art. 119): 35 % en partes iguales para todos los municipios, 30 % según el número de habitantes, 25 % proporcional al ingreso per cápita ordinario, 10 % por el número de aldeas y caseríos.

GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	8
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	3
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	2
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	2
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	1

PIB), porcentaje que ha crecido durante la década pasada (con un ligero descenso en 2020)⁹. El alto porcentaje de inversión se debe en gran parte a la condicionalidad de las transferencias.

Los municipios pueden obtener préstamos (CM, art. 110) con bancos o a través del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), pero cuyo plazo de amortización no debe superar el período del gobierno que toma el préstamo y deben utilizarse únicamente para ejecución de obras y servicios. En 2020, la deuda municipal representaba el 0,2 % del PIB, 0,6 % de las administraciones públicas.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

La Dirección General de Descentralización (DGD), dependiente de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), coordina la política descentralización¹⁰. La estrategia de descentralización se ejecuta en el marco del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual asegura la coordinación de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial entre niveles de gobierno. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural, presidido por el presidente del gobierno central, define la política nacional. Son miembros *ex officio* los presidentes de los ocho Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rurales (Const. art. 225-226). El sistema se extiende a los consejos regionales, departamentales, municipales y comunitarios. Sin embargo, en la práctica la coordinación es débil.

GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales • Sin reconocimiento constitucional (1 punto) • Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. • Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley • Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

A nivel nacional existen dos asociaciones municipales: la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), que mantiene una cierta interlocución con el gobierno, y la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI). El Instituto de Fomento Municipal (INFOM), creado en 1957, es la institución nacional responsable de prestar asesoría técnica, administrativa y financiera. Participa del Plan Nacional de Capacitación y gestiona el Sistema Nacional de control interno gubernamental (SINACIG) y el componente local del plan nacional de gobierno abierto.

El CM permite a los municipios crear distritos metropolitanos y asociarse en mancomunidades. Actualmente existen mancomunidades activas en todas las regiones del país e incluso el gobierno ha creado una Comisión Presidencial de Asuntos Municipales (COPRESAM) para facilitar la cooperación intermunicipal¹¹. En cuanto a mecanismos de articulación público-privada, cabe señalar la iniciativa de

las Mesas de Competitividad en las que participan 16 municipios de Guatemala, seis departamentos en la región suroccidente del país y dos departamentos de la región oriente¹².

El principal mecanismo de participación es a través de los Consejos de Desarrollo (comunitarios, municipales, departamentales), para lo cual se reafirma el derecho de la ciudadanía a estar informados, promover consultas vecinales (pueden ser de iniciativa ciudadana) o participar en cabildos abiertos (CM, art. 38, 60-66).

9 OCDE-CGLU (2022)
10 En 2018, en el marco de la Agenda Nacional de Descentralización (ANDE), se creó la Mesa Técnica para el Proceso de Descentralización (METPRODES), como órgano de concertación y coordinación, que se reúne por primera vez en 2021. Ver. SCEP-INAP, *Ruta de Trabajo para la Implementación del Proceso de Descentralización del Organismo Ejecutivo* (2022) (<https://scep.gob.gt/wp-content/uploads/2022/10/RUTA-DE-DESCENTRALIZACION.pdf>)

11 Decreto Gubernativo 42-2020 Artículo 2. COPRESAM (2022) *Mancomunidades buscan ser reconocidos como sujetos de descentralización*. Disponible en: <https://www.copresam.gob.gt/mancomunidades-buscan-ser-reconocidos-como-sujetos-de-descentralizacion-%EF%BF%BC/La-COPRESAM-apoya-que-se-reconozca-a-las-mancomunidades-como-sujetos-para-la-articulacion-de-proyectos-estrategicos-segun-las-necesidades-comunes-del-grupo-de-municipios>
12 Fundación para el Desarrollo de Guatemala, FUNDESA: <https://www.fundesa.org.gt/comisiones/economica/mesas-de-competitividad/mesa-de-competitividad-de-escuintla#:~:text=La%20mesa%20de%20competitividad%20es,la%20productividad%20de%20una%20región>. Se trata de “una metodología desarrollada por FUNDESA para generar esfuerzos de coordinación entre diferentes actores de la sociedad para fortalecer un ecosistema de crecimiento con el objetivo de incrementar la productividad de una región”.

GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

El sistema de planificación está a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que traslada a las regiones, departamentos y municipios los lineamientos de planificación y presupuesto anual en el marco del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2025 y el Plan Operativo Multianual (POM) 2023-2027. Los municipios deben alinear su Plan Operativo Anual y su presupuesto con los objetivos estratégicos del gobierno central y con el Plan Nacional de Desarrollo Katún 2032, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (CM, art. 131)¹³.

En el marco del CM (art. 20), existe un Plan Nacional de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, ejecutado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el INFOM. También la ANAM y la AGAAI, a menudo con el apoyo de la cooperación internacional, realizan esfuerzos puntuales de capacitación.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Constitución establece que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales estarán normadas por una Ley de Servicio Municipal (Const. art. 262), bajo un régimen de carrera administrativa que debe asegurar la capacitación del personal (CM, art 93-94). En Guatemala, existen empleados públicos locales de carrera, que están regulados por la Ley del Servicio Municipal (1987). Sin embargo, en la práctica son muy vulnerables y se remueven con facilidad, especialmente cuando se dan cambios de administración.

9. Rendición de cuentas y transparencia

De acuerdo con las leyes vigentes en Guatemala, como el Código Municipal (2002) y la Ley de Acceso a la Información Pública (2008), el gobierno municipal rinde cuentas ante la Contraloría General de Cuentas y el Ministerio de Finanzas Públicas. El alcalde debe informar periódicamente al Consejo Municipal y éste, a su vez, al Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE). El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM), ha establecido un sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que presenta información actualizada del desempeño financiero de los municipios y es accesible a través de un portal. La Contraloría General junto al INFOM implementan desde 2021 el Sistema Nacional de Control Interno Gubernamental (SINACIG) sobre desempeño y uso de recursos. Los municipios también realizan los Informes del gobierno municipal al Congreso de la República. Los informes a la ciudadanía son voluntarios y terminan dependiendo de la voluntad política y visión de los alcaldes. Con relación al Gobierno Abierto, Guatemala adhiere a la iniciativa en 2011 y desarrolla actualmente el 6to plan de acción nacional (2023-2025). La aplicación del plan en la administración local está a cargo del INFOM, e incluye acceso a información y portales de transparencia, así como *ideathon*es a nivel municipal para mejoramiento de servicios municipales¹⁴.



Clovís Castaneda, Bulevar Villa Deportiva, Guatemala

GUATEMALA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Los ODS están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo «K’átun Nuestra Guatemala 2032» (PND 2032). Los gobiernos locales deben integrar los ODS en sus planes de desarrollo municipal (PDM-OT). La coordinación está a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y, a nivel técnico, del Comité de Alineación, Seguimiento y Evaluación del PND 2032, que es un mecanismo multiactor que cuenta con la participación de un alcalde¹⁵. Nueve de los 13 municipios priorizados de todo el

país, firmaron la declaración del Primer Informe de Revisión Subnacional Voluntaria (RSV) 2023 y el municipio de Mixco produjo su primer Informe Local Voluntario (2022). Los municipios guatemaltecos participan de la iniciativa Municipios Saludables impulsada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Finalmente, es importante subrayar que, de los municipios de Guatemala, es la Ciudad de Guatemala la que mantiene una mayor interacción internacional, destacando su participación activa en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).

13 OCDE-CGLU (2022).

14 <https://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/>

15 Según FLACMA (2019) Localización de las agendas mundiales. Página 20, las asociaciones de gobiernos locales no están representadas.



12. Haití

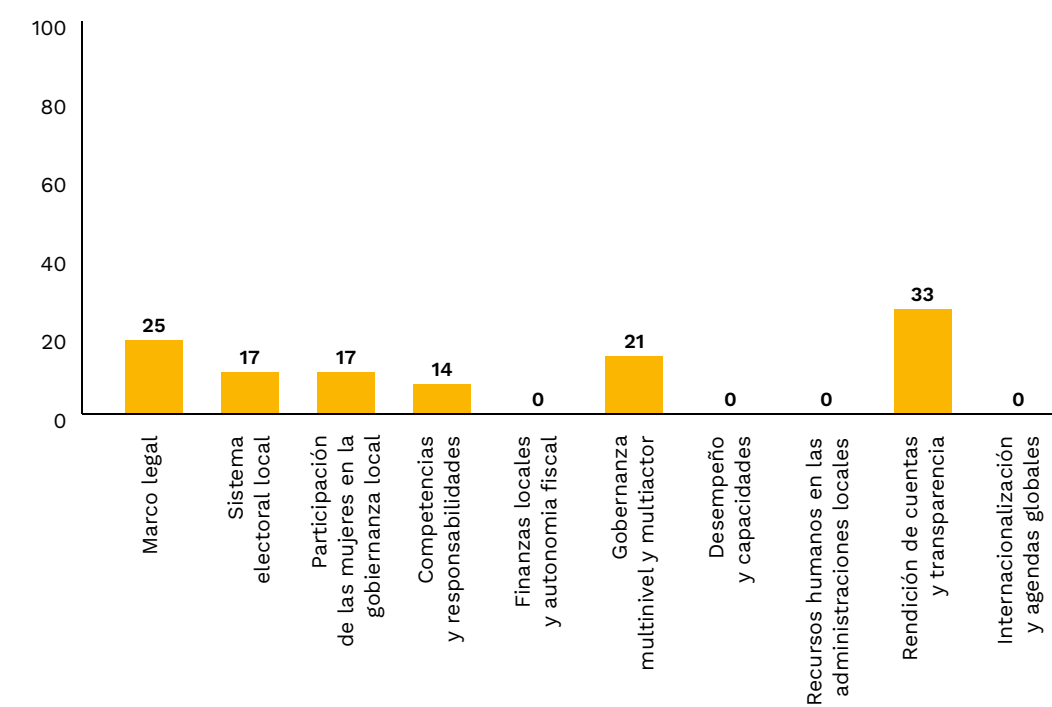
POBLACIÓN:
11.637.398 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
60 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 22 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	4
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	2
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	1
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	0
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	3
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	0
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	14

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	4
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	0
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Haití, según la Constitución de 1987, enmendada en 2012, es una república soberana, independiente, cooperativa, libre, democrática y social (art. 1)¹. Es un estado unitario con un sistema presidencial. La Constitución define tres niveles de gobierno territorial: el departamento (10), la comuna (146), la sección comunal (572) (art. 61). En 2006 se adoptaron cinco decretos sobre la organización y el funcionamiento de los departamentos (DD), de las comunas (DC) y secciones comunales (DSC), sobre la descentralización (Desc.) y la función pública territorial (FPT) pero no fueron ratificados por el parlamento y su despliegue se ha visto obstaculizado por la inestabilidad política y la escasez de recursos². La Constitución define la comuna como entidad administrativa y financiera autónoma (art. 66), con un ejecutivo, el Concejo Municipal o Comunal (3 miembros) cuyo presidente es el alcalde, y una Asamblea formada por los representantes de cada sección comunal (art. 66 y 67). Las comunas se subdividen en secciones comunales. La sección comunal comprende barrios y aldeas en zonas urbanas y rurales. También debe dotarse de un Concejo Administrativo (CASEC) de tres miembros, asistido por una Asamblea de la sección comunal (ASEC), órgano de participación de la sociedad civil (Const. art. 63; DSC art. 16). La Constitución define al departamento como entidad autónoma (art. 77) y prevé, al igual que los otros niveles, que disponga de un ejecutivo: el Concejo Departamental de

tres miembros, asistido por un órgano deliberativo, la Asamblea Departamental, compuesta por los representantes de las comunas (art. 78 y 80). A pesar de la legislación, los 10 departamentos son actualmente una desconcentración administrativa del Estado. Los departamentos se subdividen en 42 distritos (*arrondissements*), divisiones administrativas que pueden reagrupar varias comunas (art. 75). En cada departamento y *arrondissement*, el gobierno nombra a un delegado y a un vice delegado para coordinar y controlar los servicios públicos (art. 86).

El Ministerio del Interior y de los Gobiernos Locales (MICT) asegura la coordinación y ejerce una función de control sobre las autoridades locales, en particular a través de los delegados departamentales y los subdelegados de *arrondissements*. Con el apoyo de la cooperación internacional, el gobierno haitiano implementa diferentes programas de modernización de las administraciones comunales a nivel regional (ej. el Programa de Modernización del Estado 2018-2023, PMAC en la región del Noroeste, o el Programa de Apoyo a la Gobernanza Descentralizada en el Gran Sur 2019-2023). Para normalizar la situación institucional, se había previsto para 2025 la realización de un referéndum constitucional, como acto previo a las elecciones nacionales planeadas a fines de 2025. Sin embargo, el referéndum fue suspendido.

1 Constitution de la République d'Haïti (https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf)
2 Todos los decretos pueden ser consultados en: <https://www.mict.gouv.ht/lois-et-decrets-sur-les-collectivites-territoriales/>

HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	2
Existen autoridades locales electas	2	2
No se reporta fraude electoral sistémico	4	0
Se garantiza la pluralidad democrática	3	0
La oposición tiene una función reconocida	3	0
HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	1
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	1

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

En Haití, las elecciones no se realizan de manera regular. Deberían llevarse a cabo cada cuatro años, pero en 2016 no se realizaron elecciones para las asambleas municipales, lo que condujo a la transformación de los consejos municipales en comisiones municipales en 2020 (*Moniteur* nº 14, 7 de julio de 2020), prolongando los mandatos de las autoridades locales (pero como funcionarios del gobierno). Las elecciones a nivel de la sección comunal (ASEC) se celebraron en 2017, pero las programadas para 2021 se pospusieron.

Según la legislación, las autoridades de la comuna y del Concejo Comunal (3 miembros), deberían ser electas por sufragio universal directo por un mandato de cuatro años (Const. art. 68; Desc. art. 39). La Asamblea Comunal está compuesta por representantes designados de cada sección comunal según su población (DC, art. 9; DSC, art. 47; Desc. art. 30). Los miembros de la CASEC y ASEC también son electos en listas separadas por sufragio universal directo sobre listas vecinales por barrios o aldeas, con un mandato de igual duración (Const. art. 63; DSC. art. 17, 18 y 49). La Asamblea Departamental está

compuesta por un representante de cada Asamblea Municipal del departamento dotado de un mandato de cuatro años (DD, art. 10) y estos eligen a los tres miembros del Consejo Departamental (mandato de 4 años) (DD, art. 46-57; Desc. art. 41).

Según *Freedom House*, las fallas del sistema electoral en Haití se han agravado, dejando a la ciudadanía sin una representación política adecuada, problemas graves de violencia, corrupción e inseguridad³.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

Aunque la Constitución enmendada en 2012 establece una cuota del 30 % de mujeres en puestos de decisión nacional (art. 17.1), según el informe del PNUD, en la 50ª legislatura de la Asamblea Nacional (2016-2020), solo se eligieron 4 mujeres frente a 148 hombres (2,7 %). A nivel municipal, de las 146 comunas, solo 12 tienen alcaldesas principales (8,2 %). Además, de los 420 miembros de los consejos municipales, 131 son alcaldesas asesoras. Un estudio sobre 13 comunas piloto de la zona fronteriza informa que las mujeres ocupan 29 % de los cargos en las

HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
Sistema cerrado de competencias propias	2	0
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

delegaciones departamentales, el 28 % en las vice delegaciones y 25 % en las comunas⁴.

4. Competencias y responsabilidades

En Haití, la crisis política y social ha colapsado la mayoría de los servicios (agua, electricidad, higiene, salud, educación). Según el Decreto de descentralización de 2006, los tres niveles de gobierno local deben elaborar planes de desarrollo y ordenamiento del territorio respetando las orientaciones del gobierno nacional. Los municipios deben implementar planes de ordenamiento urbano y comunal, de uso de suelo y de zonificación y otorgar permisos de construcción (DC, art. 64 y 65). Las comunas y sus secciones deben contribuir, según sus capacidades, a la gestión de infraestructuras (ej. construcción y mantenimiento de vías, gestión del tránsito), gestión de los recursos naturales, salud e higiene, educación, formación profesional y alfabetización, promover la cultura, los deportes y ocio, contribuir a la protección civil, participar en la provisión de agua potable y electricidad, gestión de cementerios, de mercados y mataderos y de la seguridad pública (Desc. art. 90-106). Asimismo, los municipios participan de la selección candidatos para jueces de paz a ser nombrados por el gobierno (Desc. art. 89). El Departamento elige representantes al Consejo Interdepartamental, a los Consejos Electorales, propone los jueces de tribunales de 1ª Instancia y los jueces de la Corte de Apelaciones departamental (DD, art. 58-86).

No obstante, este marco legal se ha visto afectado por leyes sectoriales sucesivas, por ejemplo, en 2009 la Ley sobre agua potable y saneamiento creó la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA) y cuatro juntas regionales de agua potable y saneamiento, cuyas actividades se solapan con las de los municipios. Por falta de recursos y capacidades, pocos son los gobiernos locales que pueden desarrollar sus competencias, por lo que éstas se comparten o son asumidas en gran medida por el gobierno central.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

Las finanzas locales en Haití son extremadamente débiles, agravadas por la inestabilidad política y social que afecta al país. Muchos de los fondos locales son gestionados por parlamentarios nacionales en detrimento de las autoridades locales. Aun cuando la Constitución y los decretos sobre los gobiernos locales se plantean garantizar su autonomía financiera, pocas comunas tienen capacidades para generar ingresos propios, dependiendo altamente de las transferencias gubernamentales. Aunque a partir de 2017, se implementaba un Programa de mejora de las finanzas locales (PRAFIPUM) en un grupo de municipios pilotos, se constata una concentración de ingresos en la capital, Port-au-Prince y las otras dos grandes ciudades⁵.

3 Freedom House. (2025). Freedom in the World. Country Report: Haiti. Calificación 24/100. <https://freedomhouse.org/country/haiti>

4 PNUD, *La représentativité des femmes dans la gouvernance locale en Haïti. État de lieux et quelques questions d'amélioration* (<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ht/UNDP-HT-DEMG0V-Etudes-Genre-AGLDT-082020.pdf>)

5 Nancy Lozano-Gracias y Mari García Lozano, *Haitian Cities: Actions for Today with an Eye on Tomorrow*, Washington, The World Bank, 2017.

HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	Información no encontrada
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	Información no encontrada
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	Información no encontrada

La principal fuente de ingresos de los tres niveles de gobierno local proviene de subvenciones (incluyendo de cooperación internacional) y transferencias, en particular del “céntimo adicional” sobre tasas percibidas por el gobierno nacional (aeropuertos, puertos, infraestructuras turísticas) y sobre la fiscalidad nacional reunidos en el Fondo para la Gestión y Desarrollo de Gobiernos Locales y Regionales (FGDCT) (en 2020: 1,6 % del gasto público)⁶. Los fondos cubren la casi totalidad de los gastos de los pequeños municipios, pero las transferencias son irregulares. Dichos fondos son administrados por un Consejo de Gestión de Fondos de los Gobiernos Locales (CGFCT). Las comunas perciben además el impuesto sobre inmuebles (Desc. art. 95), patentes por actividades lucrativas, tasas por servicios (gestión de

residuos, saneamiento, cementerios), permisos de construcción y contravenciones. Los ingresos de los Concejos Administrativos (CASECs) incluyen un porcentaje de lo recaudado por el impuesto sobre la propiedad (25 %), tasas por servicios de su competencia, por ventas de animales, contravenciones (DSC, art. 140-142). La recaudación está en manos del gobierno nacional.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

En Haití, la gobernanza multinivel y multiactor es débil. Existen tres asociaciones de autoridades subnacionales: la Asociación Nacional de Alcaldes de Haití (FENAMH), de Alcaldesas (FENAFEMH) y las Asociaciones Departamentales de Alcaldes. Estas asociaciones son reconocidas tanto por los alcaldes como por el MICT,

HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	3
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales • Sin reconocimiento constitucional (1 punto) • Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. • Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley • Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0

con las cuales celebran reuniones regulares y consultas a nivel nacional y departamental⁷.

A nivel departamental, la legislación prevé un Consejo Interdepartamental (Desc. art. 54-56), integrado por un representante de cada una de las diez Asambleas Departamentales, pero la falta de autoridades departamentales electas ha tenido como consecuencia que la gestión territorial se realice por el MICT a través de sus delegados departamentales.

Las instancias de participación ciudadana y planificación previstas en la legislación son: 1) a nivel departamental, los Consejos de Desarrollo Departamental (los cuales asocian a representantes de las instituciones y de la sociedad civil para fines de planificación y seguimiento del desarrollo) (DD, art. 5); 2) a nivel comunal, el Consejo de Desarrollo de la Comuna (DC, art. 89); y 3) el Consejo de Desarrollo de la Sección Comunal (CDSC) con fines similares (DSC, art. 7). La modalidad de participación más directa de la sociedad civil es a través de las Asambleas Comunales. Pero la participación

ciudadana se ve obstaculizada por la inestabilidad política, falta de claridad normativa y por los recursos precarios del sistema municipal haitiano.

Los decretos de Descentralización y el Decreto sobre las comunas autorizan la asociación de comunas limítrofes para prestación de servicios y obras (art. 18 y art. 216, respectivamente). Un ejemplo es la Comunidad de Municipalidades de la Región de Palmes, creada en 2011 y que reagrupa a 4 municipios (pero que carece de financiación).

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

En Haití, a pesar de que la Constitución establece que los departamentos deben colaborar con el gobierno central en la elaboración del plan de desarrollo del departamento, esta disposición no ha sido respaldada por una ley actualizada, y las normas en uso datan de 1982, anteriores a la Constitución vigente. La limitada capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales obstaculiza la planificación efectiva.

6 OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment

7 Ex. Reunión del Ministro Louis Gonzague Edner Day con el Comité ejecutivo de la FENAMH alrededor del referéndum constitucional, MICT, 16/5/2021, <https://www.mict.gouv.ht/le-ministre-louis-gonzague-edner-day-rencontre-le-comite-executif-de-la-fenamh-autour-du-referendum-sur-la-constitution/>. En 2020, las autoridades de la FENAMH se habían comprometido a seguir obrando por la descentralización y la realización de elecciones locales, a pesar del decreto gubernamental que transformó a los gobiernos municipales en comisiones municipales designadas por el gobierno.

HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0
HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	0
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional - Por norma o ley específica	(1 punto) (2 puntos) 2	0
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(2 puntos) (1 punto) 2	0

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Constitución define las condiciones de la función pública (art. 234). El Decreto sobre las comunas define que el personal comunal debe enmarcarse dentro de la legislación sobre la función pública local y los reglamentos internos de cada comuna (art. 137). Aunque la ley establece que el personal debe ser contratado por concurso (art. 140), la falta de capacidad administrativa es un desafío mayor⁸. Los empleados de los gobiernos locales no son considerados funcionarios, lo que, junto con restricciones financieras, ha fomentado el nepotismo, la corrupción, la alta rotación y la falta de memoria institucional. El Plan Estratégico de Modernización del Estado 2023 busca mejorar la gobernanza local mediante el fortalecimiento de capacidades administrativas y técnicas.

9. Rendición de cuentas y transparencia

En Haití, el Tribunal Superior de Cuentas y de lo Contencioso Administrativo (CSCCA) audita las cuentas de organismos públicos y certifica las cuentas generales de la nación, incluyendo las de las autoridades locales. El Tribunal ejerce sus funciones apoyándose en los delegados departamentales y comparte responsabilidades con el Ministerio de Economía y Finanzas. La falta de recursos del CSCCA limita las auditorías anuales a municipios, agravando el déficit de rendición de cuentas y contribuyendo a desafíos en los mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas en Haití⁹.

HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0
HAITÍ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario +5 Informes locales voluntarios en país federal	(2 puntos) (2 puntos) 2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales		
País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional - Existe más de un plan/oficina	(1 punto) (2 puntos) 2	0
País federal: Existen más de 5 planes/oficinas	(2 puntos)	

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

En Haití, las autoridades locales pueden establecer acuerdos de hermanamiento y cooperación descentralizada según el Decreto de Descentralización de 2006 (art. 76). Proyectos respaldados por organizaciones internacionales, como el de Cap Haitien (apoyado por las ONGs francesas, Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD) y *Terre Solidaire*, en alianza con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), fortalecen la capacidad de la sociedad civil. Otro proyecto en Bas-Nord-Ouest (AFD y la Unión

Europea) busca apoyar la descentralización y promover la gobernanza participativa. Aunque existen proyectos específicos, los marcos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible son de alcance nacional y no destacan la participación activa de los gobiernos subnacionales No se tiene información sobre municipios haitianos con presencia internacional, aunque se constata que algunos (particularmente la ciudad capital) han participado en las actividades de la Asociación Internacional de Alcaldes(as) de Habla Francesa (AIMF), liderada por la Alcaldía de París.

⁸ OECD (2021), OECD Public Governance Reviews: Haiti: Strengthening Public Administration for Resilient and Sustainable Governance, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/dfd5f806-en>.

⁹ ídem.

13. Honduras



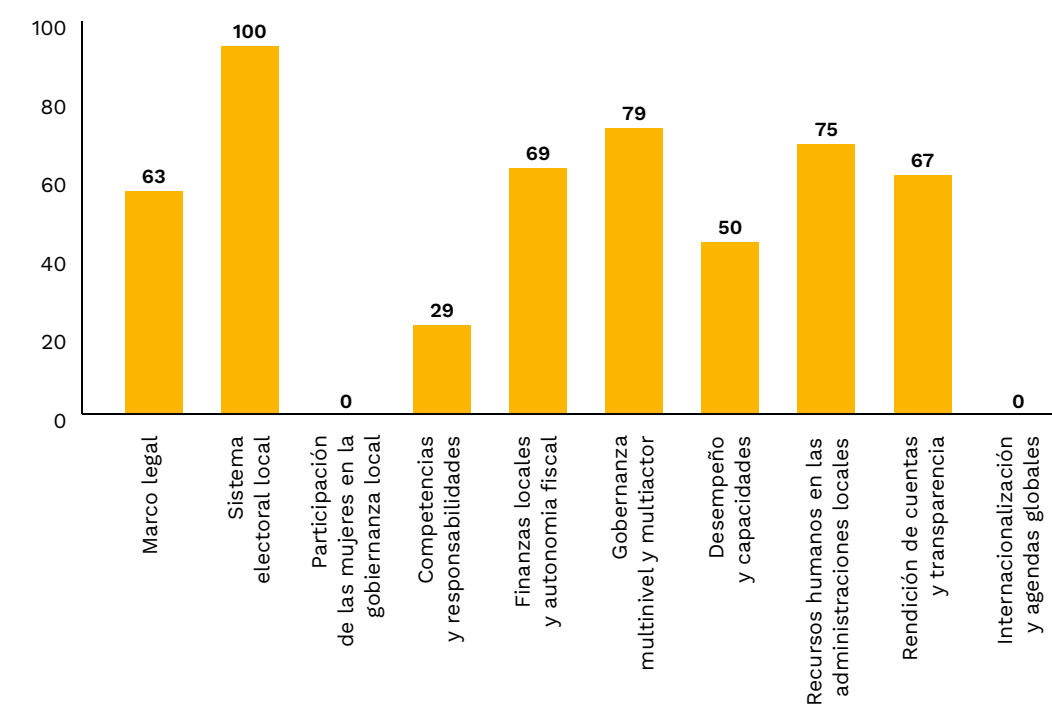
POBLACIÓN:
10.644.851 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
60 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 13 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	10
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	11
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	59

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	10
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	4
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	0

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La República de Honduras es definida por su Constitución de 1982 como un Estado con una forma de gobierno republicana, democrática y representati-va (art. 4)¹. La carta magna establece que el territorio nacional se divide en departamentos y estos en mu-nicipios autónomos (art. 294), con un distrito central formado por los antiguos municipios de Tegucigalpa y Comayagüela (art. 295). En su artículo 299, el texto constitucional precisa que el desarrollo económi-co y social de los municipios debe integrarse en los programas de desarrollo nacional. Los fundamentos de la autonomía municipal están desarrollados en la Ley de Municipalidades (LM, Decreto 134-90)²: libre elección de las autoridades, libre administración, facultad para gestionar sus ingresos y presupuesto, para organizarse y prestar servicios, amparados en el principio de subsidiariedad (LM, art. 12-a).

Existen actualmente 18 departamentos y 298 muni-cipios. Los departamentos son entidades descon-centradas, regidas por un gobernador departamental nombrado por el Poder Ejecutivo (LM, art. 4-6). Además de representar y servir de enlace con el gobierno central, el gobernador tiene entre sus atribuciones: supervisar el cumplimiento de las

políticas nacionales, mediar en los conflictos entre municipalidades y departamentos, participar en las reuniones de las corporaciones municipales y de las asociaciones de municipalidades (LM, art. 7). La Ley de Ordenación del Territorio (Decreto nº 180-2003) asigna a los departamentos un papel específico en la ordenación del territorio, la coordinación con los actores locales, la evaluación y el seguimiento.

La Ley de Municipalidades y el Reglamento de la Ley de Municipalidades (Acuerdo nº 018-93) establecen que la Corporación Municipal, electa por el pue-blo, es el órgano deliberativo y la máxima autoridad dentro municipio (LM, art. 25). Está integrada por un alcalde, un vicealcalde y por el número de regidores propietarios, que varía según el número de habitan-tes del municipio (de 4 a 10 regidores) (LM art. 26). Cada municipio debe crear, además, un Consejo de Desarrollo Municipal como órgano técnico consultivo (Reglamento de Ley de Municipalidades, art. 49), pre-sidido por el alcalde y con un número de represen-tantes de la comunidad similar al de regidores para asesorar a la municipalidad (LM, art. 48).

Luego de la aprobación de la Política de Descentralización del Estado (PCM-021-2012), en 2016 se adoptó la Ley de Descentralización del Estado de

¹ Constitución de la República de Honduras, 1982 con reformas: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf
² Ley de municipalidades y su reglamento <https://amhon.hn/documentos/leyes/Ley%20de%20Municipios%20AMHON%20con%20portada.pdf>

HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	0

Honduras (Decreto 85-2016), pero recién se publicó en 2021³ La Ley establece el marco legal e institucional para transferir competencias y recursos del gobierno central hacia los municipios (art. 1), definido como un proceso obligatorio, progresivo, planificado y responsable (art. 2), y orientado por principios como subsidiariedad, sostenibilidad, equidad, gradualidad y corresponsabilidad fiscal (art. 6). La ley define los sectores prioritarios que serán objeto de transferencias: seguridad, educación, salud, infraestructura social y productiva básica, medio ambiente, regulación del transporte público urbano, desarrollo rural y urbano, protección, producción agroalimentaria y emprendimiento comunitario (art. 8). (Con respecto al marco institucional que lo gestiona, ver abajo punto 6). El gobierno 2022-2025 se dota asimismo de un plan General de Descentralización del Estado 2023-2025 y de una Agenda Anual de Descentralización⁴.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales Según se define en la Ley de Municipalidades (art. 12), las autoridades municipales son elegidas por sufragio universal, directo y por mayoría simple, cada cuatro años, con posibilidad de reelección. La vice alcaldía le corresponde al partido mayoritario, con los mismos derechos que los regidores, con voz, pero sin voto (art. 26).

En 2021, de los 298 municipios, el Partido Nacional obtuvo el 45 % de las alcaldías, seguido por el Partido Liberal (31 %) y por el Partido Libertad y Refundación (19 %), las demás alcaldías se dividen entre partidos

minoritarios. Las elecciones de 2021, que dieron paso a la primera presidenta de Honduras, fueron más transparentes que las de 2017, sin embargo, se vieron empañadas por una violencia sin precedentes⁵.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local Las alcaldesas electas en 2021-2025 son 17, gobiernan el 5,7 % de los 298 municipios del país⁶. En las elecciones de 2025, se presentan 878 mujeres como candidatas a alcaldesas en contraste con 3.092 hombres, lo que representa el 22,11% de las candidaturas. La participación puede variar entre 14 % (departamento de Lempiras) al 35 % en el departamento de Isla de la Bahía o 32 % en Gracias a Dios.

4. Competencias y responsabilidades La Ley de Descentralización diferencia entre las competencias privativas, concurrentes y descentralizadas del municipio (art. 9). La Ley de Municipalidades (art. 13) enumera como competencias privativas del municipio: elaborar y ejecutar los planes de desarrollo municipal, regular el desarrollo urbano, uso del suelo, ornato, aseo e higiene municipal, agua potable, alcantarillado, vialidad, cementerios, mercados, rastros, medio ambiente y reforestación; infraestructuras urbanas, tránsito, fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros, turismo, promoción de la cultura, educación, deporte, recreación y bomberos. El municipio debe asimismo velar por la participación de la comunidad, preservar el patrimonio

3 Ley de Descentralización, La Gaceta nº 35,750, 19/10/2021. (<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-85-2016.pdf>). Ver también la Web del Registro Público de Descentralización: <https://rpd.sgjd.gob.hn/>.
4 <https://rpd.sgjd.gob.hn/nosotros/informacion-institucional/agenda-anual-de-descentralizacion>
5 Freedom House, *Freedom in the World 2025. Country profiles: Honduras*. Calificación: 48/100. <https://freedomhouse.org/country/Hondura>
6 <https://www.undp.org/es/honduras/noticias/persisten-desafios-para-lograr-la-participacion-paritaria-de-las-mujeres-en-politica>

HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

histórico, promover el bienestar social, proteger el ecosistema y el medio ambiente, racionalizar el uso de los recursos municipales (art. 14), levantar un catastro urbano y rural y elaborar un plan regulador de las ciudades (art. 18). En cooperación con otras instituciones públicas, los municipios son también corresponsables de la electrificación del municipio, explotación de recursos naturales y de la coordinación de planes de desarrollo. En colaboración con el Estado, deben ejecutar políticas y agendas locales para la mujer, la juventud, adultos mayores, discapacitados, etnias y grupos prioritarios (art. 59-e). Los municipios pueden apoyar la compra y regularización de bienes inmuebles y el usufructo de ejidos comunales otorgando título de dominio pleno, así como establecer programas de vivienda de interés social (art. 70). Para la prestación de los servicios públicos locales podrán crear empresas municipales o mixtas, o concesionar a terceros. El BID señala serios déficits en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios hondureños⁷.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes) En 2020, los gobiernos locales representaban el 7,6 % del gasto público total y el 10,2 % de los ingresos del gobierno central (2,6 % y 2,9 % del PIB,

respectivamente)⁸. Según la LM (art. 11) el funcionamiento de las gobernaciones está a cargo del presupuesto nacional.

La participación de los gobiernos locales en el gasto público y el PIB disminuyó en la década pasada. El gasto corriente ascendía, en 2020, al 35,7 % del presupuesto (del cual 32,1 % corresponde a gastos de personal), mientras que el 64,3 % eran gastos de capital⁹. El alto porcentaje de inversión se debe a que la ley obliga a los municipios a invertir en obras e infraestructuras la mayor parte de las transferencias del gobierno central, aunque muchos municipios no siempre respetan esa norma.

Dentro de las dos principales fuentes de ingresos, los tributos representaban en 2020, el 44,7 % de los recursos, las tasas por servicios 0,11 %, las donaciones y subvenciones el 39,6 % y otros el 15,5 % (servicios, alquiler de bienes, propiedades, sanciones e impuesto por mejoras). Los principales impuestos son: el impuesto a bienes inmuebles, impuesto personal (sobre ingresos anuales), sobre industria, comercio y servicios, sobre la extracción y explotación de recursos y un impuesto selectivo a los servicios de telecomunicaciones (art. 74-82). Los municipios pueden modificar las tasas por servicios

7 BID (2022) *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*. Ficha Honduras.
8 OECD/UCLG (2022) *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. El BID (2022) presenta para 2018 las siguientes cifras: gastos de los municipios asciende al 2,7 % del PIB y los ingresos al 3 % del PIB (9,8 % del gasto público y 8,9 % de los ingresos del presupuesto nacional)
9 OECD/UCLG (2022). El BID (2022) avanza porcentajes diferentes limitando la inversión al 26 % del gasto de los municipios, 25 % en personal, 22 % en deuda pública, 11 % en servicios no personales, 13 % en transferencias y donaciones de capital.

HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	11
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	6	2
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	4	4
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	4
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	2	1

y contribuciones por mejoras, pero no los impuestos (LM, art. 74). Según el Decreto n°143-2009, las transferencias a las municipalidades están fijadas en el 11% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos. El 85% de las transferencias deben aplicarse en inversiones y 15% para funcionamiento (LM, art. 91)¹⁰. La legislación clasifica a los municipios en 4 categorías (2020): A (43 municipios desarrollados), B (40 medianamente desarrollados), C (173 medianos bajos) y D (42 bajos)¹¹. Los criterios de distribución favorecen a los municipios menos desarrollados (categorías C y D) que dependen mayoritariamente de las transferencias del gobierno central.

Los municipios pueden contratar créditos, realizar operaciones financieras con instituciones nacionales y emitir bonos municipales (LM, art. 87-88). La Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto n° 25, 2016) limita al 20% del presupuesto al pago de empréstitos o bonos. En 2020, el servicio de la deuda a nivel municipal equivalía al 0,7% del PIB y al 3,3% de la deuda pública de la administración hondureña.

¹⁰ OECD/UCLG (2022). Las transferencias se distribuyen de la siguiente forma: 50% en partes iguales, 20% en proporción a la población proyectada a partir del último censo y 30% en función a un criterio de pobreza (LM, art. 91). Las transferencias deben ser utilizadas: 1% para programas para la niñez y adolescentes, 2% para proyectos de apoyo a la mujer, 3% infraestructuras sociales, 15% para gastos de administración, 1% para capacitación con el Tribunal Superior de Cuentas y el resto para inversión.

¹¹ <https://www.sgjd.gob.hn/biblioteca-virtual/sgd/categorizacion-municipal/file>

HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

6. Gobernanza multinivel y multiactor

En Honduras, la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización es la instancia responsable de promover la gobernabilidad, el desarrollo local y la descentralización¹². La Ley de descentralización de 2016 (art. 4) creó la Comisión Especial de Descentralización del Estado (CEDE), como órgano máximo de dirección del proceso (art. 22); su primera reunión se celebró en 2022. La Ley establece también un Foro Consultivo de Descentralización (FCD) (art. 25), así como un Observatorio de la Descentralización (art. 21) y un Registro Público de Descentralización (creado por Decreto n° 55-2017 de la Ley de Administración Pública). Asigna un rol rector a la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, de Justicia, Gobernación y Descentralización (art. 15 y 23) y dentro de ella se crea la Dirección General de Descentralización del Estado de Honduras (DGDEH) (art. 26).

En 2013, se fundó el Instituto de Desarrollo Municipal para fines de capacitación y asesoría técnica y cooperación internacional (previsto en LM, art. 195). La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON),

creada en 1962, es la organización representativa de los gobiernos locales con un rol destacado. Participa de la CEDE y del FCD y actúa como Secretaria Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM). En su Plan estratégico 2023-2027 promueve fortalecer la gestión de las mancomunidades y para ello crea la Red de Unidades Técnicas Intermunicipales.

La cooperación intermunicipal (mancomunidad) está contemplada en la Ley de Municipios para realizar proyectos o servicios comunes (art. 20). Cuando dos municipios no cumplan con los requisitos mínimos estipulados en la ley (población, ingresos, superficie) deberán mancomunarse obligatoriamente (art. 16-b). En diciembre de 2024, la Asociación de Municipios de Honduras registraba 46 mancomunidades municipales en el país¹³. Además, en Honduras, la Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas (2016) en su artículo 7 establece que los municipios pueden tomar compromisos para constituir empresas mixtas.

Con relación a la participación ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana define como instancias

¹² Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización: <https://www.sgjd.gob.hn/quienes-somos/informacion-institucional/marco-estrategico-mision-vision-y-objetivos>

¹³ AMHON, *Directorio de Mancomunidades*, <https://amhon.hn/documentos/mancomunidades/Directorio%20de%20Mancomunidades%20actualizado%202024-2026.pdf>.

HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	4
HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional - Por norma o ley específica	(1 punto) (2 puntos) 2	2
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(2 puntos) (1 punto) 2	1

de participación a nivel local a los Consejos de Desarrollo Municipal y los cabildos abiertos municipales. La Ley de Municipalidades establece también la posibilidad de convocar plebiscitos (art. 25-10) y prevé figuras como comisiones ciudadanas de transparencia (art. 59-b), nombrar a ciudadanos como alcaldes auxiliares en barrios, colonias o aldeas, con un mandato de un año, reelegibles (art. 60), así como apoyo a patronatos y organizaciones comunitarias (art. 62). La Ley de Descentralización instauro la auditoría social municipal (art. 20).

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales
A los fines del fortalecimiento municipal, los municipios están además clasificados en 4 categorías (2020) (ver arriba sección 5). Existe un marco normativo de planificación del desarrollo municipal de gestión por resultados que regula la elaboración y certificación de Planes de Desarrollo Municipal y Planes Estratégicos Municipales. Desde el gobierno central, es a la Dirección de Planificación y Gobernabilidad Local (DPGL) de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización a la que

corresponde impulsar, coordinar y brindar asistencia técnica para el proceso de formulación de los Planes para el Desarrollo Municipal.

Acerca del presupuesto basado en resultados a nivel municipal, no hay información que permita conocer si actualmente se impulsa, aunque se han dado esfuerzos concretos en esa dirección apoyados por la AMHON desde el 2012¹⁴, sin conocerse si ha tenido continuidad.

La Secretaria Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM) desarrolla procesos de capacitación a gobiernos municipales electos para cada período¹⁵.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales
La Constitución (art. 256-259) establece los principios del régimen de servicio civil y carrera administrativa, aplicable también para los municipios. Los empleados públicos locales de carrera están regidos por la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (2010). La implementación de la Ley es débil, lo que se refleja en la excesiva temporalidad del personal.

¹⁴ AMHON (2012) “El modelo de presupuesto por resultados, una nueva apuesta en la administración pública local”. Tegucigalpa, Honduras.
¹⁵ <https://setcam.app/>

HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	2
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2
HONDURAS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario +5 Informes locales voluntarios en país federal	(2 puntos) (2 puntos) 2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional - Existe más de un plan/oficina País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas	(1 punto) (2 puntos) (2 puntos) 2	0

La Secretaria Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM) adscrita a la Asociación de Municipios de Honduras, asume un registro de técnicos de carrera administrativa municipal.

9. Rendición de cuentas y transparencia
La Secretaría de Finanzas del gobierno de Honduras lanzó en 2012 el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), como parte del SIAFI, del cual participan 288 municipios. La Ley de Municipalidades (art. 59-d) establece un Día de Rendición de Cuentas de las municipalidades en el cual, de acuerdo al Programa de Transparencia Municipal, se exponen en Cabildo Abierto los resultados del presupuesto ejecutado del año y proyectado para el siguiente año. Las municipalidades deben presentar el informe de rendición de cuentas ante la Secretaría del Interior y Población y ante el Tribunal Superior de Cuentas. La Ley de Municipalidades prevé también comisiones ciudadanas de transparencia (art. 59-b) y un comisio-

nado municipal que actúa como contralor social para vigilar la transparencia (art. 59-a). Estos mismos son solicitados en la Ley de Descentralización para realizar auditorías sociales municipales para el seguimiento del proceso de descentralización (art. 20).

10. Internacionalización y alineación con agendas globales
En 2018 se creó la Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los ODS de Honduras, que incluye a las municipalidades. En el 2do Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030 (2020) se plantea que la territorialización de la Agenda Nacional ODS tiene como instrumentos clave la planificación a nivel municipal y la coordinación y apoyo técnico a nivel de las mancomunidades. Además, existen diversos hermanamientos de gobiernos municipales hondureños con municipios y ciudades de otros países. Por su parte, Tegucigalpa forma parte de “Ciudades por el cambio alimentario/*Food Smart Cities*”.

14. Jamaica



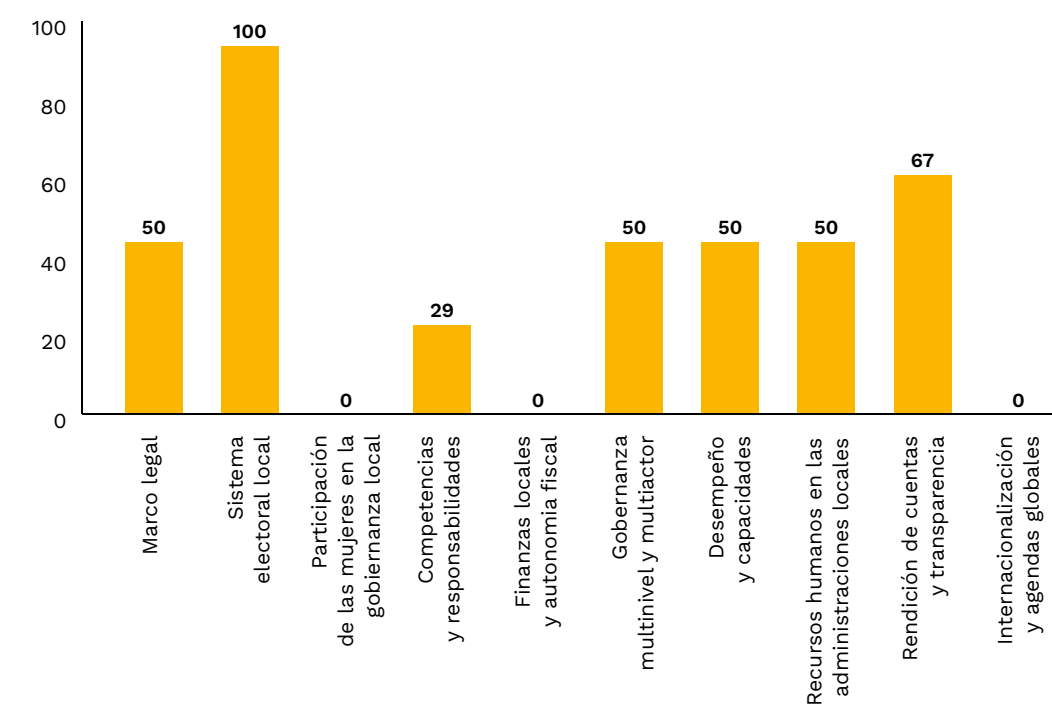
POBLACIÓN:
2.839.786 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
57 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 17 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	8
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	0
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	41

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	8
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Como parte de la Comunidad Británica de Naciones, Jamaica es una monarquía constitucional parlamentaria democrática y representativa, con un Estado unitario y dos niveles de gobierno (central y local). Una enmienda constitucional adoptada en julio de 2015 reconoció el papel de los gobiernos locales democráticos (capítulo V, parte IV, art. 66). El territorio se divide en 13 *Parish* (municipios) con 14 gobiernos locales, incluyendo el Consejo Municipal de Portmore como jurisdicción de segundo nivel dentro de la parroquia de Saint Catherine. Tres leyes principales promulgadas en 2015-2016 estructuran el marco legal: la Ley de Gobernanza Local, otorgando mayor autonomía a las autoridades locales y definiendo los principios de participación y empoderamiento local; la Ley sobre el Financiamiento y Gestión Financiera de los gobiernos locales, que aborda temas como presupuesto, adquisiciones, contabilidad y procedimientos; y la Ley sobre el Servicio Unificado y Empleo de los gobiernos locales¹. El Ministerio de Gobierno Local

y Desarrollo Comunitario (MGLDC) supervisa las 14 autoridades locales y coordina la implementación de programas nacionales.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Las elecciones locales programadas inicialmente para noviembre de 2020 se retrasaron a febrero de 2022 por causa de la pandemia del Covid-19 y luego fueron aplazadas nuevamente por un año debido a preocupaciones de salud pública. Finalmente, se llevaron a cabo en febrero de 2024, cuando se eligieron por sufragio directo los concejales de los concejos municipales de los 14 municipios con un mandato de cuatro años. Los concejales eligen a su vez al alcalde entre sus miembros, salvo en la parroquia de Portmore donde el alcalde es electo por sufragio directo². Los retrasos electorales han generado cuestionamientos sobre su constitucionalidad³. Sin embargo, el proceso electoral se realizó con todas las garantías democráticas. Jamaica mantiene una sólida tradición democrática, caracterizada por elecciones pacíficas y participativas, pero persisten problemas de violencia⁴.

1 Ministry of Local Government and Community Development, “Local Authorities of Jamaica”, <https://localauthorities.gov.jm/local-government-reform/legal-framework> (consultado el 29/3/2025) y Commonwealth Local Government Forum (CLGF) (2018). *Profile of the local government system in Jamaica*. Disponible en: http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Jamaica.pdf

2 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Jamaica, Belice, Islas Turcas y Caicos, Bahamas e Islas Caimán. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).

3 *Democracy tracker de la Global State of Democracy (GSoD) Initiative* (2023). Disponible en: <https://www.idea.int/democracytracker/report/jamaica/february-2023>

4 *Freedom House*. (2025). *Freedom in the World. Country Report: Jamaica*. Calificación 80/100. <https://freedomhouse.org/country/jamaica>.

JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	0
JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

En cuanto a la diversidad democrática local, en las elecciones de 2024, el PNP (*People’s National Party*) triunfó en 115 de las 228 divisiones electorales, superando al partido oficialista JLP (*Jamaica Labour Party*), que obtuvo 113 divisiones electorales⁵. En las elecciones anteriores, el JLP controlaba más del 60 % de los gobiernos locales. La victoria de mayoría del PNP indica un creciente nivel de competencia electoral.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

La participación femenina en la gobernanza local en Jamaica ha disminuido en las últimas elecciones. En 2016, el 18,3 % de los concejales electos eran mujeres, una cifra prácticamente sin cambios desde 2012, aunque superior a 2007 y 2003, pero inferior al pico del 27 % en 1998. En 2016 y en 2024 no se eligió ninguna alcaldesa, marcando una reducción significativa (cuatro

alcaldesas electas en 2012). Estos datos indican desafíos persistentes para la participación activa de las mujeres en la gobernanza local⁶.

4. Competencias y responsabilidades

Los gobiernos locales en Jamaica tienen competencias en gestionar y mantener caminos, suministro de agua y desagüe, gestión de parques, centros recreativos, mercados, mataderos, cementerios, centros de transporte, sanitarios públicos, playas y alumbrado público. Son responsables de la planificación y el desarrollo sostenible y cuentan con poderes regulatorios en aprobación de construcciones, licencias para negocios y control de desarrollo urbanístico (Ley de Edificación de 2017). El gobierno local comparte la responsabilidad con el gobierno central en una variedad de servicios, como el suministro de agua, la salud ambiental y el desarrollo local⁷.

JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	Información no encontrada
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	Información no encontrada
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	Información no encontrada
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	Información no encontrada

Es importante considerar que, al igual que en Belice, en Jamaica el diputado al parlamento tiene a menudo más peso en la toma de decisiones que los alcaldes locales. Esto se debe a la estructura del sistema electoral, que favorece la elección de un único representante por circunscripción, lo que lleva a que la ciudadanía perciba al diputado como su principal enlace con el gobierno central. El diputado ejerce una influencia considerable en la formulación de políticas y en la asignación de recursos⁸.

El tamaño reducido de Jamaica facilita que el gobierno central mantenga una presencia significativa en el territorio. El ministerio MGLDC gestiona cuatro agencias: gestión de incendios, recolección de residuos, asistencia social y reducción de riesgos de desastres. Esta situación también se enmarca dentro de la tradición política británica, que confiere competencias

más restringidas a las autoridades locales en comparación con otros sistemas de gobernanza⁹.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

En 2020-2021, el gasto de los gobiernos locales representaba el 17 % del gasto total del gobierno nacional. Según la Ley, los gobiernos locales en Jamaica se financian mediante impuestos sobre la propiedad, licencias comerciales, tasas de usuarios y transferencias. El impuesto sobre la propiedad es la principal fuente de ingresos, seguido por licencias sobre vehículos y actividades comerciales. El impuesto y las licencias sobre vehículos son recolectados por el gobierno central. Parte de lo recolectado a través del impuesto (90 %) y de las licencias (25 %) se deposita en el Fondo de Ingresos Parroquiales y se redistribuye a los municipios donde los recursos fueron

5 <https://ecj.com.jm/final-count-for-the-local-government-elections-2024/> y https://en.wikipedia.org/wiki/2024_Jamaican_local_elections
6 CLGF, *Women Councilors in the Commonwealth (2024)*, <https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/iwd%20table.pdf>. UN Women (*Women’s representation in Local Government: A Global Analysis*, 2021) estimó la participación de la mujer en 18,42 %.
7 *Ministry of Local Governments and Community Development, Role and functions:* <https://www.localgovjamaica.gov.jm/roles-and-functions/>; Commonwealth Local Government Forum (CLGF), <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/jamaica/#:~:text=The%20Association%20of%20Local%20Government,of%20all%2014%20local%20authorities.>

8 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Jamaica, Belice, Islas Turcas y Caicos, Bahamas e Islas Caimán. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).
9 Ídem.

JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

colectados; el resto alimenta un Fondo de Igualación y una Subvención específica para reparación de carreteras, cuyos criterios de atribución dependen del gobierno central. Los municipios también reciben transferencias para gastos específicos (emolumentos de los concejales y asistencia a personas necesitadas, que ascienden a menos del 20 % del presupuesto local). El mayor gasto (aproximadamente el 72 %) se concentra en mantenimiento de caminos, servicio de agua potable y otros servicios; el resto en administración y personal. La autonomía fiscal local es limitada, los gobiernos locales deben presentar sus presupuestos al MGLDC para su aprobación, con poca flexibilidad para ajustes. Además de las transferencias mencionadas, algunos municipios participan en proyectos internacionales centralmente gestionados y pueden solicitar aprobación para contraer deuda, aunque esto se hace de manera limitada¹⁰.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

La Asociación de Autoridades del Gobierno Local de Jamaica (ALGAJ) defiende los intereses locales y se reúne regularmente con el ministro de Gobierno Local y Desarrollo Comunitario, sugiriendo una consulta efectiva entre niveles de gobierno.

La participación ciudadana se fomenta mediante los Comités de Desarrollo de Parroquias (PDCs), los Consejos de Desarrollo de Áreas (DACs) y los Comités de Desarrollo de Comunidades (CDCs). Estos integran a los diputados, las autoridades y actores locales y desempeñan un papel esencial en la ejecución de planes de desarrollo. La Asociación Nacional de Comités de Desarrollo de Parroquias (NAPDC), creada en 2007, supervisa su progreso. También se ha incorporado a representantes de la sociedad civil en las comisiones permanentes de los Consejos municipales, fomentando la retransmisión de las reuniones de los Consejos por televisión local por cable; y la adopción de un enfoque participativo en el proceso presupuestario. Además, se han establecido mecanismos de articulación público-privada, como el programa de Desarrollo

10 Según datos de 2016-2017, el impuesto sobre la propiedad representa casi 65 % de los ingresos locales, las tasas y licencias 16 % y las transferencias 19 %. Fuente: CLGF, el *Commonwealth Local Government Forum* (CLGF), [https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/jamaica/#:~:text=The %20Association %20of %20Local %20Government,of %20all %2014 %20local %20authorities.Ver](https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/jamaica/#:~:text=The%20Association%20of%20Local%20Government,of%20all%2014%20local%20authorities.Ver) también: <https://www.localgovjamaica.gov.jm/wp-content/uploads/2022/02/The-Local-Government-Financing-and-Financial-Management-Act-2016-No.-4-1.pdf>

JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0
JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	1
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	1

Económico Local (LED) con respaldo del “*Caribbean Local Economic Development Program*” (CARILED), promoviendo la colaboración para el crecimiento económico y empleo en parroquias.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Las Órdenes de Desarrollo, establecidas en virtud de la Ley de Planificación Urbana y Rural, desempeñan un papel fundamental en la orientación del desarrollo por parte de las autoridades de planificación. El MGLDC supervisa y orienta los avances en el ámbito de las estrategias de desarrollo local¹¹. Además, la ALGAJ coordina y ejecuta la formación del personal de las Autoridades de Gobierno Local y los funcionarios electos.

Sin embargo, los gobiernos locales en Jamaica enfrentan limitaciones significativas en su autonomía y capacidad de gestión. La dependencia de transferencias financieras del gobierno central y la falta de flexibilidad en la toma de decisiones financieras afectan su capacidad para implementar eficazmente políticas públicas y estrategias de desarrollo local y para llevar a cabo sus tareas de manera independiente y eficiente.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Ley sobre el Servicio Unificado y Empleo de los gobiernos locales establece el marco jurídico para el empleo local. El personal de los gobiernos locales es gestionado por un organismo central, la Comisión de Servicios del Gobierno Local (CGSL). Esta comisión es responsable de la contratación, los ascensos, la disciplina y el despido del personal y las nominaciones son publicadas en la *Gazette* (o diario oficial). Existe también otra categoría de personal, “no *Gazetted employees*”, no incluidos en el servicio unificado. Se ha observado un problema con la cantidad de empleados públicos en contratos a corto plazo en diversos sectores y niveles; el gobierno central ha ido gradualmente abordando este asunto mediante el programa de Reforma del Trabajo por Contrato en el Sector Público. Además, programas de capacitación en colaboración con el *Commonwealth Fund for Technical Cooperation* y el MGLDC fortalecen las habilidades de los empleados públicos locales, contribuyendo así al fortalecimiento de la gobernanza a nivel local.

11 Urban and Cities Platform. (n.d.). *Urban planning system of Jamaica. Urban and Cities Platform of Latin America and the Caribbean*. <https://plataformaurbana.cepal.org/en/systems/planning/urban-planning-system-jamaica>

JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

JAMAICA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales		
País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos)	2	0
País federal: Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)		

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Ley de Gobierno Local de Jamaica establece medidas para mejorar la rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales, como la creación de Comités de Cuentas Públicas Locales y la publicación de Informes Anuales de desempeño¹². También se incluyen mecanismos de supervisión y auditoría, como auditorías independientes realizadas por el Departamento del Auditor General y los Comités de Cuentas Públicas Locales. A pesar de estas disposiciones, la falta de inclusión de los gobiernos locales en iniciativas nacionales de gobernanza abierta y digitalización puede plantear desafíos para lograr una gobernanza coherente en todos los niveles de gobierno en el país¹³.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Los gobiernos locales de Jamaica están comprometidos con la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), integrados dentro del *Vision 2030-Jamaica National Development Plan*, y participan en grupos de trabajo temáticos nacionales para abordar cuestiones interrelacionadas, como el cambio climático, la reducción de riesgos y la gestión del medio ambiente. Además, algunas ciudades son activas en el *Commonwealth Local Government Forum* (Foro de gobiernos locales de la Comunidad Británica de Naciones, CLGF) el cual, en alianza con la Comisión Europea, ha acompañado la implementación de los ODS a nivel local.

12 <https://www.localgovjamaica.gov.jm/wp-content/uploads/2022/02/The-Local-Government-Unified-Service-and-Employment-Act-2016-No.-5.pdf> y Jamaica Government (n.d. *Policy objective (guidelines) for three strategic AWS: New Local Governance Act*. Local Gov Jamaica. <https://www.localgovjamaica.gov.jm/wp-content/uploads/2019/06/POLICY-OBJECTIVE-of-three-strategic-laws.pdf>

13 Commonwealth Local Government Forum (CLGF) (2018). *Profile of the local government system in Jamaica*. Disponible en: http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Jamaica.pdf



Yves Alarie, Jamaica



15. México

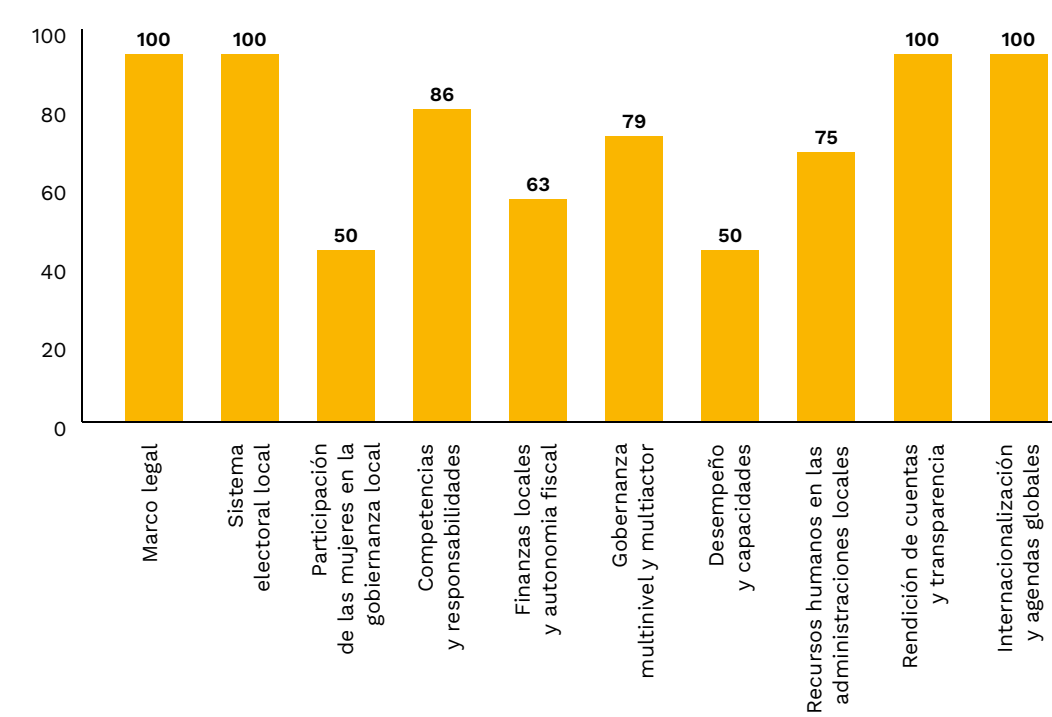
POBLACIÓN:
129.739.759 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
82 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 5 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	3
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	12
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	10
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	4
TOTAL	100	81

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Según la Constitución Política de los Estados Mexicanos (CM), México es una república representativa, democrática, laica y federal (CM, art. 40) y con un sistema presidencialista multipartidista¹. La Constitución, aprobada en 1917 y revisada en varias oportunidades, define que las 32 entidades federativas son libres, soberanas, autónomas e independientes. Cada estado federado tiene su propia constitución y puede promulgar sus propias leyes. El gobierno de cada entidad federativa está dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Un gobernador electo encabeza el poder ejecutivo. Las legislaturas de los estados son unicamerales y su composición debe ser proporcional al número de habitantes (CM, art. 116). La Ciudad de México tiene un estatus particular (CM, art. 44). Después de haber sido durante décadas un Distrito Federal, en 2017 la ciudad se dotó de una Constitución política propia que la nombra Ciudad de México y le asinga de 16 alcaldías en lo que antes eran “delegaciones”. La Ciudad de México cuenta con un Congreso y es gobernada por un Jefe(a) de Gobierno, equivalente a un gobernador.

La autonomía municipal de los 2.481 municipios, reconocida por las reformas constitucionales de 1983 y 1999, está consagrada en el artículo 115 de la Constitución federal, así como en las constituciones y leyes de cada estado. El municipio está gobernado por un Ayuntamiento, encabezado por un presidente municipal, con el apoyo del concejo municipal, formado por varios regidores y hasta dos síndicos (CM, art. 115). Cada estado cuenta con su Ley Orgánica Municipal que regula las atribuciones y deberes de los municipios y establece las bases para la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos y de

la Administración Pública Municipal, con sujeción a los mandatos establecidos por la Constitución.

En cuanto a los pueblos indígenas, la Constitución (Art. 2) reconoce que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Además “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación”. Establece que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de los estados, que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en ella, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

2. Sistema de elección de los gobiernos subnacionales

Los gobernadores de los estados, incluyendo la Ciudad de México, son elegidos directamente por sufragio universal directo por un período único de seis años, sin poder ser reelectos. Los legisladores son electos por mayoría relativa y por representación proporcional por un mandato de tres años, con posibilidades de reelección (CM, art. 116). Los presidentes de los Ayuntamientos, junto con los síndicos y regidores también son electos por sufragio universal directo por mayoría relativa (CM, art. 115). Los presidentes y concejales se eligen cada tres años (una reforma en 2014 permitió su reelección, pero fue anulada en 2025)². Existen diferencias en la forma de elección: candidatura propuesta de partidos políticos (generalmente por lista única bloqueada) y selección por medio de sistemas normativos indígenas. Por ejemplo, en 418 municipios del estado de Oaxaca, la administración es bajo el sistema de usos y costumbres de pueblos originarios.

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.constitucionpolitica.mx/#h.4829wkxg8fr7>
2 Excepto en Veracruz, Nayarit e Hidalgo donde el mandato de los presidentes municipales dura cuatro años. BID (2022) *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*

MÉXICO	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	3
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	3

En México existe pluralidad de partidos a nivel sub-nacional. En 2025, el partido MORENA gobernaba 23 de las 32 entidades federativas -incluyendo la Ciudad de México- y el 29 % de los municipios del país (45 % con sus partidos de coalición, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México), y el resto es gobernado por cuatro partidos de oposición: el Partido de Acción Democrática (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC)³. A pesar de la alternancia electoral observable, *Freedom House* señala déficits en el estado de derecho debido a reformas recientes que han eliminado órganos externos de control y al importante peso del crimen organizado a nivel territorial y su influencia en la política y economía subnacional⁴.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

En México, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) establece que se debe “fomentar la participación paritaria de mujeres y hombres en altos cargos públicos”. En 2024, de las 32 entidades federativas, 13 eran gobernadas por mujeres (de 22 % en 2018 a 40 % en 2024), mientras que 539 mujeres son presidentas municipales (30 % de presidentes electos, lo que equivale a un aumento de 2,7 % con respecto a 2018). Además, 53,5 % de los diputados en las legislaturas de las entidades federales son mujeres (49,8 % en 2018), 55 % de los regidores y concejalías son mujeres y 66 % son síndicas⁵.

4. Competencias y responsabilidades

En cuanto a las competencias de los tres niveles de gobierno, su distribución se establece en varios artículos de la Constitución (art. 115, 117, 118 y 124). Las competencias propias de los gobiernos municipales están contempladas en el artículo 115 donde se definen explícitamente sus funciones y atribuciones y se les confieren responsabilidades en la prestación de servicios públicos como agua y alcantarillado, alumbrado público, aseo y gestión de residuos, mercados, rastro, cementerios, calles y parques, tránsito, planificación y desarrollo urbano, medioambiente, cultura, y seguridad (policía municipal). Adicionalmente, los municipios son corresponsables conjuntamente con los gobiernos federal y estatal, de la construcción de escuelas y la implementación de programas sociales. Los municipios también pueden delegar algunas responsabilidades a los estados federados mediante acuerdo (por ejemplo, agua, urbanismo, carreteras o recaudación de impuestos).

Con la excepción del ámbito local, la asignación de responsabilidades entre los niveles de gobierno es confusa, lo que resulta en una superposición entre las responsabilidades federales y estatales. A los estados se les han delegado responsabilidades compartidas con el gobierno federal en varias áreas: educación primaria, secundaria y terciaria, y atención médica desde 1996. Otras responsabilidades conjuntas con el gobierno federal incluyen el alivio de la pobreza, la protección social y la gestión del agua (desde 1983), y en temas de asuntos económicos (desarrollo rural, industrial, turismo). Los Estados

3 <https://ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>; <https://polls.politico.mx/2025/02/04/cuantos-municipios-gobierna-la-4t-y-cuantos-el-pan-pri-y-mc/>
4 *Freedom House*. (2025). *Freedom in the World. Country Report*: México. Calificación 59/100. <https://freedomhouse.org/country/mexico>
5 INE, *Balance de resultados de la paridad de género, procesos electorales federal y local de 2024*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/182190/cigynd-iso-280325-p5.pdf>

MÉXICO	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	10
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	6
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	1
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	1
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	2

tienen un papel predominante en la planificación espacial, ordenamiento territorial, la coordinación territorial de las áreas urbanas, el transporte regional (incluyendo carreteras y aeropuertos), protección del medioambiente, orden público, y supervisión de los asuntos municipales.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF, adoptada en 1978) crea y regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y estipula que los estados y municipios tienen derecho a recibir una proporción de los ingresos federales. En ese marco y gracias a un Convenio de Coordinación con el gobierno federal, los estados aceptaron ceder parte de sus poderes tributarios a la federación. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 determina la distribución del Fondo General de

Participación entre las 32 entidades federativas, que a su vez lo redistribuyen entre los municipios, con el fin de garantizar un ingreso estable a los gobiernos subnacionales. La Ley de Coordinación Fiscal también creó la Reunión Nacional de Servidores Civiles Fiscales, que incluye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al jefe de Hacienda de los gobiernos de los estados (pero no a los municipios) para considerar cómo mejorar el sistema nacional de coordinación fiscal⁶. Junto a la Ley de Coordinación Fiscal, las Leyes de Deuda Pública General y de Contabilidad General del Gobierno establecen el marco para las finanzas subnacionales. A pesar de su estructura federal y de las iniciativas de descentralización, México sigue siendo un país centralizado en muchos aspectos. La descentralización a nivel municipal es particularmente limitada. Mientras que, en 2020, los estados asumen el 36 % del gasto y

6 OCDE–CGLU (2022) World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Disponible en: https://www.sng-wofi.org/country-profiles/mexico_es.html ; Ady Carrera Hernández (marzo de 2024), “El vaivén de la descentralización municipal en México. Historia de una equivocada combinación de ingredientes”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial.

reciben el 50 % de los ingresos públicos (11 % del PIB), los municipios solo representan el 6,9 % del gasto y el 9,9 % de los ingresos públicos totales de México (2,1%-2,2 % respectivamente del PIB)⁷. Grandes áreas de gasto son delegadas y controladas por el gobierno federal, que toma la mayoría de las decisiones estratégicas. Además, los congresos estatales definen los criterios de distribución de fondos entre municipios, aprueban las leyes de ingresos municipales y revisan las cuentas públicas municipales.

Los gobiernos subnacionales en México desempeñan un papel sustancial en el gasto público, asumen el 43 % del total (13,1% del PIB). Los estados asumen la mayor carga del gasto subnacional, el 84 % (11% del PIB), y tienen responsabilidad en áreas clave como salud, educación y seguridad pública. Los gobiernos municipales representan una fracción modesta del gasto total, con el 16 % del gasto del sector público (2,1% del PIB)⁸. La mayor parte del gasto de los gobiernos subnacionales se asigna a gastos corrientes (86 % del gasto combinado de estados y municipios) y en particular al gasto en pagos al personal.

Con relación a los ingresos, las transferencias del gobierno federal constituyen la principal fuente de ingresos: 92,2% del total de los ingresos del gobierno subnacional en 2020. Una parte considerable de las transferencias son condicionadas (41 % para educación y salud). La parte de los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales es baja 7,4 %, lo que refleja un marcado desequilibrio⁹. La principal fuente de ingresos fiscales de los estados es el impuesto sobre

la nómina (70 % de ingresos tributarios), seguido por impuesto sobre vehículos y una parte del impuesto sobre bienes inmuebles. La principal fuente de ingresos fiscales para los municipios es el impuesto sobre bienes inmuebles, una parte del impuesto sobre transacciones financieras y de capital, sobre actividades comerciales y otros menores. Aunado a las transferencias del gobierno, los municipios reciben de los estados una participación adicional de los ingresos federales a través del Fondo de Fomento Municipal, que se asigna con base en la recaudación del impuesto municipal sobre la propiedad y las tarifas de agua. También reciben subvenciones con y sin fines específicos de su estado¹⁰.

Los gobiernos subnacionales asumen una parte importante de la inversión directa: el 69,7 % de la inversión pública total, 40 % para los estados, 29,8 % para los municipios. Pero mientras que para los estados representa un porcentaje limitado de su presupuesto (6,2 %), los municipios invierten el 24 % de su presupuesto¹¹. Los estados han contraído importantes deudas en los últimos años, por lo que la práctica ha sido regulada por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016)¹².

6. Gobernanza multinivel y multiactor

El gobierno federal colabora con estados y municipios para el uso de recursos federales en la lucha contra las desigualdades económicas y sociales en México. El objetivo es fortalecer las administraciones locales en línea con el Plan Nacional de Desarrollo. En el marco del Sistema Nacional de Coordinación

7 OCDE–CGLU (2022) y BID (2022).
8 OCDE–CGLU (2022). Las cifras del BID (2022) datan de 2019 y difieren: los gobiernos estatales representarían el 9,8 % del PIB y los gobiernos municipales el 0,7 % del PIB.
9 Ídem
10 OECD/UCLG (2022)
11 BID (2022) señala que, en 2019, si se calcula el porcentaje de los egresos municipales que van a inversión utilizando los datos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en lugar de los captados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la inversión municipal disminuye al 18 % de los gastos totales.
12 BID (2022) y Ady Carrera Hernández (marzo de 2024).

MÉXICO	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

Fiscal (SNCF), la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) es la responsable del enlace con los gobiernos subnacionales por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) es un foro dedicado al fortalecimiento de las haciendas públicas subnacionales. La Unidad de Operación Regional y Contraloría Social busca mejorar la coordinación con las Entidades Federativas. También existen numerosos consejos sectoriales (salud, educación, deporte, etc.) en los que participan representantes de la federación y de los estados.

encarga de fomentar el diálogo y fortalecer el pacto federal.

En el marco de gobernanza, la cooperación entre la Unión Europea y los estados mexicanos ha dado lugar al Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social (MHECS), con un financiamiento de 5 millones de euros y la participación de 28 estados. La iniciativa fortalece la coordinación interestatal para modernizar las finanzas públicas, promoviendo mayor autonomía fiscal, eficiencia en el gasto y transparencia¹³.

A nivel local, la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) actúa como un foro nacional para el diálogo entre municipios, agrupando a las principales asociaciones municipales: la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC). Sin embargo, las asociaciones han estado históricamente vinculadas con partidos políticos y en la práctica la CONAMM no ha funcionado. A nivel estatal, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se

Desde 1983, los municipios mexicanos pueden formar asociaciones intermunicipales para suministrar servicios públicos conjuntos (los principales ejemplos se observan en el estado de Jalisco, con el caso ejemplar del Área Metropolitana de Guadalajara). La Ley General de Asentamientos Humanos rige la gestión de áreas metropolitanas (74 áreas con más de 500.000 habitantes). Algunas áreas metropolitanas tienen comisiones metropolitanas que incluyen los tres niveles de gobierno y la sociedad civil en general¹⁴. En términos de asociaciones público-privadas,

13 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en México. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024). A través del aprendizaje entre pares, capacitaciones y misiones de estudio, el MHECS impulsa un modelo sostenible que integra la protección social, la formalización del trabajo y la transición hacia una economía verde.
14 BID (2022)

MÉXICO	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	4

la Ley de Asociaciones Público Privadas de 2012 brinda un marco normativo, promoviendo transparencia y rendición de cuentas¹⁵.

Sucesivas reformas constitucionales institucionalizaron los mecanismos de participación ciudadana (CM, art. 35). En 2014 se publicó la Ley Federal de Consulta Popular. En 2025, 30 entidades fedrativas contaban con su propia Ley de Participación Ciudadana que incluye, según los estados, la figura del referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana, audiencias públicas¹⁶. A nivel municipal, la participación ciudadana es diversa, aunque todos se rigen por las leyes de participación ciudadana de sus respectivos estados¹⁷.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

En México la formulación de las políticas públicas nacionales y el proceso de planificación nacional es responsabilidad del ejecutivo y se articula a nivel central y, a su vez, cada entidad federativa elabora e implementa sus propios planes¹⁸. Los gobiernos municipales tienen poca incidencia en los planes nacionales y estatales de desarrollo. Aunque tienen obligación de dotarse de un Plan de Desarrollo Municipal, los gobiernos municipales suelen estar desarticulados de los planes estatales y nacionales,

y cambian con cada gobierno por lo que su alcance es, en el mejor de los casos, de corto plazo.

El presupuesto basado en resultados (PbR) es otro de los pilares de la gestión gubernamental y tiene como base la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Orgánica de la Contraloría Mayor de Hacienda. Para el PbR, la ley establece que la programación y presupuestación anual del gasto público debe ser realizada con base en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales; las políticas de gasto público que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la evaluación de los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño¹⁹. La página de Transparencia presupuestaria del gobierno federal en la sección de Entidades Federativas ofrece un seguimiento del PbR²⁰.

Para el refuerzo de las capacidades locales, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) desarrolla programas de capacitación para los funcionarios de la Administración Pública Municipal, elabora manuales de servicios públicos, guías de desempeño municipal y sistemas de información. Impulsa herramientas para dar seguimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo

MÉXICO	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	3
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional - Por norma o ley específica	(1 punto) (2 puntos) 2	1
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares	(2 puntos) (1 punto) 2	2

Sostenible de la Agenda 2030 para los gobiernos locales incorporados al Programa Interinstitucional²¹. Las asociaciones también imparten capacitación (ej. la AALMAC: 75 cursos para 2.587 funcionarios locales entre 2015-2023).

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

En México, solamente nueve estados tienen una ley que regula u obliga la implementación del servicio profesional de carrera en los municipios, aunque no es claro en qué medida se cumple. En ninguno se ha observado la consolidación de sistemas municipales de profesionalización. En 2003 se aprobó la Ley del Servicio Profesional de carrera para la administración pública federal (LSPC). La operación del sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP)²². Los datos más recientes muestran que del total de empleados municipales en 2021, el 48 % trabajaba en la modalidad de “confianza”, 12 % como “eventual” y 2.6 % por “honorarios”. Lo que significa que 63 % de los empleados locales no tenían estabilidad en su empleo²³.

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) recibió el mandato para auditar a los gobiernos subnacionales en 2012, pero sus poderes de aplicación y capacidad para aplicar sanciones son limitados.

En mayo de 2015, el Congreso mexicano aprobó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia. Las reformas también proporcionaron una base legislativa para un Sistema Nacional de Auditoría (Sistema Nacional de Fiscalización, SNF). El sistema de auditoría mexicano para los gobiernos subnacionales es complejo en comparación con el enfoque de “auditoría única” de otros países.

En materia de rendición de cuentas, los gobiernos municipales actúan en tres niveles distintos: uno interno en donde el cabildo debe exigir cuentas a los miembros de la administración pública municipal, otro externo hacia la ciudadanía y un tercero que se refiere a la relación de los gobiernos municipales con los gobiernos estatal y federal. El resultado es una rendición de cuentas frágil que suele no tener al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas²⁴.

El desarrollo de gobierno abierto está a cargo de la Secretaría de la Función Pública Federal. México fue uno de los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011. Sin embargo, la experiencia del gobierno abierto en México, sobre todo a

15 Proyectos México. (n.d.). *Regulación General para las Asociaciones Público-Privadas*. ¿Cómo invertir? Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/como-invertir-en-mexico/regulacion-general/>

16 Para una ampliación, ver Jaime Chávez Alor y Dante Preisser Rentería (2020) “Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano”, en *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral*, 1990-2020, que es acervo del TEPJF

17 Ver Mecanismos de Participación Ciudadana 2015: <http://mpcmx.org>

18 CEPAL *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>

19 CONEVAL (2019), *Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf

20 Entidades federativas: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>

21 CEPAL: *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/modalidades/programa-de-fortalecimiento-de-capacidades-locales-en-mexico> Este Programa cuenta con un Modelo de Asistencia Técnica para el seguimiento del cumplimiento de los ODS en gobiernos municipales, enfocado en 17 metas que corresponden a las facultades legales de este ámbito de gobierno.

22 María del Carmen Prado (2005) “El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública”.

23 Ady Carrera Hernández (marzo de 2024).

24 Cejudo, Guillermo y Ríos Alejandro (2009): *La rendición de cuentas del gobierno municipal mexicano*. CIDE.

nivel subnacional, está en etapa de gestación, y aún son pocos los casos a nivel subnacional²⁵.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

A pesar de ser un país federal, la política exterior de México se caracteriza por su centralismo, pero reconoce el papel de los gobiernos locales como actores internacionales. Del total de acuerdos internacionales firmados en México, solo el 6% corresponden al ámbito de los gobiernos locales (152 municipios tienen al menos un acuerdo interinstitucional firmado). Las actividades se concentran principalmente en los estados. La mayoría de los acuerdos firmados por municipios son de hermanamiento y versan sobre temas que impactan al desarrollo local²⁶.

La alineación del gobierno local con el Acuerdo de París ha sido liderada por la Iniciativa Climática de México (ICM), orientando esfuerzos para que los gobiernos subnacionales implementen planes y acciones para disminuir los GEI a cero para 2050. Destaca, sin embargo, una importante diferencia entre la proyección internacional de la Ciudad de México y la del resto de ciudades y municipios del país. La Ciudad de México cuenta con una trayectoria histórica y reconocimiento en el ámbito internacional y juega un papel muy activo -como puede apreciarse en el “micrositio de las Agendas Globales de Desarrollo de la Ciudad de México, una plataforma enfocada en la apertura, la innovación y los derechos”²⁷- en ámbitos como el impulso de la Agenda 2030, el Pacto Mundial por la Migración, la Agenda 21 de la Cultura, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Pacto de Milán sobre la Política Urbana de Alimentación y los

debates internacionales sobre el cambio climático en las COP. La Ciudad de México es una de las pocas en el mundo que está obligada por su Constitución de 2017 (art. 20, Ciudad Global) a mantener relaciones internacionales y desde 2006 ha sido muy activa. Además de ella, destaca el Gobierno del Estado de Campeche que en 2024 se dotó de la Estrategia Campeche Global para su internacionalización. Fuera de ellos, algunas ciudades y estados han incursionado internacionalmente, pero de forma intermitente o esporádica y sin estrategia formal. Cabe mencionar la existencia de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), que colabora con el gobierno federal.

25 José Juan Sánchez González (2019): Gobierno Abierto en gobiernos locales en México, Buen Gobierno, núm. 26, pp. 1-24. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México

26 Delgadillo, Itzel, (2019): “Las relaciones internacionales de los gobiernos locales. El caso de México”. COLMEX.<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=internacionalizaci%C3%B3n+de+los+gobiernos+locales+mexicanos&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

27 Agendas globales de Desarrollo de la Ciudad de México: <https://agenda2030.cdmx.gob.mx>



Gabo Orozco Lucio, Ciudad de México



16. Nicaragua

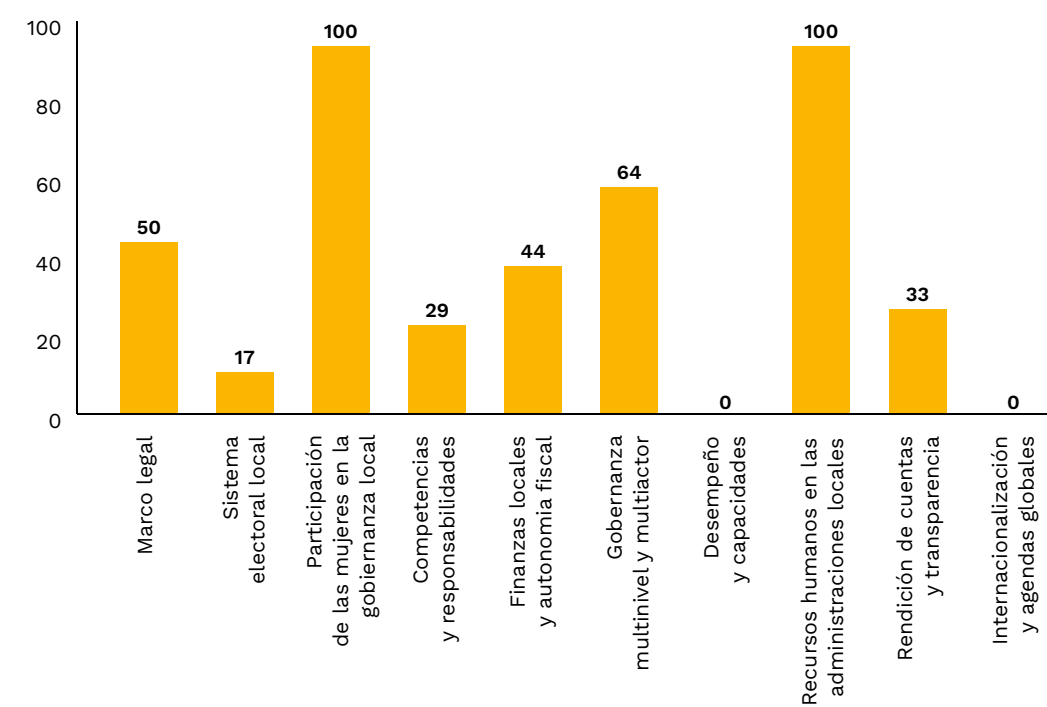
POBLACIÓN:
6.823.613 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
60 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 16 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	8
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	2
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	6
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	7
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	42

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	8
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La República de Nicaragua es, según su Constitución, un país unitario con un régimen presidencialista (art. 117, 120)¹. El territorio nacional se divide para su administración en departamentos, regiones autónomas de la Costa del Caribe, regímenes especiales de desarrollo y municipios (art. 161). La Ley de División Política Administrativa (nº 59/2020) reconoce dos Regiones Autónomas, 15 departamentos y 153 municipios (art. 6)².

Los departamentos son una división político-territorial con propósitos administrativos que carecen de funciones ejecutivas y legislativas. La Constitución reconoce al municipio como la unidad básica de la división política administrativa del país (Const. art. 162); su administración y gobierno se regula por ley (Const. art. 163)³. La Ley de municipios (nº 40) les define como personas jurídicas de derecho público, cuya autonomía es el derecho y la capacidad efectiva para regular y administrar bajo su responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos (art. 1 y 2)⁴. El gobierno del municipio corresponde al

Concejo Municipal, órgano deliberante, normativo y administrativo (entre 17 y 50 concejales, Managua con 80), presidido por el alcalde (autoridad ejecutiva), todos electos (Const. art. 164).

Las comunidades de la Costa Caribe, que albergan una mayoría de comunidades indígenas y afrodescendientes (Misquitos, Sumu, Rama, Creoles, Garífuna), se desarrollan bajo la forma de organización político-administrativa, social y cultural que corresponde a sus tradiciones históricas y culturales (Const. art. 166). Se organizan en dos Regiones autónomas –Costa Caribe Norte y Costa Caribe Sur– regidas por el Estatuto de Autonomía (Ley nº 28/2020)⁵. Sus órganos de administración son: el Consejo Regional (45 miembros, y los diputados nacionales), un coordinador regional para cada región (ejecutivo regional), y las autoridades municipales y comunales (Ley nº 28, art. 15). Al frente del Consejo Regional, se elige una Junta Directiva (presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos vocales).

El marco legal de los gobiernos subnacionales se rige por la Constitución, la Ley sobre el Estatuto Autónomo

1 Texto íntegro de la Constitución Política de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial, nº 32, 18 de febrero de 2025 (<https://cam.gob.ni/wp-content/uploads/2025/02/Constitucion-Politica-de-la-Republica-de-Nicaragua.pdf>)

2 *Texto consolidado, Ley de división política administrativa nº 59, 26-11-2020* <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/8af795b227ad80220625887000598581?OpenDocument>

3 En la versión anterior de 2014 del texto constitucional se reconocía la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios (art. 177).

4 Ley de Municipios nº 40, texto consolidado aprobado 26-11-2020 <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/4c9d05860ddef1c50625725e0051e506/67cc56a8b80761da0625886f006dcdbc?OpenDocument>

5 *Texto Consolidado, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua, Ley nº 28, 26-5-2020* <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b34f77cd9d23625e06257265005d21fa/c187e561d277d5390625861c0074f038?OpenDocument>

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	2
Existen autoridades locales electas	2	2
No se reporta fraude electoral sistémico	4	0
Se garantiza la pluralidad democrática	3	0
La oposición tiene una función reconocida	3	0

de las Regiones del Caribe (nº 28/1987, texto consolidado en 2020), y la Ley de Municipios (nº 40/1988 conso-lidado el 26-11-2020) y su reglamento (decreto nº 52/97, consolidado el 26-11-2020)⁶. Otras leyes regulan el quehacer de los gobiernos locales, tales son los casos de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (nº 376, texto consolidado en 2020), la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (nº 466, texto con-solidado en 2021), Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (nº 550, 2005), y la Ley de Participación Ciudadana (nº 475, consolidada en 2020)⁷.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Las autoridades de los municipios (alcalde, viceal-calde y concejales) son electos mediante sufragio universal, directo y secreto por mayoría relativa de votos por un período de seis años (Const. art. 164; Ley 40, art. 3, 8 y 19)⁸. Los miembros de los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Caribe son elec-tos por sufragio universal, directo, secreto por un período de seis años (Const. art. 166), debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas (Ley nº 28, art. 19). La Junta directiva es elegida de entre sus miembros con un mandato limitado (por la mitad del período de mandato de seis años, debiendo ser renovada) (Ley nº 28, art. 27).

El 6 de noviembre de 2022 se realizaron las úl-timas elecciones municipales de Nicaragua y se

caracterizaron por una alta abstención (82,6 %). El Frente Sandinista de Liberación Nacional triunfó en todos los municipios, lo que algunas fuentes carac-terizaron como “centralización del poder”. La Unión Europea señaló que las elecciones carecieron de competencia y credibilidad, razón por la cual fue-ron consideradas “no democráticas ni legítimas”. *Freedom House* señala el control partidario sobre las instituciones y la restricción de las libertades⁹.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

En 2022, fueron electas 77 mujeres alcaldesas (50,3 %). En el período anterior, las mujeres eran el 42,5 % de los alcaldes electos¹⁰. Es uno de los por-centajes más altos de la región. La ley establece que exista un alcalde y un vicealcalde, siendo que uno de ellos debe ser mujer y el otro varón. También las listas de concejales deben ser paritarias y alternar entre hombre y mujer. (Ley 40, art. 19).

4. Competencias y responsabilidades

La Ley sobre municipalidades define las competen-cias (art. 7-12) que, según su Reglamento (decreto nº 52-97) se aplican a las diferentes categorías de municipios definidos en la Ley 376 sobre el Régimen presupuestario municipal (art. 10) (8 categorías en función del presupuesto). Solo los municipios con mayores ingresos deben cumplir con todas las

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

responsabilidades relacionadas con el desarrollo socio-económico y la conservación del ambiente y recursos naturales. En síntesis, se enumeran las siguientes áreas de competencias: servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad), planificación del desarrollo urbano y uso del suelo, ornato, control de normas de construcción, regulación del transporte municipal (incluye puertos fluviales) y mantenimien-to de vías, espacios verdes (parques), promover la salud (centros de salud urbanos y rurales), higiene comunal (limpieza pública, gestión de desechos, drenaje pluvial), mercados, rastros, lavaderos pú-blicos, cementerios, regulación actividades econó-micas (fierros, guías de transporte), protección del medioambiente y recursos naturales (en coordina-ción con el Ministerio), promover la cultura, deporte y recreación, protección del patrimonio, protección de los derechos de la mujer y de la niñez.

Para la prevención de riesgos, los municipios de-ben constituir Comités Municipales de Emergencia. Además, asumir el registro de estado civil. Pueden delegar estas tareas al gobierno central, concesionarlas o asociarse con otros municipios (mancomunidades) o con el sector privado (consorcios). Los municipios con presupuestos más débiles están exentos de la plani-ficación del desarrollo urbano y la regulación del uso del suelo, agua potable, alcantarillado, electricidad, el

desarrollo de transporte y vías de comunicación, así como de la implementación del Registro Civil.

Según el Estatuto (Ley nº 28, art. 8), las atribuciones de las Regiones Autónomas del Caribe son: elaborar y ejecutar los planes y programas de desarrollo, ad-ministrar los programas de salud, educación, cultu-ra, abastecimiento, transporte, servicios comunales en coordinación con el Estado, impulsar proyectos económicos, sociales y culturales, uso y explotación racional y defensa de los recursos naturales y siste-mas ecológicos, desarrollo y difusión de las culturas tradicionales y patrimonio cultural, promover la arti-culación del mercado intrarregional e interregional, y establecer impuestos en la materia.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

En 2018, los gastos y los ingresos de los gobiernos subnacionales representaron el 3,7 % y el 4 % del PIB respectivamente (12,1 % del gasto y aproximadamente el 15 % de los ingresos del gobierno general central)¹¹. Los presupuestos locales aumentaron considerable-mente a partir de 2022 (en 2025 se registra un au-mento del 62,5 % con respecto a 2022)¹².

Los municipios habían aumentado su participación en el gasto público en la década pasada, destinando

6 Reglamento de la Ley de Municipios Decreto nº 52-97, consolidado aprobado el 26-11-2020, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C1A53786BE028D0706258872005C0923?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C1A53786BE028D0706258872005C0923?OpenDocument)
7 Ver: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/B6FB04DC61A70D6106258871006D0196?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/B6FB04DC61A70D6106258871006D0196?OpenDocument); <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/09cf45d6fc893868062572650059911e/feeab41956dc47be06258adfo05216e1?OpenDocument>, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/3b43a114a8413a1f0625872f007716bd?OpenDocument>
8 La reforma constitucional de 2024 amplió el término de los mandatos electorales de 4 a 6 años.
9 *Freedom House, Freedom in the World, Country profiles: Nicaragua*. Cualificación 14/100. <https://freedomhouse.org/country/nicaragua>
10 <https://cse.gob.ni/es/prensa/noticias/cse-juramenta-toma-posesion-alcaldias-nicaragua>

11 OECD/UCLG (2022) *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. El BID estimaba en 2017 que los municipios registraron un gasto del 3,8 % e ingresos del 2 % del PIB, equivalente al 15,3 % y al 9,9 % de gastos e ingresos del gobierno general central, respectivamente. (Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe, 2022)
12 Observatorio de Corrupción Urnas Abiertas, Transferencias Municipales 2022-2025, <https://urnasabiertas.com/wp-content/uploads/2025/03/Analisis-del-presupuesto-municipal-de-Nicaragua.pdf>

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	9
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	3
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	3
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	3
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	Información no encontrada

el 54 % a gastos de funcionamiento y a la prestación de servicios, y el 46 % restante a gastos de capital (38,4 % en inversiones directas, equivalente al 34 % de la inversión pública)¹³. Las áreas principales de gastos fueron: servicios públicos (54 %, incluye gastos del personal) y asuntos económicos (24 %). Como se señaló, su participación en el gasto público aumentó considerablemente después de 2022.

En 2018, los ingresos propios representaban el 47,2 % y las transferencias el 52,8 %. En 2022 las transferencias habían caído hasta representar solo el 17,4 % de los presupuestos locales, pero en 2025 volvieron a aumentar al 37 %¹⁴. Los ingresos fiscales representan la mayor parte de los ingresos propios (31,7 % del total de ingresos propios en 2018), aun cuando la autonomía para tomar decisiones sobre la fiscalidad local es baja. La principal fuente de ingresos fiscales corresponde a impuestos sobre ventas (80 %), seguido por bienes inmuebles, IBI (18 %). Desde 2010,

la Ley de Transferencias Presupuestarias a los municipios eleva la coparticipación al 10 % de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República, aunque en la práctica las transferencias cayeron con la crisis de 2018, alcanzando el 4 % en 2020 y volvieron a aumentar en años subsiguientes, alcanzando el 6 % del presupuesto nacional en 2023. La Comisión de Transferencias determina su distribución sobre la base de criterios de equidad fiscal (25 %), eficiencia en la recaudación del IBI (25 %), de población (25 %) y ejecución de transferencias (25 %). En la práctica, las transferencias fluctúan mucho y están sujetas en gran medida a criterios políticos. Entre 2022 y 2025 el monto de transferencias se incrementó en 346 %. Según la categoría, los municipios deben destinar del 10 % al 40 % de los ingresos corrientes a la inversión y de los recursos transferidos, priorizar agua y saneamiento (7,5 %), salud, educación y medioambiente (5 % cada sector). Actualmente, la inversión se concentra en obras de infraestructura vial, parques y

13 OECD/UCLG (2022). El BID (2022) elevaba la parte de gastos de capital de los gobiernos locales en 2017 al 62,5 %.

14 Observatorio de Corrupción Urnas Abiertas, Transferencias Municipales 2022-2025.

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	7
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales • Sin reconocimiento constitucional (1 punto) • Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. • Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley • Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	21
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0
*A pesar de la existencia de la Ley de Participación Ciudadana que establece la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana (art. 95), es conocido el retroceso en procesos e instrumentos de participación durante los últimos años.		

centros comunales¹⁵. Los municipios pueden contratar deuda previa autorización ministerial, siempre y cuando el servicio de la deuda sea inferior al 20 % de los ingresos corrientes.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

Las relaciones del gobierno central con los municipios están a cargo del Ministerio de Gobernación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Anteriormente, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), creado en 1990, jugaba un papel esencial en el apoyo a los municipios y la distribución de las transferencias a los municipios, pero en 2024 fue disuelto y sus competencias transferidas a la Procuraduría General de la República (ley nº 128/2024). Anteriormente, existía la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC, 1993) y la Asociación Nicaragüense de Alcaldes Democráticos (ANAD, 2001) que agrupaba a los alcaldes del FSLN.

La ley de municipios permite la creación de mancomunidades y asociaciones de municipios para prestación de servicios públicos (art. 12). En el pasado existían 50 asociaciones y tres mancomunidades, no todas constituidas jurídicamente. Por ejemplo: la Asociación de Municipios Defensores del Gran Lago y el Río San Juan (1998), la Asociación de municipios de la Cuenca del río Coco, Asociación de municipios de la Costa Caribe (AMURACAN) y la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE).

Nicaragua reconoce la participación ciudadana como uno de sus principios constitucionales (art. 8). La Ley de Municipios y la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en 2003 (texto consolidado de 2020), incluye como instrumentos de participación a nivel local: la iniciativa y la consulta ciudadana, el cabildo abierto, los comités de desarrollo municipal y departamental, la petición y denuncia ciudadanas, las asociaciones de pobladores, sectoriales y gremiales, de mujeres y jóvenes. En el artículo 46, la Ley contempla la creación de Consejos de Planificación Económica y Social (CORPES) en las Regiones autónomas del Atlántico (ej. el CARAN, en el Norte). La

15 Ídem y BID (2022).

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0

creación de Consejos de Desarrollo Departamentales (art. 47) y Comités de Desarrollo Municipal (art. 50) para la participación de la comunidad en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan de Inversión. Contempla asimismo la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana (art. 95). Sin embargo, a pesar de este marco legal, en los últimos años se han cerrado los espacios de participación ciudadana en el país.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

La Ley de Municipios nº40 asigna competencias en términos de planificación de desarrollo urbano, suburbano y rural. En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el gobierno se planteó fortalecer los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), ya realizados en 70 alcaldías. Paralelamente se realizaron 51 planes de Ordenamiento Territorial Resilientes o Planes de Desarrollo Urbano.

El Plan estratégico municipal 2018-2022 del gobierno se proponía fortalecer la gestión catastral, el uso de nuevas tecnologías, impulsar planes de desarrollo económico, cultural y ambiental (ej. comisiones municipales de economía creativa y reconversión turística, proyectos de infraestructura local). Otras áreas prioritarias eran la vivienda y el fortalecimiento de capacidad de gestión y gerencia de gobiernos locales¹⁶.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Ley de Carrera Administrativa Municipal (CAM, nº 502/2004) es gestionada por una Comisión Nacional y por comisiones departamentales y municipales de carrera. Está dotada de un sistema de información (SISCAM) y del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM, creado en 2012) que, según su página web, ha capacitado a más de 10.000 servidores públicos e implementa carreras, diplomados anuales y cursos puntuales y presenta un plan de capacitación nacional SINACAM 2025¹⁷.

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Contraloría General de la República es el órgano de control de la administración pública (Const. art. 155). La Procuraduría General de la República asegura la lucha contra la corrupción y el control social de la gestión pública (art. 160). Por la Ley de Transparencia Presupuestaria, los municipios deben informar el Subsistema Nacional de Finanzas Municipales (anteriormente gestionado por INIFOM) y presentar un informe al Ministerio de Hacienda y Crédito a través del sistema TRANSMUNI, que gestiona los desembolsos de las transferencias. A pesar de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621), el acceso a la información es limitado, lo que se corrobora al ingresar a las plataformas web de las instituciones del gobierno donde la información está desactualizada o no existe disponibilidad de páginas web institucionales. A nivel local, la transparencia en la gestión municipal muestra retrocesos en el cumplimiento del marco legal, en particular, en la gestión de la transparencia del ciclo presupuestario¹⁸.

¹⁶ Consejo Nacional de Universidades-Universidad Autónoma de Nicaragua (2024), *Transformaciones revolucionarias en 45 años de luz. Gobiernos Municipales* (<https://gacetasandinista.com/wp-content/uploads/2025/02/Unidadxv-GobiernosMunicipales.pdf>)
¹⁷ Sistema Nacional de Carrera Administrativa Municipal: <https://cam.gob.ni/>
¹⁸ Lindo, Gilberto (2020): *Transparencia y rendición de cuentas en 20 gobiernos municipales de Nicaragua*. Expediente Público. Disponible en: https://www.expedientepublico.org/wp-content/uploads/2020/04/TRANSPARENCIA-Y-RENDICIÓN-DE-CUENTAS-EN-GOB-DE-NICARAGUA_26_2-min.pdf

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0

NICARAGUA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Existe una importante tradición de cooperación de los municipios nicaragüenses con diferentes regiones del mundo (en 2016, 60 municipios tuvieron acuerdos de hermanamiento). Dicha tradición nació cuando el país fue receptor de ayuda, principalmente de gobiernos de izquierda europeos, en tiempos de la revolución sandinista. Por ejemplo, existe aún un Comité de Hermanamientos Países Bajos-Nicaragua y algunas ciudades como Estelí cuentan con acuerdos de cooperación descentralizada. A pesar de esa tradición, hoy no se dispone de información actualizada. En el Informe Nacional Voluntario de Nicaragua ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2021, apenas se mencionan a los gobiernos locales¹⁹.

¹⁹ Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2021) *Informe Nacional Voluntario de Nicaragua ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2021*. Bogotá: Cepei. Pág. 6.



17. Panamá

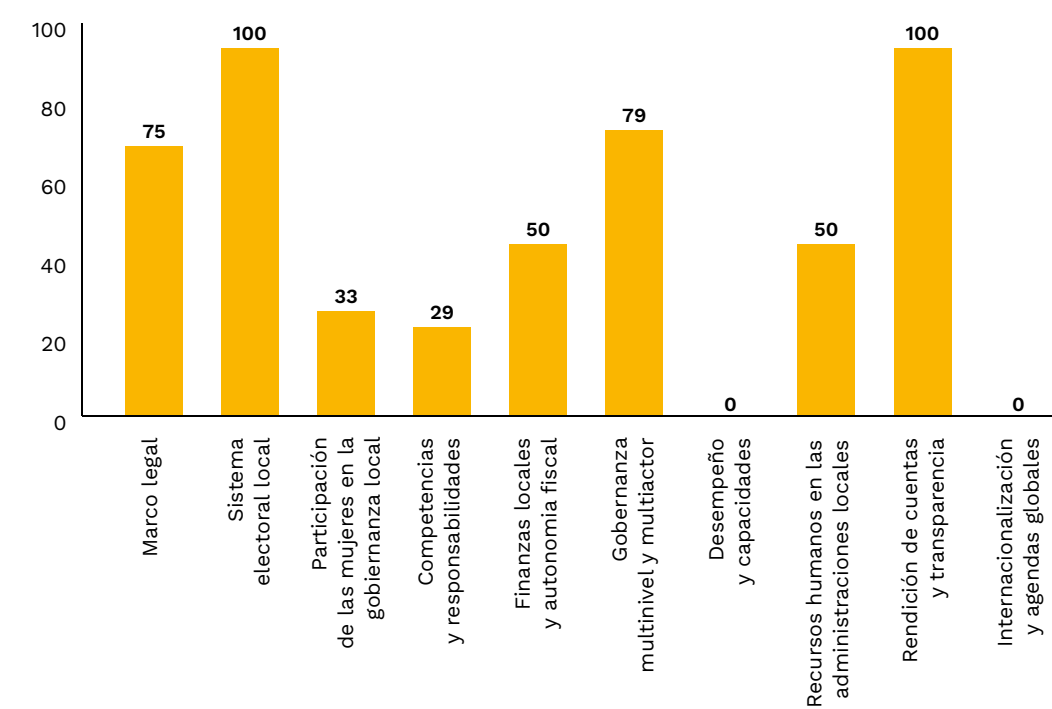
POBLACIÓN:
4.458.759 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
70 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 14 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	12
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	8
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	57

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	12
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	4
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	4
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	0
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La Constitución Política de la República de Panamá define al Estado como unitario, republicano, democrático y representativo (art. 1)¹. El territorio se divide políticamente en provincias y éstas, a su vez, en distritos y, éstos en corregimientos (art. 5). Existen además tres comarcas indígenas que se rigen por la tradición y costumbres.

Las 13 provincias son entidades desconcentradas, regidas por un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo y un Consejo Provincial, con fines de consulta, integrado por los representantes de los corregimientos de la provincia, por los diputados nacionales, autoridades tradicionales y delegados de los distritos en representación de las Juntas de desarrollo local. Las provincias dependen del presupuesto nacional para su funcionamiento².

Existen 81 distritos o municipios. El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y es la organización política autónoma de la comunidad del distrito (Const. art. 232). La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos municipales (art. 233); las Leyes n°106/1973 sobre el Régimen Municipal y 37/2009 establecen las categorías, la autonomía y la estructura municipal³.

El gobierno del municipio está a cargo de un Concejo Municipal, integrado por los representantes de corregimientos (mínimo de 5 concejales) en cuyo seno se eligen un presidente y un vicepresidente, por un alcalde, jefe de la administración municipal, y un vicealcalde, ambos electos por votación popular directa. La Ley 37/2009 clasifica a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. El municipio se divide a su vez en 702 corregimientos. En cada corregimiento se elige una Junta Comunal, dotada de un presidente y cuatro ciudadanos. El Representante de Corregimiento participa en el Consejo Provincial y Municipal. Las Juntas tienen facultades para la ejecución de gasto.

Los esfuerzos de descentralización se intensificaron a partir de la Ley n° 37/2009, que avanzó en la descentralización de la administración pública. En 2015, el proceso se relanzó con la Ley n°66, que reformó la ley precedente y creó el marco para fortalecer capacidades y delegar responsabilidades. Se trasladaron los ingresos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) a los gobiernos locales aplicando una fórmula de solidaridad intermunicipal. Asimismo, se lanzó el Programa de inversión de obras públicas y servicios municipales. La ley también creó la Secretaría Nacional de Descentralización, actualmente denominada Autoridad Nacional de Descentralización (AND),

1 Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (revisada y publicada por el órgano judicial en 2024). <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/2/2024/11/665/constitucion-politica-de-la-republica-de-panama.pdf>
2 Constitución, art. 252 254 y 255 y Ley 37, art 42 y 158.
3 Ley n° 106/1972, https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2019/08/ley_106__del_24_oct_1973-1.pdf y Ley n° 37/2009 https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/ley_37_de_2009_que_descentraliza_la_administracion_publica.pdf

PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

organismo técnico, político y de coordinación con los municipios que, en acuerdo con el Plan Estratégico de Gobierno anterior, impulsó la planificación estratégica local y aseguró la distribución de fondos la inversión local⁴. En 2018, se constituyó el Consejo Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas con el objeto de garantizar los derechos indígenas y la pluriculturalidad del Estado panameño. Paradójicamente, mientras en el Plan Estratégico 2020-2024, la descentralización era mencionada como parte de la estrategia, esta referencia desaparece en el Plan 2025-2029.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Las primeras elecciones municipales datan de 1984. Cada distrito cuenta con un Concejo Municipal, integrado por un mínimo de 5 concejales, representantes de los corregimientos. En cada distrito hay un alcalde, dos suplentes elegidos por votación popular directa por cinco años (Ley 106/1973, art. 43) y un vicealcalde, también elegidos mediante votación directa por un período de cinco años. Sin embargo, en ese artículo, la ley contempla que puedan ser de “libre nombramiento y remoción por el Órgano Ejecutivo”. El representante del corregimiento al Concejo Provincial (y su suplente) se eligen por voto popular directo, por cinco años (Const. art. 225). El resto de los corregidores son nombrados por el alcalde de una terna presentada por las Juntas Comunales (Ley nº 106, art. 64). Las comarcas indígenas se rigen por la tradición y costumbre, y la elección o designación

de sus responsables depende de las cartas orgánicas o de la ley de cada una de ellas (Ley 37/2009, art. 105). Los representantes indígenas deben integrar el Concejo Municipal o el Concejo Comarcal con derecho a voz (Ley 37, art. 106).

A nivel local existe pluralidad democrática con elecciones competitivas, aunque se señalan problemas de corrupción en el gobierno central⁵. En las últimas elecciones locales de 2024, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) obtuvo el mayor número de alcaldes (36 %), seguido por el Partido Panameñista (17 %), Cambio Democrático (14 %) y Realizando Metas (7 %), mientras que el resto de los partidos obtuvo 6 % o menos⁶.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

Panamá cuenta con una Ley de cuotas y paridad, la Ley 54/2012. Esta Ley reformó el Código Electoral en su artículo 239, el cual establece que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando como mínimo el 50 % de las candidaturas para mujeres⁷. En las elecciones locales de 2024 fueron electas 12 alcaldesas y 69 alcaldes, es decir, solo el 14.81 % son mujeres.⁸

PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	4
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

4. Competencias y responsabilidades

La Ley 37/2009 distingue entre competencias exclusivas, propias, compartidas, trasladadas y delegadas y define el proceso de traslado progresivo de competencias cuya certificación corre a cuenta de la AND. En función de la clasificación municipal y su acreditación, los municipios asumen gradualmente responsabilidades en servicios públicos domiciliarios (ej. agua, alcantarillado, aseo y gestión de desechos, etc.), educación (ej. escuelas primarias, secundarias, formación vocacional), salud, transporte y movilidad (ej. vialidad, caminos, puentes, señalización), sectores de seguridad (incluye prevención de riesgos, incendios), medio ambiente (parques, cursos de agua, reforestación, riego), deporte y recreación, cultura (ej. bibliotecas) y turismo, servicios sociales (ej. programas alimentarios, defensa de derechos, asistencia a personas con adiciones, protección de la niñez y adolescencia) y desarrollo económico local (ej. mataderos, mercados, fomento de actividades productivas y comerciales, cooperativas). A pesar de su estatus autónomo, en la práctica, muchas de sus responsabilidades se realizan en coordinación con el gobierno nacional. Un ejemplo son los servicios de educación y salud, centralizados en los respectivos ministerios, y gestionados a través de direcciones regionales, responsables de implementar las políticas provenientes del nivel central y administrar los

servicios a nivel local, pero con escasa participación de los municipios. Las Leyes 37 y 106 permiten crear empresas municipales o mixtas para explotación de servicios o en acuerdos con entidades estatales. En el marco del Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024, todos los niveles de gobierno (provincia, municipio, corregimientos) deben desarrollar planes estratégicos de desarrollo y de ordenamiento de sus territorios, y promover la participación ciudadana.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

En 2020, el gasto y los ingresos de los municipios panameños representaban el 0,5 % del PIB (1,4 % del gasto y 1,7 % de los ingresos del gobierno general)⁹.

En 2020, los gastos corrientes concentraban el 81,9 % de los presupuestos locales, de los cuales el 43 % era en personal y el 17 % en consumo intermedio, es decir, en gastos en servicios. Su distribución en el territorio era y sigue siendo muy desigual ya que seis municipios de la provincia de Panamá concentran el 68 % del gasto. La participación en la inversión directa era también limitada: 10,6 % del presupuesto local (3,7 % de la inversión pública nacional)¹⁰.

Los ingresos también eran igualmente bajos (0,5 % del PIB). Los ingresos propios representaban el 63,4 %

4 Autoridad Nacional de Descentralización-Historia. <https://descentralizacion.gob.pa/page/Historia>

5 Freedom House, *Freedom in the World 2025, Country Profile: Panama*. Calificación: 83//100. <https://freedomhouse.org/country/panama>

6 AMUPA, *Observatorio datos gobiernos locales*. Resultados Alcaldías elecciones 2024: <https://amupa.org.pa/dashboards/MUN.html#alcaldias>

7 Observatorio de Igualdad de género de América Latina y El Caribe (n/d) Panamá. *Sistema Político Electoral*. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/paises/18/system>

8 AMUPA (2024): <https://amupa.org.pa/dashboards/MUN.html#sexo>

9 OECD/UCLG (2022) *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Según el BID, en 2017, los gastos de las municipalidades representaban 4,8 % del gasto consolidado del gobierno nacional (0,9 % del PIB) y los ingresos el 2,5 % de los ingresos consolidados y el 0,57 % del PIB, respectivamente. (Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe, 2022).

10 Ídem. Aquí también las cifras del BID (2022) difieren ya que eleva el gasto corriente al 60,5 % y la inversión real a 27,9 % del presupuesto local (37,6 % de gasto de capital).

PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	8
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	1
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	3
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	3
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	1

de los presupuestos; el 36,6 % restante provenía de transferencias del gobierno central. Dentro de los ingresos propios, el 48 % eran de origen fiscal, siendo la principal fuente, los impuestos sobre actividades industriales, comerciales o lucrativas (62 % de los ingresos por impuestos), seguido por tributos sobre la construcción y actividades industriales y otros menores¹¹. Los municipios recibían además ingresos provenientes de tarifas y tasas por la prestación de servicios públicos, multas, ingresos de tierras, propiedades o activos municipales públicos, de la extracción de recursos naturales y de espectáculos públicos.

Las transferencias corrientes se dirigen a todos los municipios, salvo los metropolitanos; las transferencias de capital se dirigen a financiar competencias transferidas o a la realización de obras públicas. Anteriormente, la mayoría de las transferencias corrientes del gobierno central tenían un alto nivel

de discrecionalidad. La Ley 66/2015 creó dos fondos municipales que aumentaron considerablemente los recursos de los municipios. El primer fondo procede de lo recaudado a través del impuesto de bienes inmuebles por el Ministerio de Economía y Finanzas, que luego se transfiere a los municipios aplicando una fórmula de solidaridad para aquellos con menos recursos. El financiamiento debe ser utilizado (salvo 10 % para los municipios urbanos y 20-25 % para municipios semiurbanos y rurales respectivamente) exclusivamente para inversiones, conforme al Plan Estratégico Distrital en áreas de educación, salud, deporte y recreación, servicio público domiciliario, seguridad, servicios sociales, turismo, cultura y desarrollo económico social. El segundo fondo es el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios Municipales gestionado por la AND, que requiere de consulta ciudadana y destina el 70 % de los fondos para proyectos y el resto para funcionamiento. Las Juntas comunales reciben fondos de este

11 OECD/UCLG (2022) 2022.

PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales • Sin reconocimiento constitucional (1 punto) • Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. • Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley • Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) • Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

programa y cuentan además con un presupuesto asignado por el municipio¹². Los municipios pueden contratar empréstitos y emitir bonos previa autorización del gobierno nacional. En 2017 los intereses de la deuda representaban el 0,01 % del PIB¹³.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

La relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es gestionada por la AND, que depende del Ministerio de la Presidencia. El Ministerio de Economía y Finanzas es el encargado de realizar las transferencias a los municipios, supervisar su situación financiera y la ejecución presupuestaria. La Ley 37/2009 sobre descentralización creó el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, a cargo del Ministerio de Vivienda, que asegura la coordinación interinstitucional sobre la planificación del territorio.

La Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA) y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) participan de la Junta directiva de la AND.

De acuerdo a la Ley de Régimen Municipal nº 106/1973 y la Ley 37/2009, los municipios pueden agruparse en

asociaciones, intermunicipales, para unificar su régimen económico o prestación de servicios. Panamá promulgó la Ley nº93/2019 sobre Asociaciones Público-Privadas que permite a las entidades autónomas y a los municipios celebrar acuerdos con socios privados para ejecutar proyectos de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos¹⁴.

La participación ciudadana está inscrita en la Constitución. La Ley 37/2009 (art. 89-91) estipula que la Junta de planificación y desarrollo municipal a cargo del Plan Estratégico Distrital y del presupuesto participativo de inversiones públicas debe impulsar la participación. Las Juntas de Desarrollo Local, de creación obligatoria en cada corregimiento (10 miembros), también juegan un papel central (art. 137). La Ley 66/2015 crea las Oficinas de participación ciudadana (art. 61) y establece una lista de mecanismos para facilitar la participación (art. 59): plebiscito, referéndum, audiencia pública, auditoría social, presupuestos participativos, cabildos abiertos, iniciativa popular, consulta ciudadana, consejo consultivo, colaboración ciudadana y congresos comarcales.

12 OECD/UCLG (2022) y BID (2022).

13 BID (2002)

14 OECD/UCLG (2022)

PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	0
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0
PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	2

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

La AND impulsa los Planes Estratégicos de Desarrollo Distrital. En el segundo semestre de 2024 se involucraron 81 municipios y se aprobaron 195 proyectos municipales y de juntas comunales (USD \$13 millones) para infraestructura pública, vial, agua, aseo, educación, deporte y electrificación rural¹⁵. A través de la Dirección de Planificación Regional se elaboran propuestas de políticas nacionales de desarrollo para las regiones, que se pueden incorporar al Plan Estratégico Nacional (PEG 2030) y se avanza en crear un sistema de planificación territorial y urbana que brinde apoyo a diferentes instituciones del Estado¹⁶. La Autoridad Nacional de Descentralización realiza capacitaciones de alcaldes para orientar el proceso de transferencia de competencias.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) es el organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos. La Ley n°9/1994 regula los derechos y obligaciones de los servidores públicos. La Ley 37 (art. 93-96) estipula que los servidores públicos municipales deben registrarse por la Ley de carrera, pero salvo para los municipios de las ciudades de Panamá y de Santa María, no hay evidencia del despliegue de la carrera a nivel local. La Ley 37 (art. 98) señala que el gobierno central debe implementar un Plan Anual de Capacitación Municipal en complemento de las acciones obligatorias que desarrolle cada municipio. Cabe señalar el esfuerzo para fortalecer las capacidades de los servidores públicos de las juntas comunales, en el que participan la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAÍ), la Procuraduría de la Administración, la Autoridad Nacional de Descentralización (AND), la Gobernación de Panamá y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)¹⁷.

¹⁵ Autoridad Nacional de Descentralización, *Descentralización en Acción, Memoria agosto-diciembre de 2024* (<https://online.fliphtml5.com/zasbo/nzqf/#p=1>)

¹⁶ CEPAL: *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/planificacion/sistema-de-planificacion-urbano-de-panama>

¹⁷ Procuraduría de la Administración (2022) *Inicia plan de capacitación interinstitucional en el distrito de Panamá*. Secretaría de Asuntos Municipales. Disponible en: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/inicia-plan-de-capacitacion-interinstitucional-en-el-distrito-de-panama/>

PANAMÁ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Contraloría General está a cargo del control de las finanzas públicas a nivel municipal, de la cual dependen los auditores municipales. La AND impulsa la auditoría de proyectos y nuevos mecanismos para fortalecer la transparencia con mayor participación ciudadana. Los montos transferidos a los municipios están disponibles en la web de la AND. La transparencia en la gestión pública está regulada por la Ley n°6/2002, y referida en otras leyes (Ley n°37, art. 127, y la Ley n°32 de la Contraloría General de la República, art. 17). En 2020, la AMUPA acompañó a los municipios a través de un plan de fortalecimiento de los mecanismos de gestión de la transparencia.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

En Panamá se impulsa la localización de los ODS a través del Plan Estratégico Nacional “Panamá 2030”¹⁸. Además, la ciudad de Panamá forma parte del Pacto Global de alcaldes por el clima y la energía. Esta iniciativa regional cuenta con el apoyo del Programa Internacional de Cooperación Urbana en América Latina y el Caribe (IUC-LAC), financiado por la Unión Europea-UE. La alcaldía de Panamá ha participado en redes internacionales como UCCI o la Red Global de Ciudades Resilientes, sin embargo, no hay información sobre si cuenta o no con una estrategia internacional como política pública.

¹⁸ FLACMA (2019). *Localización de las agendas mundiales*.



18. Paraguay

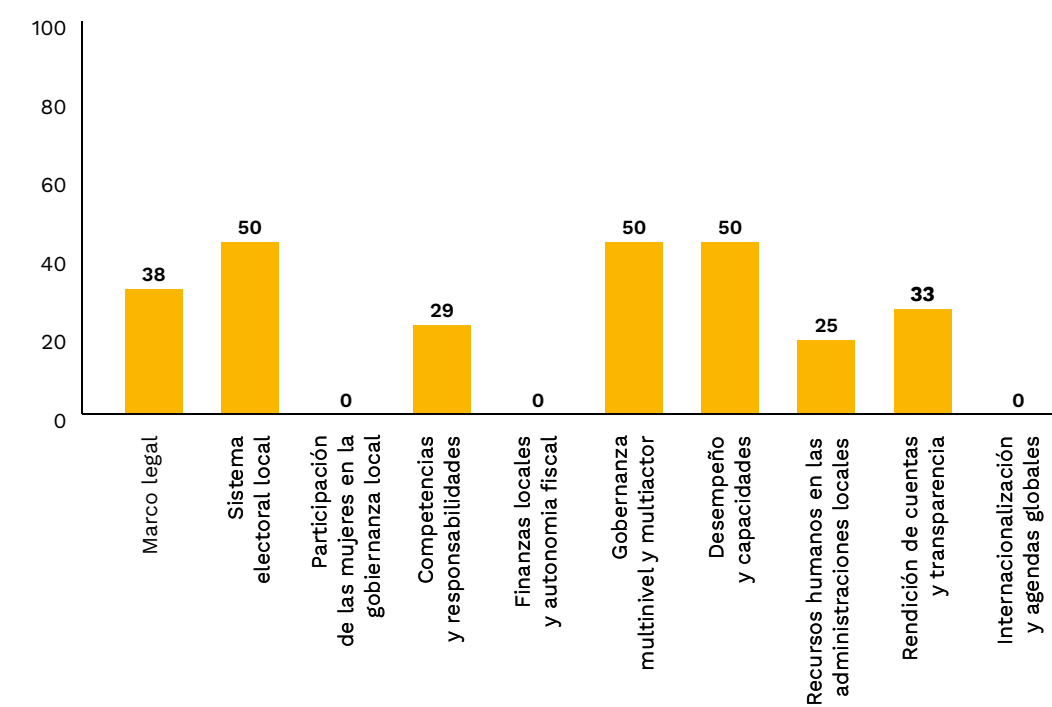
POBLACIÓN:
6.844.146 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
63 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 15 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	8
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	0
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	9
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	1
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	2
TOTAL	100	51

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	8
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Paraguay, una república unitaria y descentralizada según la Constitución de 1992, se compone de 17 departamentos y 262 municipios, más la ciudad capital, Asunción. Desde 1989, el país inició un proceso de descentralización para mejorar la eficiencia en los servicios públicos locales y fomentar la transparencia y rendición de cuentas, pero los avances han sido particularmente lentos. La Constitución reconoce a los departamentos una función de representación del Poder Ejecutivo y coordinación de los municipios (art. 161), lo que genera desafíos al gobernador departamental ya que debe responder ante el poder ejecutivo, pero también ante sus electores. La Constitución reconoce a los municipios como entidades descentralizadas (art. 166). La ley nº 426 de 1994, Carta Orgánica del Gobierno Departamental, precisa la autonomía política y administrativa de los departamentos, y reafirma su papel en la coordinación entre gobierno central y los municipios y entre los municipios. La Ley Orgánica Municipal nº 3.966 de 2010, ratifica la autonomía de los municipios, incluyendo en la gestión financiera.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

En Paraguay, desde 1991 los gobiernos locales -el ejecutivo (intendente) y la junta municipal- y desde 1993, los gobiernos departamentales -tanto el gobernador como la junta departamental- no son más designados por presidencia, sino electos por sufragio universal directo, con un mandato de cinco años. Las elecciones coinciden con las elecciones presidenciales y legislativas. Aunque las elecciones locales de 2021 fueron mayormente libres y justas, se observó un aumento de la violencia previa a la votación, planteando desafíos en el proceso electoral¹. En cuanto a la pluralidad democrática local, la mayoría de los intendentes municipales en Paraguay son del partido oficialista Asociación Nacional Republicana (partido colorado), pero un 38 % de gobiernos locales son liderados por dirigentes que no pertenecen al partido en el poder, mostrando cierta pluralidad democrática a nivel local².

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

A pesar de las disposiciones del artículo 32 del Código Electoral Paraguayo, la participación de las mujeres en los consejos locales (departamentales y municipales) es limitada: 20,4 % en 2015, 18,8 % en 2016, 19,0 % en 2017 y 20,1 % en 2018. En 2021, fueron electas 31 intendentas (12 % del total de intendentes), una ligera mejora con respecto a 2015 (26 mujeres intendentas) y, por primera vez, dos gobernadoras

1 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report*. Paraguay. Calificación 63/100. <https://freedomhouse.org/country/paraguay>

2 Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), <https://www.datos.gov.py/dataset/resultados-de-las-elecciones-municipales-y-generales-de-2003-2006-2008-2010-2013-2015-2018-2021>

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2
PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	0
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	2	0
Competencias atribuidas por delegación	6	0
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	2	0
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

electas para el período 2023-2028, señalando que aún es necesario un esfuerzo significativo en la promoción de la participación femenina en la toma de decisiones a nivel local en Paraguay³. Existe una Red de Mujeres Múicipes del Paraguay.

4. Competencias y responsabilidades

La Ley Municipal nº 3.966 define amplias funciones para los municipios (planificación y urbanismo, infraestructura y servicios, transporte, medioambiente, patrimonio histórico y cultural, educación y cultura, desarrollo productivo y social, prevención de emergencias, seguridad, etc.)⁴. En su inicio establece que “las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos...” (art. 12). Por consiguiente, debido a la tradición centralizadora, el gobierno central sigue desempeñando un papel predominante en la provisión de servicios básicos y las prestaciones por parte de los gobiernos locales es limitada, siendo prácticamente inexistente en los gobiernos departamentales.

Además, no hay planes actuales para transferir más responsabilidades de servicios a nivel local, indicando una persistente centralización en la administración de servicios públicos.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

Los gobiernos locales operan con una base financiera extremadamente débil. Municipios y departamentos representan el 1,6 % de los gastos y el 1,2 % de los ingresos del gobierno nacional (1,1 % a nivel municipal, 0,5 % a nivel departamental). Los municipios gozan de mayores poderes fiscales en comparación con los departamentos. Mientras que los municipios casi no reciben subvenciones con fines generales del gobierno central, situación única en América Latina y el Caribe, los departamentos no pueden recaudar impuestos y dependen de las transferencias intergubernamentales (fuentes: subsidios generales, un porcentaje del IVA y del impuesto sobre la propiedad). Ambos municipios y departamentos reciben transferencias con fines

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	9
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	1
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	4
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	4
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	0

específicos de una parte de las regalías de los proyectos hidroeléctricos binacionales, entre Paraguay-Brasil y entre Paraguay-Argentina. La Ley nº 3.984 de 2010 regula la Distribución y Depósito de Regalías y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales, y la Ley nº 4.758 de 2012 establece el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).

El principal ingreso propio de los municipios es el impuesto sobre la propiedad que representó el 48 % de los ingresos fiscales locales en 2020, del cual deben transferir 15 % a los departamentos y 15 % se redistribuye entre los municipios más pobres. Además, los municipios generan ingresos mediante tasas por servicios (recolección de residuos, alumbrado y cementerios), multas, tarifas, licencias y otros cargos, aunque solo las ciudades grandes tienen capacidad de recaudación. La mayor parte de su presupuesto

local se destina a la administración general. En 2020, las inversiones de capital representaban el 22 % de los presupuestos locales, financiados principalmente vía dos fondos (de regalías y del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo). Ambos fondos combinados representaron, en 2020, USD \$957 millones PPP (paridad de poder adquisitivo), distribuidos 50 % para los departamentos y 50 % para los municipios. Esos fondos deben ser destinados principalmente a gastos de capital y en el caso del FONACIDE a estructuras educativas. Según el artículo 78 de la Ley Municipal de 2010, los municipios pueden contraer préstamos, previa aprobación del consejo municipal, pero el endeudamiento es mínimo y fuertemente controlado por el gobierno central.⁵

3 <https://observaparticipacionpolitica.org/2021/10/12/mas-intendentas-que-en-2015/>

4 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>

5 OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment y Nickson, A. (2026, forthcoming) “Paraguay”, en Benton, J. & Kincaid, R. (eds) *The Elgar Encyclopedia of Local and Regional Governments: A Global Perspective*. Edward Elgar Publishers: Camberely, England.

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	11
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	0
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

6. Gobernanza multinivel y multiactor

A pesar de la existencia desde 1954 de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), y la existencia de asociaciones departamentales y temáticas, como la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay y la Red de Mujeres Múicipes del Paraguay, la cooperación intermunicipal es limitada. A inicios de 2022 se constituyó una Asociación de Municipios del Área Metropolitana de Asunción y en 2023 del Área Metropolitana de Encarnación.

Con relación a la participación ciudadana, se han establecido mecanismos regulados por ley, como los Consejos de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Municipal, que promueven la colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil⁶.

Aunque la Constitución de 1992 prevé el derecho a la asociación intermunicipal, no existe un marco legal específico. También se han implementado mecanismos de articulación público-privada, como consejos público-privados, para mejorar la toma de decisiones

y la gestión de recursos y proyectos municipales, fortaleciendo así la cooperación y la transparencia.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

La Ley Orgánica Municipal en Paraguay (título 10) establece que los municipios son responsables de la planificación local, utilizando herramientas como el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) y el Plan de Desarrollo Sustentable (PDS). El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay prioriza la planificación de políticas a nivel nacional, involucrando en principio a departamentos y municipios a través de procesos participativos. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 destaca la importancia de la colaboración entre niveles de gobierno y comunidades para coordinar servicios públicos, mejorar condiciones de asentamientos precarios y descentralizar políticas públicas. La colaboración se fortalece mediante Consejos de Desarrollo y acciones coordinadas, especialmente en áreas vulnerables. Además, se implementaron reformas fiscales y financieras en colaboración con el BID para mejorar

⁶ CEAMSO; Investigación para el Desarrollo (2020) *Manual para las Buenas Prácticas en Transparencia de los gobiernos municipales*. Disponible en: <https://desarrollo.org.py/wp-content/uploads/2020/10/PROGRAMA-DE-DEMOCRACIA-Y-GOBERNABILIDAD-Original-3.pdf>

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	4
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	0

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	1
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	1
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	0

la gestión financiera pública y la transparencia fiscal a nivel nacional y municipal⁷.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

En Paraguay, los cargos permanentes en entidades gubernamentales, descentralizadas, y gobiernos locales son designados oficialmente a través de actos administrativos y están previstos en el Presupuesto General de la Nación, conforme a la Ley n° 1.626 de la Función Pública.

Aunque no hay esquemas nacionales regulares de capacitación para autoridades locales, se han llevado a cabo formaciones específicas para mejorar la gobernanza local. La OPACI organiza regularmente jornadas de capacitación (ej. sobre presupuesto y administración municipal, sobre gestión de movilidad, residuos sólidos, y jornadas en diferentes municipios). También algunos ministerios como el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) realizó charlas y conferencias en varios departamentos para fortalecer políticas de Desarrollo Sostenible

en 2023. Asimismo, en 2022, se llevó a cabo una Jornada de Capacitaciones sobre Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana para intendentes y concejales municipales. Además, durante el “Foro Nacional e Internacional sobre Descentralización y Desarrollo Local” en 2020 se abordaron temas de interés regional para fortalecer la descentralización y el desarrollo local⁸.

9. Rendición de cuentas y transparencia

La Constitución de 1992 establece que la Contraloría General de la República es responsable de controlar y auditar los informes presentados por los gobiernos departamentales y municipales, pero su capacidad es limitada. Además, la constitución reconoce el derecho a la información. Las leyes n° 5189/14 y n° 5282/14 promueven la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública. Sin embargo, el monitoreo indica cumplimiento intermedio en la mayoría de los municipios, y algunos carecen de sitios web. La Ley Orgánica Municipal y la Ley 5.590 establecen la obligación de proporcionar información y promover la participación ciudadana. Se han creado

⁷ IADB (2021) *Paraguay: Compromiso con la Mejora de sus finanzas públicas como Pilar para su Desarrollo Sostenible*. Gestión fiscal. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/paraguay-compromiso-con-gestion-fiscal-responsable/>
⁸ Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Habitat de Paraguay. (2023). *Autoridades municipales de Caazapá participaron de la capacitación sobre Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana*. MUVH. <https://www.muvh.gov.py/blog/2023/autoridades-municipales-de-caazapa-participaron-de-la-capacitacion-sobre-ordenamiento-territorial-y-planificacion-urbana.html>

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	2
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0

PARAGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	2
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	2

mecanismos como las Juntas Comunales de Vecinos. Aunque las Audiencias Públicas son herramientas de rendición de cuentas, la supervisión es débil, y se insta a fortalecer la relación entre la planificación y el monitoreo del presupuesto para mejorar la transparencia y combatir la corrupción.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Paraguay avanza en la internacionalización y alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A través de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), en 2021 creó una Comisión para la Localización de los ODS y desarrolló una guía para vincular los Planes de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM) con la Agenda 2030 y los ODS. Esta guía fortalece la coordinación entre los ODS y los planes locales y departamentales, incluyendo los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Además, el Foro “Los ODS en las Ciudades” celebrado en junio de

2023, resaltó el compromiso de Paraguay con la implementación de los ODS a nivel local, departamental y nacional. El Foro se enfocó en la cooperación entre múltiples partes interesadas y buscaba la coherencia vertical al vincular planes y monitoreo para lograr los ODS. El municipio de Filadelfia produjo un Informe Local Voluntario en 2022. A finales de ese año se creó la Red Nacional de Municipios frente al Cambio Climático. No hay información sobre la existencia de planes o programas internacionales en municipios paraguayos y la ciudad de Asunción no ha sido muy activa internacionalmente, salvo de forma intermitente en la red de Mercociudades (con 23 municipios miembros).



Brooke Laven, Asunción, Paraguay



19. Perú

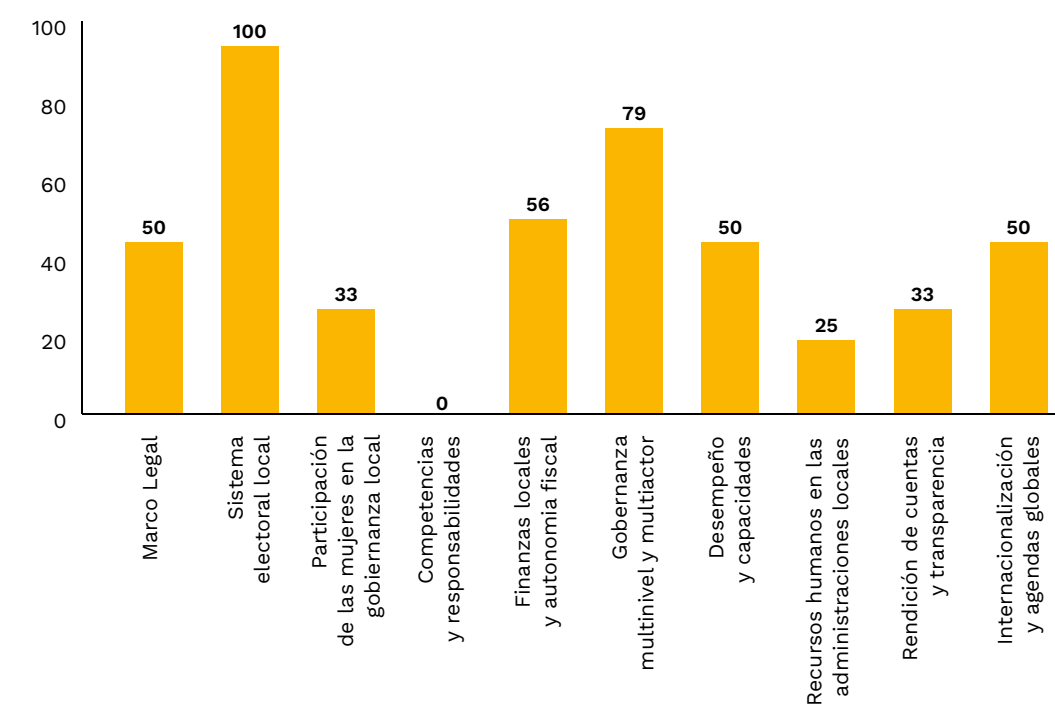
POBLACIÓN:
33.845.617 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
79 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 10 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	0
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	10
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	2
TOTAL	100	71

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La Constitución define al Estado peruano como unitario, representativo y descentralizado (CP, art. 43) dotado de un régimen presidencialista¹. Iniciada en 2002, la descentralización contribuyó a la transición de una dictadura militar a una democracia representativa. La Constitución de 1993 proporciona la base normativa, y la reforma constitucional de 2002 definió tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El ámbito de gobierno regional son las regiones y departamentos; el ámbito local son las provincias, distritos y centros poblados (CP, art. 189). Los gobiernos regionales están a cargo de los departamentos y de la Provincia Constitucional del Callao (art. 190). Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local (CP, art. 194). Ambos niveles de gobierno tienen autonomía política, económica y administrativa (CP, art. 191, 194). Lima Metropolitana, la ciudad capital, no integra ninguna región y tiene un régimen especial legal que la equipara a las regiones (CP, art. 198).

Existen 25 gobiernos regionales (incluyendo la Provincia Regional del Callao) y 2.069 gobiernos locales (195 municipios provinciales y 1.874 municipalidades distritales). El proceso de creación de los gobiernos regionales electos se inicia en el período 2001-2006. En 2002 se aprueba la Ley Básica de Descentralización (nº 27.783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOR nº 27.867/2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM nº 27.972/2003), donde se detallan la estructura y funciones para cada nivel. El gobierno regional está conformado por el Consejo Regional, órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional, órgano consultivo

y de coordinación integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil (CP, art. 191). El gobierno local está compuesto por el Concejo Municipal, órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía, órgano ejecutivo (CP, art. 194). Los municipios distritales son autónomos respecto a los provinciales, pero estos cumplen un papel de coordinación estratégica de la planificación con los municipios distritales en su provincia (LOM, art. 73 y 97).

En 2007 se creó la Secretaría de Descentralización para abordar los desafíos de solapamiento y desigualdades entre los gobiernos subnacionales. Sin embargo, persisten marcadas disparidades regionales con una fuerte concentración de la actividad económica alrededor de la capital, Lima, en contraste con las zonas montañosas y amazónicas.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

El gobernador y vicegobernadores regionales, así como los miembros del Consejo Regional (entre 7 y 25 miembros), son electos por sufragio directo en dos vueltas por un período de cuatro años (CP, art. 191). El alcalde y los regidores del Concejo Municipal también son electos por sufragio directo, en dos vueltas, por cuatro años. No hay reelección inmediata ni para el gobernador ni para el alcalde (CP, art. 194).

En las elecciones subnacionales de 2022, el partido oficialista no ganó en ningún departamento, y la mayoría de los gobiernos locales electos son independientes o de partidos no oficialistas², reflejando inestabilidad política y desconfianza hacia los partidos establecidos. El intento de autogolpe del presidente Pedro Castillo en 2022 resultó en su destitución, abriendo una etapa de inestabilidad con seis presidentes entre 2022 y 2025. El informe de

¹ Constitución Política del Perú, diciembre de 2024 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7399853/6308989-decimonovena-edicion-oficial-de-la-constitucion-politica-del-peru-que-incluye-su-adaptacion-a-un-lenguaje-llano.pdf>
² ONPE (2022) *Resultados Elecciones regionales y municipales 2022*. Presentación de resultados. Disponible en: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/ERM2022/ResumenGeneral>

PERÚ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	9
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0

canon y regalías de industrias extractivas (minería, gas, petróleo, hidroenergía) que benefician esencialmente a las regiones y provincias donde se extraen, y se destinan para inversiones. Las transferencias han disminuido desde 2012. Las regiones no tienen tributos propios asignados (excepto ciertas tasas y pagos por servicios). Los municipios disponen de impuesto sobre bienes inmuebles (65,5% de los ingresos fiscales), sobre las transacciones inmobiliarias, sobre vehículos y otros menores. Las reformas fiscales también han impactado la recaudación subnacional, presentando desafíos para la sostenibilidad financiera y la toma de decisiones a nivel local⁷.

En 2019, las regiones representaban el 57 % del gasto de los gobiernos subnacionales y los municipios el 43 %. La principal línea de gasto es el personal (38,3% del gasto subnacional, que se concentra más en las regiones a cargo del personal de educación y salud). Los gobiernos subnacionales asumen un papel clave en la inversión pública (61,9% del total de la inversión pública), que se benefician de las transferencias, principalmente del canon y se dirigen al transporte, saneamiento y educación. El hecho

que estos recursos se dirijan hacia las regiones y provincias de donde se extraen ha incrementado las inequidades territoriales.

Los gobiernos subnacionales solo pueden endeudarse con la garantía del Estado para proyectos de inversión de capital (Decreto Legislativo nº 1.275/2016). El nivel de endeudamiento es bajo (0,5 % del PIB en 2019).

6. Gobernanza multinivel y multiactor

Existen diversas asociaciones de gobiernos subnacionales, como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), creada en 1965, y refundada en 1982; la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) creada en el 2000; la Asociación de Municipalidades en Red (MUNIRED), activa desde 2014 y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), creada en 2016, las cuales desempeñan un papel clave en la gobernanza multinivel.

En 2007 se creó la Secretaría de Descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM}, que reemplazó al antiguo Consejo Nacional de Descentralización. El Gabinete Descentralizado y,

desde 2017, una nueva estructura bajo el Gabinete del Primer Ministro busca mejorar la coordinación con los gobiernos subnacionales. En mayo de 2021, el gobierno central presentó una Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado con el fin de establecer la metodología para el proceso de elaboración (formulación o actualización) de los Planes de Desarrollo Regional y así alinear los objetivos nacionales con los regionales. Los municipios deben establecer Consejos de Coordinación Local Provinciales (que incluyen a los alcaldes distritales) y Consejos de Coordinación Local Distrital, y ambos deben incluir a la sociedad civil (al menos 40 % de sus miembros).

Con relación a la planificación urbana, según el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, las ciudades se clasifican en ciudades menores, intermedias y mayores. En 2021, 26 ciudades peruanas tenían más de 100.000 habitantes, concentrando el 61% de la población, y ocho ciudades eran consideradas metrópolis (Lima, Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huancayo y Cuzco), concentrando el 43 % de la población.

La Ley de Mancomunidad Municipal (nº 29.029, 2007), revisada por la Ley N.º 29.341 de 2009, favorece el asociativismo entre municipios próximos para la gestión de servicios, el desarrollo económico o la protección del medioambiente. En 2023 existían 209 mancomunidades inscritas con el fin de canalizar recursos públicos para el financiamiento de obras. Por otro lado, el Decreto Legislativo nº1.224, de promoción de la inversión privada facilita la creación de Asociaciones Público Privadas⁸.

La Constitución (art. 31 y 32) y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley nº 26.300, 1994) introdujeron mecanismos de participación

ciudadana (referéndum por iniciativa popular, remoción o revocación de autoridades, demandas de rendición de cuentas). La LOM introduce el presupuesto participativo, consejos de coordinación provincial y distrital, juntas de delegados vecinales y diversos mecanismos de participación ciudadana para la planificación local.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

A nivel nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, coordinado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), guía la implementación de la visión de país, políticas de estado y compromisos internacionales, promoviendo la descentralización para fortalecer gobiernos subnacionales. La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) establece una visión a largo plazo hasta 2030.

A nivel regional y local, el Reglamento del Acondicionamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Concertado (PDRC) proporcionan herramientas de planificación participativa para regiones, municipalidades provinciales y distritales, orientando el desarrollo integral de los territorios. Se promueve la conformación de sistemas de ciudades intermedias y se respalda la función planificadora de éstas para el desarrollo integral, en concordancia con planes nacionales, sectoriales y regionales, fomentando la inversión y participación ciudadana.

Desde 2008, la Ley del Presupuesto del Sector Público estableció la ruta para la implementación progresiva del Presupuesto por Resultados, incluyendo gobiernos regionales y locales. En 2009, se creó el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual sigue vigente y se dedica a impulsar

7 OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Ver también. Edgar Quispe-Mamai, Hernán Porto Bravo y Joffre Omar Chaíña Flores, “Experiencia de descentralización en Perú 1980-2023: intentos fallidos y recentralización”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024.

8 Edgar Quispe-Mamai, Hernán Porto Bravo y Joffre Omar Chaíña Flores, “Experiencia de descentralización en Perú 1980-2023: intentos fallidos y recentralización”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº especial, marzo 2024.

PERÚ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	2
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	0
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	2

PERÚ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

la gestión local mediante la transferencia de recursos para el cumplimiento de metas en un período determinado.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

Los servidores públicos de la administración subnacional están cubiertos por el régimen de la carrera administrativa y por el régimen de la contratación administrativa de servicios, donde la primera tiene un carácter estable mientras la segunda tiene un carácter temporal. La principal tendencia a nivel municipal es la contratación temporal, mientras que en los gobiernos regionales prevalece la contratación bajo la carrera administrativa.

En términos de programas para reforzar las capacidades de los empleados públicos locales, la capacitación es un requisito para la promoción en la carrera administrativa. Sin embargo, la definición de agendas y asignación de presupuesto no son

efectivas, y los servidores asumen los costos de su formación⁹. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) tiene una política de capacitación permanente de los servidores públicos que incluye a los gobiernos subnacionales.

Con más de 25 años de existencia, destaca la Escuela Mayor de Gestión Municipal del Perú, asociación civil sin fines de lucro, creada por Michel Azcueta, ex alcalde de Villa El Salvador y leyenda del municipalismo latinoamericano. La Escuela ofrece una extensa variedad de cursos y formaciones en los temas más diversos del desarrollo municipal.

9. Rendición de cuentas y transparencia
La Constitución (art. 199) establece que los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos y por organismos mandatados por la Contraloría general de la República. Perú ha establecido una regulación para los mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas públicas a

⁹ Presidencia del Consejo de Ministros (2012) *El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual Y Desafíos Para La Reforma*. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062273/SERVIR_-_EL_servicio_civil_peruano.PDF

PERÚ	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	2
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	2
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

través de la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (Ley nº 27.806). Esta legislación requiere que las entidades públicas informen sobre la implementación y resultados de sus políticas en todos los niveles de gobierno. A través del Portal de Transparencia y la Cuenta General de la República se puede acceder a la información fiscal subnacional (ejecución presupuestaria de cada gobierno regional y municipio del país). Sin embargo, los avances en gobierno abierto y digitalización a nivel subnacional son desiguales. La mayoría de los gobiernos locales y regionales carecen de comités de gobierno digital. Solo un gobierno regional y cuatro gobiernos locales tienen portales de datos abiertos, lo que refleja una baja implementación de gobierno abierto en el ámbito subnacional.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

La Ley de Descentralización permite a los municipios la celebración de convenios de cooperación internacional. Perú fomenta la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel local mediante la plataforma “Territorios Digitales Confiables”. Esta iniciativa recopila datos relacionados con 39 indicadores de políticas públicas alineados con los 17 ODS. Además, contribuye a impulsar el cumplimiento de los ods y la alineación con otras agendas globales de Naciones Unidas, como la Nueva Agenda Urbana y el Acuerdo de París contra el Cambio Climático. Tres ciudades (Lima, Chimbote y Trujillo) han presentado Informes Local Voluntario en 2020-2021. Históricamente algunas ciudades fueron activas en

temas internacionales, como la Municipalidad de Villa El Salvador, la Municipalidad de Independencia la cual colaboraba con contrapartes en Francia en temas de agua, o la Alcaldía de Lima Metropolitana. Sin embargo, no hay información sobre municipios peruanos que cuenten con una política pública de relaciones internacionales.



20. República Dominicana

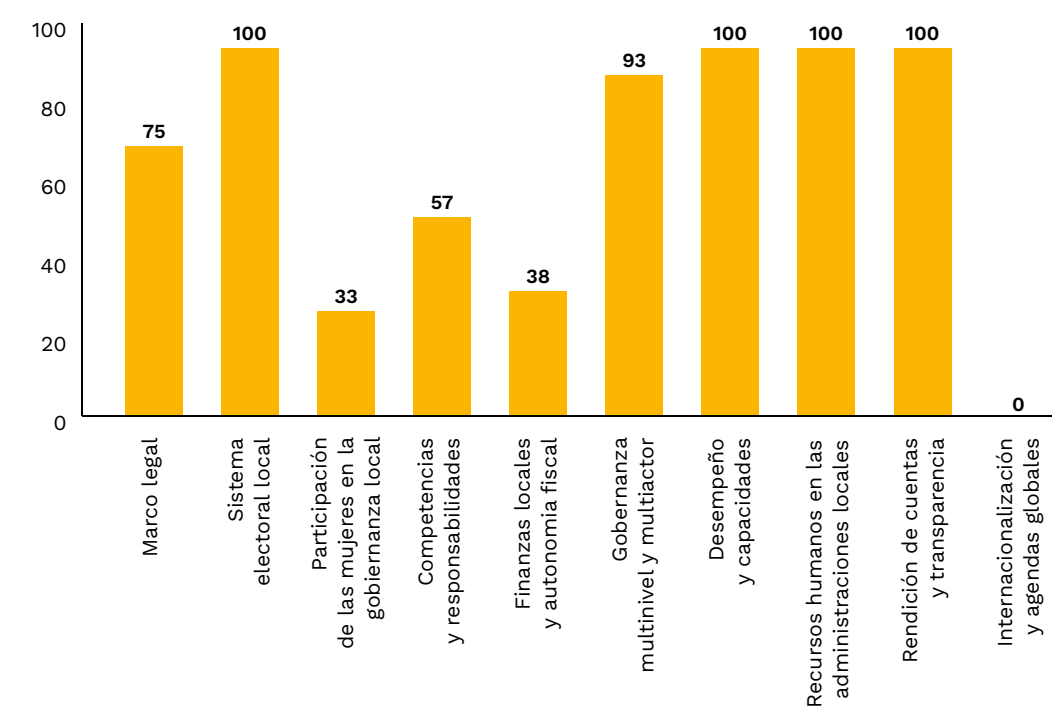
POBLACIÓN:
11.331.265 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
84 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 9 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	12
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	6
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	13
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	6
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	71

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



REPÚBLICA DOMINICANA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	12
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	4
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República Unitaria (Const. art. 3). Está formada por 31 provincias y un Distrito Nacional. Las provincias son una subdivisión administrativa y se dividen a su vez en 393 entidades municipales: 158 ayuntamientos y 235 distritos municipales. La reforma constitucional de 2010 reconoce la autonomía jurídica, las potestades normativas y administrativas y la facultad de gestionar sus ingresos, el presupuesto y patrimonio de los municipios, del Distrito Nacional y crea además los distritos (sección II)¹.

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios (2007) confirma al ayuntamiento como entidad descentralizada y precisa su marco jurídico y su estructura organizativa, sus responsabilidades y recursos. Otros ejemplos de leyes que regulan el quehacer de las municipalidades son: la Ley 166-03 de Ingresos Municipales, que asegura una transferencia mínima de los ingresos nacionales a las entidades municipales (10 %), la Ley 170-07 sobre Presupuesto Participativo y, más recientemente, la Ley 368-22 sobre Ordenamiento Territorial, entre otras.

En 2012, el gobierno lanzó el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración (2021-2024), que incluyó la modernización de la gestión de los gobiernos locales (con 25 municipios piloto).

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

Los municipios y distritos municipales están gobernados por regidores y vocales distritales, que conforman el órgano legislativo, y los alcaldes y directores de la Juntas distritales, que asumen funciones ejecutivas. Todos son electos por voto popular y con un mandato de cuatro años, con posibilidad de reelección². A la cabeza de las provincias, el poder ejecutivo designa un gobernador que lo representa cuya función es de facilitar la relación con los órganos sectoriales de gobierno.

Las elecciones se realizan de manera regular y son relativamente libres, aunque han sido señalados problemas de corrupción³. El mapa electoral a nivel local refleja la presencia de diversos partidos políticos, aunque la gran mayoría de las alcaldías está en manos del partido oficialista. En las elecciones de febrero de 2024, el Partido Revolucionario Moderno (PRM) obtuvo el control de 121 de los 158 municipios, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ganó 16

1 Constitución de la República Dominicana, <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/transparencia/base-legal-de-la-instituci%C3%B3n/constituci%C3%B3n-de-la-rep%C3%BAblica-dominicana/>
2 Ley 176-07, https://ri.gob.do/wp-content/uploads/Marco_Legal/Leyes/Ley_176-07.pdf; BID (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*.
3 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report: Dominican Republic*. Calificación 68/100. <https://freedomhouse.org/country/dominican-republic>.

REPÚBLICA DOMINICANA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2
REPÚBLICA DOMINICANA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	8
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	4

alcaldías, la Fuerza del Pueblo obtuvo 6, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) 1, y otros partidos 14⁴.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

La Ley 176-07 fija un cupo mínimo de 33 % de candidaturas femeninas en las listas electorales. En 2018, el 13,3 % de las alcaldías estaban encabezadas por mujeres. En las elecciones celebradas en 2020 el porcentaje se redujo a 12 %, y en las elecciones municipales de febrero de 2024, aunque la representación femenina en cargos de regidurías y vocales distritales aumentó en un 11 % (alcanzando el 42,8 %), el número de mujeres alcaldesas se redujo representando solo el 10 % del total (pero para vicealcaldesa 89 %)⁵. Además, un estudio del PNUD de 2020 reveló que el 93 % de las 103 candidatas encuestadas había sido víctimas de violencia política durante el proceso

electoral, enfrentando desde insultos e intimidaciones hasta difamación, presión para renunciar y acoso en redes sociales⁶.

4. Competencias y responsabilidades

Los ámbitos de actuación para los diferentes entes en la división política administrativa están definidos en la Ley 176-07. De acuerdo a dicha Ley, el municipio ejercerá como propias o exclusivas las competencias de: ordenamiento del territorio, planeamiento y equipamiento urbano, alumbrado público, tránsito y mantenimiento de vías, gestión del espacio público y áreas verdes, prevención de incendios, gestión de residuos sólidos, higiene y saneamiento ambiental, preservación del patrimonio histórico y cultural, mercados y mataderos, cementerios, desarrollo económico local. Dentro de las competencias compartidas: servicios sociales, incluyendo políticas de apoyo a la mujer, seguridad pública, atención primaria de salud,

4 <https://elecciones2024.jce.gob.do/municipales>

5 <https://jce.gob.do/Noticias/jce-informa-representacion-de-la-mujer-en-elecciones-municipales-alcanzo-el-4284>

6 Naciones Unidas en República Dominicana (2024) *ONU insta a tomar medidas para promover la participación de la mujer en espacios políticos y de toma de decisiones*. Naciones Unidas, 15 de febrero. Disponible en: <https://dominicanrepublic.un.org/es/262774-onu-esta-tomar-medidas-para-promover-la-participaci%C3%BA3n-de-la-mujer-en-espacios-pol%C3%ADticos-y> (Accedido: 10 de febrero de 2025).

REPÚBLICA DOMINICANA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	6
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	1
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	2
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	2
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	1

educación inicial, básica y técnica (en particular infraestructuras escolares), agua potable y saneamiento, cultura y deporte, defensa civil y turismo.

Las Juntas de distritos municipales son reconocidas como “órganos desconcentrados del ayuntamiento”. Sus competencias son más limitadas (mantenimiento vial, cementerios, alumbrado público, gestión de residuos, aseo, conservación de patrimonio y medioambiente, ejecución de obras de interés local).

El Decreto n°734-22 (diciembre de 2022) creó el Gabinete para el Desarrollo del Sistema de Transferencia de Competencias desde Órganos y Entes del Poder Ejecutivo hacia la Administración Local. Los municipios pueden solicitar la delegación de determinadas competencias al Gobierno Central, respondiendo a la demanda de la ciudadanía.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

En 2020, el gasto de los gobiernos locales representó apenas el 2,0 % del gasto público total, 0,4 % del PIB⁷. El 86,3 % se destina a gastos corrientes y el 13,7 % a inversión, no cumpliéndose la Ley 176-07 que estipula el 56 % de los recursos para gastos corrientes, el 40 % para obras de infraestructura e inmuebles y 4 % para programas educativos, de género y salud.

Esto se debe en parte a que los gobiernos locales dependen de las transferencias del gobierno central que son insuficientes (en 2020, 78 % de los recursos). No se cumple la legislación que establece que los gobiernos locales deben recibir el 10 % de los ingresos fiscales corrientes del gobierno central.⁸ A pesar de aumentos recientes en el monto de transferencias⁹, éstas aún no alcanzaban el 3 % de los ingresos

7 OCDE – UCLG-CGLU. *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Acceso: <https://www.sng-wofi.org>

8 Ley No. 166-03, del 6 de octubre de 2003, que dispone que la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado Dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación será de 10 %, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos.

9 BID (2022). Op. Cit. Aumento de 3,13 % en 2021. El porcentaje estuvo cuasi congelado entre 2008 y 2017.

REPÚBLICA DOMINICANA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	13
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	1
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/ supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	2
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	4
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	2

corrientes del gobierno central en 2022. Su distribución entre los municipios se basa en el número de habitantes y se asegura un mínimo por entidad, pero no cubren las necesidades financieras básicas. La República Dominicana es uno de los pocos países de la región cuyo sistema de transferencias condicionadas incluye un componente explícito de género.

La recaudación propia se elevaba al 20 % del presupuesto local, con fuertes diferencias entre municipios grandes y pequeños. Las entidades municipales tienen potestades tributarias escasas, que se limitan a ciertos arbitrios y tasas y la contribución por mejoras¹⁰. Para gestionar préstamos, los gobiernos locales deben presentar solicitudes a la Dirección General de Crédito Público y ante el Congreso Nacional.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

En República Dominicana existen dos asociaciones nacionales de gobiernos locales: la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM), creadas en el 2000 y 2008, respectivamente. Estas organizaciones asocian y representan al conjunto de los municipios y a los distritos municipales para la defensa de la autonomía local. Por otro lado, la Liga

Municipal Dominicana (LMD), creada por ley en 1938, tiene funciones de asesoría técnica y planificación (capítulo IV, Ley 176-07) y cogestiona el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP, ver abajo).

En 2023 se reunió por primera vez el Gabinete Nacional de Descentralización (GND) (lanzado en diciembre de 2022, decreto 734-22) con la finalidad de fortalecer la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en los territorios. Tanto los diferentes ministerios y direcciones gubernamentales relacionadas con los gobiernos locales como la LMD, FEDOMU y FEDODIM participan en el Gabinete y asumen además el seguimiento del SISMAP.

La participación ciudadana es promovida desde la propia Ley 176-07 (que ya preveía peticiones, referéndums, plebiscitos, cabildo abierto, etc.) y ampliada por la Ley 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. Esta ley estipula que el 40 % del uso de las transferencias del presupuesto nacional (Ley 163-03) debe ser objeto de decisión y seguimiento ciudadano a través del Plan Participativo de Inversión, mediante asambleas comunitarias, de barrio, comités de seguimiento y

control municipal y de auditoría social, consejos de desarrollo local. Estudios recientes en algunos municipios muestra avances en la implementación, pero con limitaciones e irregularidades¹¹.

Con relación a los mecanismos de asociación y cooperación territorial supra o intermunicipales, la Ley 176-07 (título V), instituyó las mancomunidades de municipios. Existe además la posibilidad de crear consorcios para llevar a cabo proyectos conjuntos en áreas como medio ambiente, gestión de residuos sólidos y desarrollo económico; comisiones regionales de coordinación y consulta que reúnen a representantes de varios municipios dentro de una región; asociaciones de municipios fronterizos en la frontera con Haití y consejos de desarrollo regional de consulta y coordinación en el ámbito de las regiones administrativas.

Además, la Ley 47-20 regula las Asociaciones Público-Privadas y en su ámbito de aplicación incluye expresamente a los ayuntamientos.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Las capacidades de gestión y el desempeño de los gobiernos locales son muy desiguales en el país: existe una brecha importante entre ciudades como Santo Domingo y Santiago de los Caballeros y el resto de los municipios. Esta diferencia se manifiesta en los procesos de planificación de las políticas públicas y en los avances hacia el gobierno abierto. Según la Ley 368-22 sobre Ordenamiento Territorial (2022) cada municipio debe dotarse de un Plan Municipal de Desarrollo (también título IX de la Ley 176-07). A los fines de la planificación regional, ese mismo año fue promulgada la Ley

orgánica de regiones únicas (Ley 345-22) que incluye a municipios y distritos. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través del Viceministro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional asume la función rectora de la planificación de los planes regionales.

Con la finalidad de monitorear el desempeño de los gobiernos locales, en 2015 se creó el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal), que analiza 40 áreas de desempeño (presupuesto, planificación, calidad del gasto y prestación de servicios, recursos humanos, transparencia, participación ciudadana, etc.) con informes regulares trimestrales que miden avances y un ranking que cubre actualmente 158 municipios y 235 juntas distritales. La mayoría de los ayuntamientos muestra un alto desempeño en gestión de presupuestos y avances regulares en la calidad del gasto, gestión de recursos humanos y acceso a la información, también en presupuesto participativo, pero con dificultades en materia de planificación, compras y contrataciones. El desempeño de las Juntas es en promedio inferior al de los ayuntamientos. Sobre el SISMAP, se ha generado un sistema de estímulos y un banco de buenas prácticas¹².

En cuanto al refuerzo de las capacidades de las autoridades locales electas, el MAP diseñó en 2022 un programa de formación de los gobiernos locales. La Liga Municipal Dominicana, junto al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), FEDOMU y FEDODIM lanzaron un plan nacional de capacitación municipal. En el mismo orden, el Ministerio de Economía imparte cursos a los gobiernos locales sobre inversión pública, mientras que el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM) ofrece cursos sobre

10 BID (2022). Op. cit.

11 CEPAE-Participación ciudadana, Informe de Implementación del Presupuesto Participativo en el marco de la Ley 176-07, 2019, <https://pciudadana.org/wp-content/uploads/2022/03/Implementacion-del-Presupuesto-Participativo.pdf>

12 <https://www.sismap.gob.do/Municipal/>

REPÚBLICA DOMINICANA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos) País federal: - Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)	2	0

administración pública municipal, innovación, presupuesto participativo, planificación urbana y ordenamiento territorial, liderazgo y gestión municipal¹³.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

La carrera administrativa municipal está basada en la Ley 176-07 (título XI) y regulada por la Ley 4.108 de la Función Pública. El MAP inició en 2022 un programa piloto de incorporación de gobiernos locales a la carrera administrativa municipal y un programa para la profesionalización de los servidores públicos municipales en municipios de la zona fronteriza. Al mismo tiempo desarrolló una guía para la implementación de la carrera y, junto a la FEDOMU, desarrolla esfuerzos para concretar su despliegue.

9. Rendición de cuentas y transparencia

La fiscalización financiera de los municipios corresponde a la Cámara de Cuentas y a la Contraloría General. Como ya se señaló, el SISMAP Municipal permite un monitoreo regular de la gestión local. Todas las instituciones gubernamentales cuentan con oficina de libre acceso a la Información (Ley 20-00). La Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del Ministerio de Hacienda publica anualmente informes agregados de ejecución presupuestaria de los gobiernos locales y la LMD publica un informe completo.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

En República Dominicana se desarrollan esfuerzos alineados con la Agenda 2030 de localización de los ODS en varios municipios. La FEDOMU, por su parte, impulsa una agenda internacional municipal y participa en una de las comisiones sectoriales nacionales sobre los ODS. El municipio de Santo Domingo forma parte de “Gobiernos Locales por la Sustentabilidad”, ICLEI, que implementa políticas verdes para impulsar el desarrollo sustentable. Santiago de los Caballeros participaba en la Red Global de Ciudades Resilientes, pero discontinuó su membresía. Fuera de esas dos ciudades, no se perciben más municipios dominicanos involucrados en temas internacionales.

13 El ICAM fue creado el 30 de julio del año 2014 bajo la resolución No. 6-2014. Ver Gregorio Montero, “Descentralización territorial y gobiernos locales en República Dominicana”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, Vol. II, marzo 2024, pp. 39-40



Andy Quezada, Constanza, República Dominicana

21. Uruguay



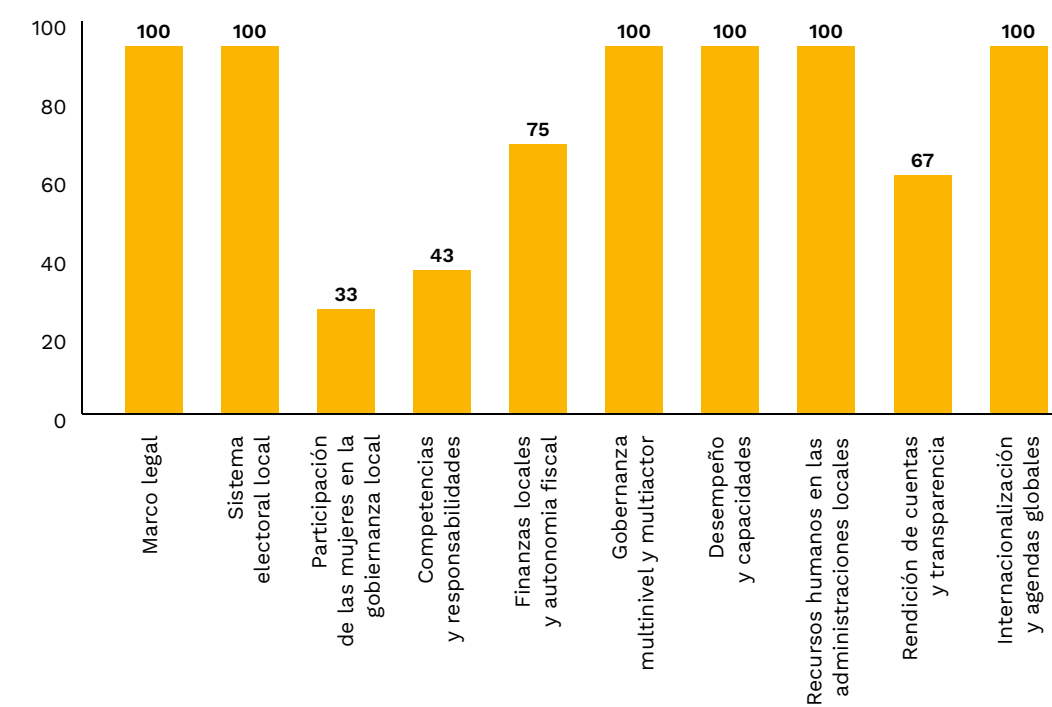
POBLACIÓN:
3.388.081 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
96 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 4 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	16
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	12
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	6
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	12
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	14
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	8
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	4
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	4
TOTAL	100	82

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Uruguay es un estado unitario democrático de carácter presidencialista que cuenta con tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. La Constitución establece que el Estado impulsará políticas de descentralización (artículo 50) y reconoce y regula de forma detallada la existencia de gobiernos departamentales y autoridades locales (Sección XVI)¹. El reconocimiento de la autonomía local solo aparece para el nivel departamental, en el artículo 283, en el cual se reconoce a las autoridades departamentales el derecho a reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a su autonomía.

Los departamentos uruguayos (19 en la actualidad) son una particularidad en la región latinoamericana, ya que por su superficie y población se asemejan a gobiernos intermedios, pero por sus funciones se asemejan al nivel local. La Junta departamental ejerce funciones legislativas y está compuesta por 31 ediles, teniendo sus decretos rango de ley en sus territorios. Se trata de una dimensión relevante que da cuenta del importante nivel de autonomía de los departamentos. Los municipios se crean por ley en 2009 (Ley nº 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana) aunque su regulación actual se fija en 2014 (Ley nº 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana, que substituye a la Ley 18.567)². Las autoridades municipales son el Concejo Municipal (con 4 concejales) y el alcalde. Los 136 municipios existentes cubren el 31% del territorio y el 73 % de la población del país, o sea que no todas las intendencias tienen su territorio plenamente municipalizado (únicamente Canelones, Maldonado

y Montevideo han creado municipios en todo su territorio). Asimismo, la dependencia presupuestaria de los municipios de las intendencias sigue siendo una realidad no resuelta que limita la autonomía municipal.

Las disposiciones constitucionales relativas a la descentralización se despliegan en leyes específicas. La Ley Orgánica Municipal (Ley nº 9.515/1935)³, revisada en diversas ocasiones, regula las competencias y el funcionamiento de los departamentos, las intendencias, las juntas departamentales y las juntas locales. La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, aprobada en 2009 (Ley nº 18.567) y revisada en 2014 (Ley nº 19.272) regula la creación y las competencias de los municipios. La regulación del régimen municipal es todavía incompleta y requerirá de ulteriores desarrollos en el futuro, en especial para dotar de mayor claridad a todo lo que se refiere a las competencias, financiación y vínculos con las intendencias. Otras leyes también inciden en el funcionamiento de los gobiernos departamentales y municipales: legislación en materia electoral, presupuestaria, función pública y también de carácter sectorial (ordenamiento del territorio, educación, salud, políticas sociales, agricultura, etc.).

2. Sistema de elección de los gobiernos locales

La Constitución regula la elección democrática de los intendentes y de las Juntas Departamentales (art. 77). La elección de los alcaldes y concejales está regulada por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (nº 18.587). Pero mientras que, según la legislación, el alcalde es electo por mayoría simple –el primer titular de la lista más votada dentro de la circunscripción territorial– los

1 Constitución de la República Oriental del Uruguay (incluye modificaciones): <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>
2 Ley nº 18.587: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18567-2009> ; Ley nº 19.272, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014/14>
3 Ley nº 9.515, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9515-1935>

URUGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

concejales son elegidos por representación proporcional. Es de aplicación también lo establecido en la ley electoral (Ley nº 7.812 / 1925, reformada en diferentes ocasiones). Ambas autoridades locales se eligen simultáneamente por sufragio directo. El mandato electoral de los intendentes departamentales y alcaldes es de cinco años, con posibilidad de reelección por un período adicional. Las elecciones locales no son simultáneas a las nacionales. No existen mecanismos para la revocación del mandato de los gobernantes locales.

Uruguay está considerado como una democracia avanzada. *Freedom House* apunta que el país dispone de un sistema político abierto y competitivo, que respeta el pluralismo político. Esta realidad se da también a nivel descentralizado⁴. En las elecciones locales de 2025, el Partido Nacional obtuvo 13 intendentes y 82 alcaldías, el Frente Amplio 4 intendentes y 33 alcaldías, el Partido Colorado 1 intendente y 3 alcaldías y la Coalición Republicana 1 intendente y 18 alcaldías⁵. Es importante señalar, sin embargo, que la oposición, tanto a nivel departamental como municipal, tiene un papel testimonial. La Junta Departamental necesita 3/5 del total de los votos para sancionar decretos que no cuenten con el aval del intendente (Const. art. 281).

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local

La Ley de Cuotas (Ley no 19.555/2017) establece que, en las elecciones nacionales, departamentales y

municipales, cada lista de candidatos deberá incluir personas de ambos sexos. En las elecciones municipales de 2020 se eligieron 23 alcaldesas de 125 municipios, es decir, el 18,4 %. Tras las elecciones de 2025, aún no se cuentan con estadísticas oficiales sobre la proporción de mujeres en las alcaldías. Por su parte, en las elecciones departamentales de 2025, solo una mujer fue elegida como intendenta (en el Departamento de San José) de un total de 19 departamentos, lo que representa el 5,3 %. En cuanto a las alcaldías, 36 de los 136 alcaldes son mujeres, lo que equivale al 26,4 % del total. Las mujeres tienen mayor presencia en los cargos legislativos (ediles y concejales), pero no en los ejecutivos⁶.

4. Competencias y responsabilidades

La Ley Orgánica Municipal describe las principales competencias de los departamentos. El ámbito de responsabilidades se amplía en la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2014 que en su artículo 6 incluye competencias en materia de desarrollo sustentable y ordenamiento territorial. Las competencias de los municipios vienen determinadas por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2014. Su artículo 7 ofrece una relación algo confusa de atribuciones y, sobre todo, deja a criterio de cada Departamento atribuir y dotar de los recursos humanos y financieros necesarios a los municipios para cumplir con las tareas allí definidas.

Los departamentos asumen las competencias

URUGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	6
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: • educación (2 puntos)* • salud (2 puntos)* • justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	2
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	2

principales y los municipios son complementarios en los siguientes ámbitos: planeamiento urbano y ordenamiento territorial y desarrollo económico (principalmente los departamentos, con foco en las actividades agro ganaderas, comercio, industria, abasto y mercados), vialidad (tránsito, carreteras, transporte urbano y departamental), servicios básicos (aseo, gestión de residuos, alumbrado público, cementerios), medioambiente (protección de los recursos, áreas verdes), vivienda (solo departamentos), salud (limitado a higiene pública), educación (departamentos: guarderías), cultura (bibliotecas, esparcimiento, deportes y programas culturales), políticas sociales (esencialmente los departamentos: para mujeres, jóvenes, infancia, mayores y discapacitados). Educación, salud, agua potable, electricidad, vivienda y seguridad son gestionados por el gobierno central.

Los litigios competenciales entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales los resuelve el Tribunal Contencioso-Administrativo (Const. art. 313). Se entiende que dicho precepto aplica también para los contenciosos entre intendencias y municipios, aunque la subordinación de los segundos en relación a los primeros puede dificultar el recurso a dicho Tribunal. Varias leyes nacionales atribuyen algún tipo de competencias complementarias a los departamentos y a los municipios, que vienen enmarcadas

por directrices básicas del ejecutivo nacional, pero la financiación de estas competencias complementarias no siempre queda clara.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

La financiación de los gobiernos departamentales y municipales es regulada por la Constitución y las leyes de descentralización. No existe una ley específica de financiación local.

En 2020, los gobiernos subnacionales en conjunto ejecutaron el 12,3 % del gasto del gobierno general (3,2 % del PIB) y sus ingresos representaron el 13,6 % de los ingresos del total gobierno general (3,1 % del PIB)⁷. La mayor proporción del gasto corresponde a los gobiernos departamentales, que alcanzaron casi el 90 % del total subnacional.

En 2020, los gastos corrientes representan el 84,5 % (de los cuales el 47,7 % son salarios, seguido por bienes y servicios, 25,7 %). Los gobiernos subnacionales asumen un tercio de las inversiones públicas nacionales (representa el 15,5 % de los presupuestos subnacionales)⁸. Los gastos se centran principalmente en servicios públicos, seguido de asuntos económicos, vivienda y servicios comunitarios.

4 Freedom House, *Freedom in the World 2025. Country Profiles*: Uruguay. Calificación: 96/100. <https://freedomhouse.org/country/uruguay>
5 Corte electoral. *Resultados de las elecciones departamentales y municipales de 2025*: <https://www.gub.uy/corte-electoral/datos-y-estadisticas/estadisticas/resultados-elecciones-departamentales-municipales-2025> y https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_departamentales_y_municipales_de_Uruguay_de_2025
6 <https://www.elobservador.com.uy/nacional/solo-una-mujer-gobernara-un-departamento-la-persistente-masculinizacion-del-poder-local-uruguay-n5998912>

7 OECD/UCLG (2022) *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Según el BID, en 2019, los gastos de los departamentos representaban el 9,2 % del gasto consolidado del gobierno nacional (3,4 % del PIB) y los ingresos el 7,4 % de los ingresos del gobierno general (2,4 % del PIB). Mientras que el gasto consolidado de los municipios representaba el 1,2 % del gasto consolidado del gobierno nacional (0,4 % del PIB), no se presentan datos sobre los ingresos municipales (*Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*, 2022).
8 OECD/UCLG (2022). El BID (2022) ofrece cifras de 2019 algo más elevadas sobre la incidencia del gasto de personal: 69,3 % del gasto para los departamentos y 74,5 % para los municipios.

URUGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	12
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: • 0-5 % (1 punto) • 5-10 % (2 puntos) • 10-15 % (3 puntos) • 15-20 % (4 puntos) • 20-30 % (5 puntos) • +30 % (6 puntos)	6	3
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: • 100-80 % (1 punto) • 80-60 % (2 puntos) • 60-50 % (3 puntos) • -50 % (4 puntos)	4	4
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: • -10 % (1 punto) • 10-30 % (2 puntos) • 30-50 % (3 puntos) • +50 % (4 puntos)	4	4
Capacidad legal de endeudamiento: • Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) • Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	2	1

Los ingresos propios son elevados, representan más del 73 % de los presupuestos (de los cuales el 48,3 % provienen de impuestos). Las principales fuentes fiscales son: impuesto sobre bienes inmuebles y la patente de rodados. Solo los departamentos tienen potestad de recaudar impuestos y fijar los tipos (excepto para propiedades rurales fijadas por el gobierno nacional). Los ingresos municipales dependen de las transferencias de los departamentos y del gobierno nacional (sobre el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal). Para los departamentos, la dependencia de las transferencias del gobierno nacional es relativamente baja (26,2 % de sus presupuestos). Una parte muy significativa de dichas transferencias no es condicionada, lo que refuerza la autonomía de los departamentos. La Constitución (art. 214) prevé una transferencia alícuota fija del presupuesto nacional (3,33 %) distribuida a los departamentos sobre la base de porcentajes establecidos en 2005 (62 % de los ingresos por transferencias).

Existen también fondos específicos para la financiación de proyectos como el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), el Fondo del Área Metropolitana o el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Existen también subvenciones del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional y para alumbrado, carreteras y otros menores⁹.

Los departamentos pueden acceder a financiamiento directamente con el sector bancario o a través de fideicomisos financieros, conformados por la cesión de recursos futuros de fuentes seguras, principalmente los ingresos por la patente de rodados. En 2020, la deuda viva total de los gobiernos subnacionales representaba el 0,01 % del PIB¹⁰. La financiación municipal sigue siendo una de las asignaturas pendientes del proceso de descentralización que se ha dado en el país.

6. Gobernanza multinivel y multiactor

El Congreso de Intendentes, reconocido en la Constitución desde 1996 (art. 262), es la instancia de representación de las intendencias. Su función es promover posicionamientos conjuntos de los/as intendentes, en especial con relación al gobierno nacional. Existen otras dos instancias de representación territorial: el Plenario Nacional de Municipios, creado por decisión del Congreso de Intendentes en 2013; y el Congreso Nacional de Ediles, integrado por todos los ediles electos en las Juntas Departamentales del país y creado por Ley en 2021. La capacidad de estas instancias de operativizar una colaboración efectiva entre territorios es limitada y su funcionamiento está fuertemente politizado.

A nivel nacional, la relación con los gobiernos subnacionales está a cargo de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El Ministerio de Economía y Finanzas gestiona las transferencias. La reforma constitucional de 1996 creó la Comisión Sectorial de Descentralización (Const. art. 230), integrada a partes iguales por representantes de los ministerios del gobierno nacional y del Congreso de Intendentes. La Comisión, cuya presidencia es rotatoria entre los dos niveles de gobierno, determina los proyectos financiados por el Programa Fondo de Desarrollo del Interior y el Programa Caminería Rural, así como los compromisos de gestión celebrados entre Municipios e Intendencias y del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal. Existen otras instancias que aseguran la interlocución multinivel, aunque con un perfil más consultivo.

Más allá de estas asociaciones nacionales, existen varias redes de trabajo interdepartamental e intermunicipal. Es el caso de Red de Direcciones de Cultura Departamentales o la Red de Municipios y Comunidades Saludables. También hay un trabajo incipiente de mancomunación de esfuerzos en el

ámbito metropolitano (Montevideo, Canelones, San José) y en el interior (ej. Federación de Municipios de Cerro Largo), pero su desarrollo es aún limitado y la influencia del gobierno nacional sigue siendo importante. En los últimos años se han desarrollado esfuerzos relevantes para promover la cooperación territorial transfronteriza con territorios en Brasil y Argentina. Muchas de estas iniciativas cuentan con apoyo de la cooperación europea. Cabe señalar que la Ley nº 18.786 que regula la colaboración público-privada, contempla la posibilidad de que las Intendencias impulsen contratos en este ámbito. Se excluye el agua y la irrigación y se limita en ámbitos como la educación, la salud o la seguridad.

Uruguay realiza esfuerzos para promover la participación ciudadana. La Ley de descentralización y participación ciudadana de 2014 (Ley nº 19.272) ofrece un mandato claro. Para los gobiernos municipales se definen mecanismos específicos (audiencias públicas, iniciativa ciudadana, etc.). La legislación es menos precisa a nivel departamental. Intendencias como Montevideo o Canelones cuentan con una avanzada plataforma digital, “Decide”, dirigida a facilitar la participación de la ciudadanía en temas clave para el departamento. Ambas intendencias tienen una larga tradición impulsando presupuestos participativos que se vinculan con el impulso de inversiones de interés municipal. Las intendencias del interior del país han avanzado menos en este ámbito, aunque existen experiencias tan innovadoras como la Escuela de Gobernanza de San José, un laboratorio desde el que se promueve la articulación con la ciudadanía en el impulso de políticas clave para el territorio.

9 Ídem.

10 Ídem.

URUGUAY	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	4
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	0
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	2
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	2

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales

Existe una brecha relevante entre Montevideo y el resto de los departamentos del país en cuanto a las capacidades de gestión. La capital dispone de cuadros profesionales más numerosos y especializados lo que le permite situarse en niveles de desempeño superiores. Esta diferencia se hace visible en los procesos de planificación de las políticas públicas, también en el monitoreo y evaluación de su implementación o en la apuesta por el gobierno abierto. A pesar de que el gobierno nacional y el Congreso de Intendentes impulsan programas específicos de refuerzo de las capacidades de los gobiernos departamentales y municipales, no existe ninguna instancia que aborde el tema desde una perspectiva integral.

Montevideo cuenta con un sistema de gestión estratégica institucional mediante el cual se definen objetivos estratégicos orientados a resultados, así como los medios para realizar su seguimiento. Se opera a través de un sistema de indicadores vinculados a un sistema de datos y estadística gestionado desde la propia intendencia. Por otro lado, el gobierno nacional ha hecho un esfuerzo por reforzar las capacidades de planificación de las intendencias del interior. Varios departamentos cuentan con planes estratégicos elaborados con el apoyo del Programa Uruguay Integra,¹¹ así como con planes sectoriales en ámbitos como el turismo o la cultura. Algunas intendencias del interior, como San José, han creado unidades, todavía débiles, para gestionar datos e información departamental.

Los presupuestos departamentales son quinquenales y se definen por programas y gasto, todavía no por resultados. Sin embargo, con el apoyo del gobierno nacional, se realiza un seguimiento pormenorizado, lo que permite dar cuenta de auditorías anuales.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales

Las intendencias cuentan con funcionarios públicos cuyo desempeño viene regulado por la Constitución (art. 62), la Ley de funcionarios públicos (Ley 16.127 de 1990), otras leyes específicas y el Estatuto de los funcionarios de cada intendencia (en ausencia del cual rige el estatuto del funcionario público de la administración central). Los funcionarios de las intendencias, a excepción de los cargos de confianza política, acceden a la función pública por concurso de méritos y pueden ocupar puestos permanentes o temporales. No pueden ser removidos de sus puestos cuando hay cambios electorales, aunque los motivos de terminación de la relación funcional pueden ser diversos, y en ocasiones, subjetivos.

9. Rendición de cuentas y transparencia

Uruguay lleva a cabo esfuerzos para impulsar estrategias de gobierno abierto y acceso a datos. La Ley nº 18.381, de 2008, garantiza el derecho al acceso a toda información pública, aunque no menciona las intendencias. A pesar de que varios departamentos ofrecen acceso a algún tipo de información pública (por lo general los presupuestos y otros documentos de interés), únicamente Montevideo cuenta con un



Javier Rodríguez Weber, Departamento de Colonia, Uruguay

portal de transparencia, todavía incipiente, que permite el acceso a información financiera, datos abiertos, encuestas, infracciones, contratación pública, subvenciones y ayudas, oferta laboral, servicios en tiempo real y software libre. En este contexto, varias intendencias, empezando por Montevideo, realizan ejercicios de rendición de cuentas anuales.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales

Existe también una importante diferencia entre la proyección internacional de Montevideo y el resto de los departamentos del país. Montevideo cuenta con una larga trayectoria y reconocimiento en el ámbito internacional, tanto en la región como a nivel global. Opera a través de un equipo profesional y asume responsabilidades centrales en algunas de las principales redes de gobiernos locales internacionales,

como Mercociudades o CGLU. No cuenta, sin embargo, con un plan o estrategia que oriente su actuación en ese ámbito. Se trabaja en ello desde el interior en el departamento de San José, que en 2023 inició el proceso de aprobación de una estrategia de proyección internacional.

En cuanto al proceso de alineación con agendas globales, tanto Montevideo como otros dos departamentos han elaborado Informes Subnacionales Voluntarios para rendir cuentas de su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lo han hecho en coordinación con el gobierno nacional. Montevideo se vincula también con los debates internacionales en el ámbito del cambio climático, participando activamente en las COP. San José elabora los presupuestos departamentales alineados a la consecución de los ODS.

¹¹ El programa Uruguay Integra, financiado en parte por la Unión Europea, fue una de las iniciativas más ambiciosas en la promoción del desarrollo territorial en Uruguay, a través de la promoción de microproyectos detonadores de desarrollo económico y una estrategia nacional de reducción de las desigualdades socio-económicas expresadas en segregación espacial.



22. Venezuela

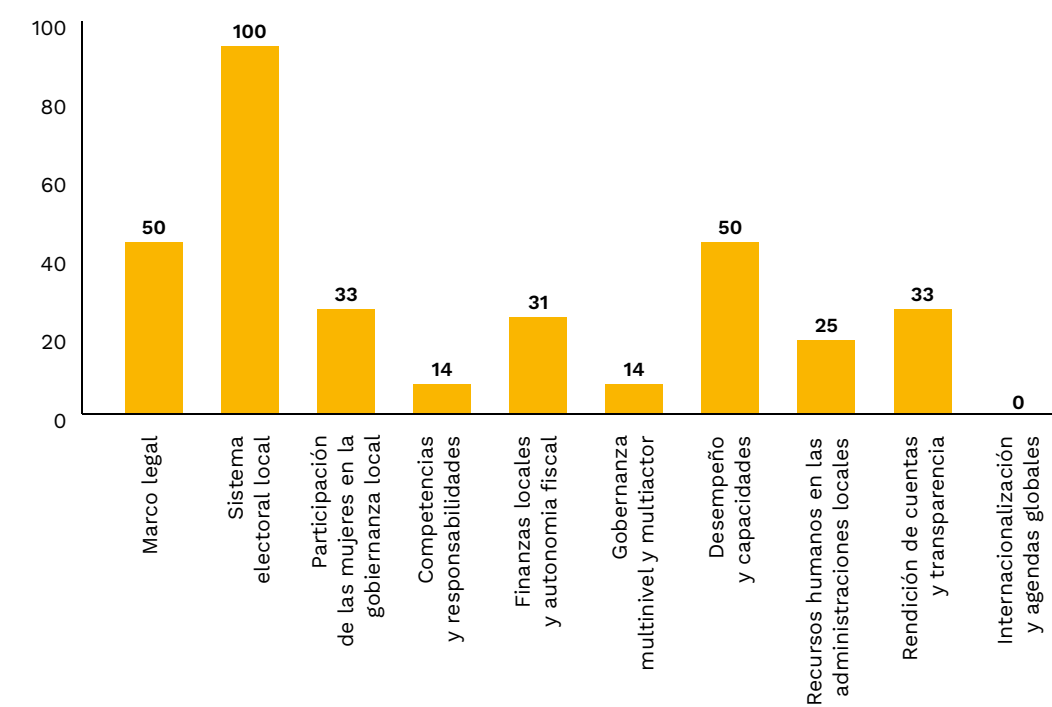
POBLACIÓN:
28.300.854 habitantes
(2023, World Bank Data)

POBLACIÓN URBANA:
88 % de la población nacional
(2023, World Bank Data)

RANKING REGIONAL:
Posición 20 sobre 22

INDICADOR	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN DEL PAÍS
MARCO LEGAL	16	8
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	2
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	5
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	2
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	1
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
TOTAL	100	28

Porcentaje de puntuación máxima obtenida en el país



VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
MARCO LEGAL	16	8
La Constitución menciona los gobiernos locales	2	2
La Constitución reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y es, en la realidad, efectiva	4	0
La Constitución regula aspectos básicosde la descentralización y son efectivos	4	0
Existe un despliegue normativo que regula el funcionamiento de los gobiernos subnacionales	4	4
Existen otras normas sectoriales que inciden y mejoran la gobernanza local	2	2

1. Los gobiernos subnacionales en el modelo de estado y marco normativo

Según la Constitución de 1999, revisada en 2009, la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado (art. 4)¹. Su territorio se divide en Estados, Distrito Capital, dependencias y territorios federales y municipios (art. 16). El Poder Público del Estado se divide entre el Poder Municipal, Estatal y Nacional. La Constitución reconoce la descentralización como política nacional para profundizar la democracia (art. 158). Asimismo, reconoce la autonomía de los Estados federados para dictar su propia constitución y las leyes orgánicas de sus municipios (art. 164). La Constitución reconoce la autonomía municipal y establece que la descentralización político-administrativa debe ser reconocida en las leyes orgánicas municipales (art. 16), a nivel nacional y en las que debe elaborar cada Estado (art. 164 y 169), estableciendo las formas de organización y de administración local. Los municipios pueden crear subdivisiones llamadas parroquias (art. 73 y 184). A nivel estatal, el poder se distribuye entre el ejecutivo, dirigido por el gobernador, y el legislativo, en manos del Consejo Legislativo (art. 159-162). El régimen

de organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos de los estados está regulado por leyes nacionales (art. 162). Las funciones del gobierno municipal recaen en el alcalde y en el consejo municipal, cuyo número es proporcional a la población de cada municipio (art. 174 y 175).

En Venezuela hay 24 estados y 335 municipios, más el Distrito Metropolitano de Caracas para el cual la constitución contempla un sistema de gobierno municipal democrático y participativo que integre dos niveles: los municipios del Distrito Capital (Libertador) y del Estado de Miranda (Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao) (art. 18). Este Distrito Capital concentra el 38 % de la población. La Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital² define que el jefe de gobierno de Caracas es designado por el presidente de la República y la función legislativa está a cargo de la Asamblea Nacional.

El marco legal creado entre 1989 y 1999 permitió avances en la descentralización³, pero fue radicalmente transformado a partir de 2006, cuando se aprobó un conjunto legislativo para dar soporte a

1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
2 Gaceta Oficial 39.156, 13-4-09. Esto fue ratificado por Decreto de la Asamblea Constituyente en diciembre de 2014.
3 Incluye: la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1989), Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989), Decreto Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado (IVA) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (1996), Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos, LAEE (1996). En la década siguiente se reformó la Ley Orgánica del Régimen Municipal (2006) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (2009). Se aprobaron: La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006, revisada en 2010), la Ley Orgánica de Planificación Pública (2006), la Ley Orgánica de Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2007).

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
SISTEMA ELECTORAL LOCAL	12	2
Existen autoridades locales electas	2	2
No se reporta fraude electoral sistémico	4	0
Se garantiza la pluralidad democrática	3	0
La oposición tiene una función reconocida	3	0

un poder popular basado en unidades territoriales denominadas “comunas”, a las que se transfieren competencias y recursos a expensas de los estados y municipios (aunque estos no desaparecen)⁴. Los consejos comunales gozan de personería jurídica, se configuran con una Asamblea de Ciudadanos (los habitantes de la Comunidad, con un quorum de 30-20 % del registro electoral), un órgano de coordinación y varias unidades (ejecutiva, administrativa financiera y de contraloría). En el marco del Poder Popular, actúan “como instancias de participación, articulación e integración entre ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permitan al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas.”⁵ Los recursos para su funcionamiento dependen del poder central (Fondo de Concejos Comunales) y se canalizan a través del Consejo Federal de Gobierno. Según el Ministerio del Poder Popular para la Planificación, en 2012 se constituyeron las primeras 12 comunas y en 2024 ese número había aumentado a 3.663 comunas en el territorio nacional, constituyéndose de facto como la unidad político-territorial primaria de la organización nacional, bajo el control del gobierno central⁶.

2. Sistema de elección de los gobiernos locales
Según la Constitución, la elección de las autoridades subnacionales se realiza por sufragio universal directo, con un mandato de cuatro años, autorizándose la reelección indefinida. El gobernador de cada estado y los alcaldes son elegidos por mayoría simple, los miembros de los Consejos Legislativos, entre 7 y 15 según el estado, y los consejos municipales son electos por representación proporcional (Const. art. 160 y 162). Todos los cargos electos son revocables por referéndum a solicitud del 20 % de los ciudadanos (art. 72).

En las elecciones de autoridades subnacionales (gobernadores, consejos legislativos estatales, alcaldes y concejales municipales) realizadas en 2021 se renovaron todos los cargos ejecutivos y legislativos de las 23 entidades federales, así como en los 335 municipios del país. El Gran Polo Patriótico, liderado por el oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela ganó las gobernaciones en 19 de los 23 estados, en 212 municipios y en la alcaldía de la ciudad de Caracas, mientras que la oposición fue electa en 4 entidades federales y 123 municipios.

En Venezuela, los pueblos indígenas representan aproximadamente el 2,5 % de la población total. Su participación en el Parlamento y las asambleas legislativas regionales se basa en representantes

4 Este paquete legislativo incluye: la Ley Orgánica del Poder Popular (revisada en 2024), la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2007, revisada en 2009, 2010, 2011, 2023), la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010), la Ley de Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, la Ley Orgánica de Contraloría Social (revisada en 2023), Ley Orgánica de Responsabilidad Social, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, la Ley Orgánica de las Comunas y Ley Orgánica de Gestión Comunal de Competencias, Servicios y otras Responsabilidades.
5 Ley Orgánica de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial* nº 9.335, 28 de diciembre de 2009 (<https://www.comunas.gob.ve/wp-content/uploads/2022/05/Ley-Organica-de-Consejos-Comunales.pdf>)
6 Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, *Poder Popular en números* (<https://roraima.comunas.gob.ve/ambito/organizativo/comunas/resumen>, consultado el 5/4/2025), Axel Radics, F. Vázquez,, N. Pérez Benitez, I. Ruelas, *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y El Caribe*, BID-CEPAL, 2022.

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GOBERNANZA LOCAL	6	2
Porcentaje de mujeres alcaldesas: • 8-10 % (1 punto) • 11-20 % (2 puntos) • 21-40 % (3 puntos) • +40 % (6 puntos)	6	2

seleccionados mediante un sistema de votación indirecta. Las comunidades eligen a sus voceros en asambleas populares, quienes luego escogen a los concejales estatales y municipales que actuarán en su representación⁷. A pesar de diversos cuestionamientos sobre su validez, en 2021, la CNE reguló el proceso a través de un reglamento que replica el sistema de 2020.⁸

Pese a una importante presencia de observadores internacionales, en las elecciones locales se han observado irregularidades, desde inhabilitaciones políticas de la oposición, detenciones arbitrarias, el uso de recursos públicos para la campaña o actos de agresión, que fueron objeto de diferentes denuncias⁹.

3. Participación de las mujeres en la gobernanza local
En las elecciones para las gobernaciones de 2021 se postularon 863 personas: 106 fueron mujeres (12 %), mientras que 757 fueron hombres (88 %). Solo en dos gobernaciones resultaron electas mujeres, frente a 21 hombres (9 %). En las elecciones a las alcaldías el porcentaje de mujeres electas fue de 18 %. Con relación a 2017, se constata una caída de 40 % de mujeres electas para gobernadores y de 16 % para las alcaldías¹⁰.

4. Competencias y responsabilidades
Según la Constitución (art. 164) y la Ley Orgánica de Descentralización (2003 y su reforma de marzo de 2009), los Estados deben asumir la planificación y coordinación del desarrollo integral, promoción económica y empleo, organización de los servicios públicos estatales, la seguridad (policía urbana y rural), protección de comunidades indígenas, formación profesional, vivienda, y funciones concurrentes con el gobierno nacional en educación, salud y defensa civil. El art. 178 de la Constitución atribuye a los municipios competencias en promoción del desarrollo económico y social, en áreas de ordenamiento territorial y urbanístico (incluyendo vivienda social), vialidad urbana, protección del medioambiente y saneamiento (ej. aseo urbano, gestión de residuos, espacios verdes), salubridad y atención primaria de salud, prestación de servicios (agua y alcantarillado, electricidad, gas, cementerios), promoción de la cultura (incluyendo patrimonio histórico y turismo) y seguridad (policía municipal, protección civil, justicia de paz). El proceso de adopción de responsabilidades hasta inicios del siglo XXI fue lento: se inició la municipalización del servicio de agua, se crearon empresas regionales de agua y electricidad con participación municipal, y se delegaron programas de apoyo materno infantil y alimentario, transporte escolar y capacitación laboral, pero muchos servicios fueron re-centralizados a partir de fines de la primera década anulándose los convenios de transferencias (ej. en atención primaria de salud, en

7 Aporte de la Delegación de la Unión Europea en Venezuela. Consulta INTPA G2-TALD Facility (2024).
8 Directorio Legislativo (2022) Venezuela: Elecciones regionales y municipales 2021-2022. Disponible en: <https://directoriolegislativo.org/es/informes/elecciones-en-venezuela-regionales-y-municipales-2021-2022/>
9 Freedom House. (2025). *Freedom in the World. Country Report: Venezuela*. Calificación 13/100. <https://freedomhouse.org/country/brazil>
10 Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Participación política de las mujeres en las elecciones regionales y municipales en Venezuela en 2021 (<https://nimd.org/wp-content/uploads/2025/02/ParticipacionMujeres2021.pdf>)

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	14	2
Sistema cerrado de competencias propias	2	2
Competencias propias en materia de: - educación (2 puntos)* - salud (2 puntos)* - justicia (2 puntos)* *Puntos acumulativos	6	0
Competencias atribuidas por delegación	2	0
Existen mecanismos de resolución de conflictos competenciales	4	0

infraestructuras aeroportuarias y carreteras)¹¹. El municipio solo administra el aseo urbano y domiciliario, programas sociales y de infraestructura menores, e interviene en la regulación urbana y, en algunos casos, la policía municipal. A la Alcaldía Metropolitana se le sustrajeron sus competencias y recursos, que son administrados por una autoridad designada por el Presidente de la República.

Los Consejos Comunales deben aprobar el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, articulado con el Plan Municipal y estatal, y ejecutar los proyectos, solicitar transferencia de servicios, contrataciones y coordinar a la Milicia Bolivariana¹². La gran dependencia de Venezuela de los recursos provenientes del petróleo hace vulnerable su economía a los vaivenes en los precios del hidrocarburo. Los gobiernos subnacionales sufren así de la caída de recursos por el precio del petróleo y en momentos de crisis los Consejos Comunales se dedican a la distribución de bolsas de comida y de bombonas de gas.

5. Finanzas locales y autonomía fiscal (transferencias, recursos propios y otras fuentes)

La participación de los gobiernos subnacionales en el gasto en los ingresos públicos nacionales ha disminuido en Venezuela: tras un promedio anual de

7,1 % del PIB registrado entre 1998 y 2014, se redujo a la mitad en 2015-16 y alcanzó apenas 1,8 % del PIB en 2020 (1,1 % estados y 0,6 % municipios)¹³. El marco legal de las finanzas de los gobiernos subnacionales se apoya en la Constitución que define las principales fuentes de ingresos (art. 167 y 179), donde se define que el 20 % de los ingresos ordinarios nacionales deben ser transferidos a los estados y los municipios. El 80 % de esos recursos correspondía a los estados y el 20 % a los municipios. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2015) ordena, en esencia, ajustar sus procesos presupuestarios a los requerimientos técnicos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y, más recientemente, a lo previsto en la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios (2023) en donde se establecen alícuotas para los impuestos sobre actividades económicas, vehículos y se atribuye al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas un papel de regulación para la fiscalidad sobre bienes inmuebles, estableciendo la obligatoriedad del pago de tributos en moneda nacional¹⁴.

El principal componente de los ingresos subnacionales proviene de subvenciones y transferencias (82,5 % del total de ingresos), seguido por la fiscalidad propia

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
FINANZAS LOCALES Y AUTONOMÍA FISCAL	16	5
Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total: 0-5 % (1 punto) 5-10 % (2 puntos) 10-15 % (3 puntos) 15-20 % (4 puntos) 20-30 % (5 puntos) +30 % (6 puntos)	16	2
Transferencias financieras del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales: 100-80 % (1 punto) 80-60 % (2 puntos) 60-50 % (3 puntos) -50 % (4 puntos)	6	1
Nivel de autonomía fiscal y porcentaje de ingresos propios sobre el gasto público local sobre el ingreso total: -10 % (1 punto) 10-30 % (2 puntos) 30-50 % (3 puntos) +50 % (4 puntos)	4	2
Capacidad legal de endeudamiento: - Deuda subnacional entre 0 % y 1 % del PIB o la ley permite endeudarse (1 punto) - Deuda subnacional superior al 1 % del PIB (2 puntos)	4	0

(15 %). Mientras que los Estados dependen más de las transferencias, el 42 % de los ingresos municipales proviene de la fiscalidad (gravámenes sobre actividades económicas, sobre la propiedad, vehículos, etc.). La disminución de transferencias a partir de 2010 se debe a la reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos (reducción de asignaciones del 30 % al 25 %) y luego a la caída de los ingresos petroleros por el desplome de los precios del petróleo en 2014. Asimismo, la disminución es consecuencia de la creación de los Consejos Comunales, cuya participación en los fondos de descentralización a través del Consejo Federal de Gobierno redujo los ingresos de estados y municipios y, por último, el impacto de la pandemia del Covid-19 en la economía venezolana. Los Consejos Comunales reciben además fondos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización¹⁵.

El porcentaje del gasto total de los gobiernos subnacionales con respecto al del gobierno general fue

de apenas 9,4 % en 2020 (contra 14 % en 2014). Los estados reciben el 6 % y los municipios el 3,4 %, afectando en particular la capacidad de las inversiones (pasó de una media del 2 % del PIB entre 1997 y 2014 al 0,4 % en 2020). Este porcentaje refleja no solo el impacto de la crisis económica, sino también la reconfiguración en la asignación de responsabilidades.

Los estados y municipios pueden contraer deuda de fuente nacional, previa aprobación de la Asamblea Nacional.

6. Gobernanza multinivel y multiactor
Además de la Asociación Bolivariana de Alcaldes, existió hasta 2018 una Asociación de Alcaldes de Venezuela (que reunía alcaldes de la oposición).

En cuanto a la existencia de mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno, la Constitución crea un Consejo Federal de Gobierno (CFG) encargado de la planificación y

11 Carlos Mascareño Quintana, “La descentralización truncada: el municipio venezolano”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, II, nº especial, marzo de 2024.
12 Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009 (art. 23 y 25).
13 OECD/UCLG (2022) 2022 *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*
14 Otras leyes que inciden sobre el financiamiento local: La ley Orgánica de Descentralización, Delimitación de Transferencias del Poder Público (2009), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010), Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (2010).

15 Ley Orgánica de los Consejos Comunales (art. 47).

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR	14	2
Existen (una o varias) asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales - Sin reconocimiento constitucional (1 punto) - Con reconocimiento constitucional (2 puntos)	2	0
Existen mecanismos institucionales de coordinación y consulta entre niveles de gobierno. - Por decisión del ejecutivo nacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	0
Existen mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal (incluidas las transfronterizas)	2	0
Existen instrumentos de participación ciudadana regulados por ley - Por decisión del gobierno subnacional (2 puntos) - Por imperativo legal (4 puntos)	4	2
Existen mecanismos de articulación público-privada para los gobiernos subnacionales normados por ley (la ley nacional menciona los gobiernos subnacionales)	2	0

coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la transferencia de competencias (art. 185). El CFG está dotado de un Fondo de Compensación Interterritorial para inversiones regionales con un papel mayor en la inversión pública. La Ley Orgánica del CFG, aprobada en 2010, otorga un mayor poder de decisión al poder ejecutivo nacional y en particular al Presidente de la República, sobre todo en materia de asignación de recursos y transferencia de competencias entre los gobiernos subnacionales y las organizaciones populares o comunas. La Constitución crea también los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas estadales y locales (art. 166 y 182), integrando a los ejecutivos estatales y municipales y a representantes de los legisladores estatales, municipales y nacionales, así como de las comunidades organizadas (incluyendo indígenas).

El modelo vigente perpetúa una centralización de poder que afecta la descentralización real en las distintas capas administrativas. La falta de separación de poderes en Venezuela se ha traducido en una hegemonía del poder ejecutivo sobre los otros poderes, limitando la capacidad de los gobiernos estatales y locales de actuar con independencia. Desde una perspectiva técnica, la centralización del poder limita la distribución equitativa de recursos y

la implementación efectiva de programas locales. A nivel económico, los gobiernos locales se ven restringidos en su capacidad de gestionar los recursos y las finanzas públicas de manera autónoma, lo que incrementa su dependencia del gobierno central. El control político se refleja en la conformación de los Consejos Comunales, instrumentos que deberían servir para la participación ciudadana para el desarrollo local, pero que en la práctica actúan como herramientas de control y vigilancia política, reforzando la subordinación de los gobiernos locales al poder central.

Respecto a mecanismos de asociación y cooperación territorial/supramunicipal, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005, capítulo IV) establece que los municipios podrán agruparse en mancomunidades o asociaciones o celebrar convenios entre sí o con otros entes públicos territoriales para crear formas asociativas intergubernamentales con fines de interés público relacionados con la materia de su competencia. La Constitución permite la creación de Áreas Metropolitanas dotadas de su propio gobierno (art. 171). Existen otras siete metrópolis regionales (Maracaibo, Valencia, Maracay, Ciudad Guayana, Barquisimeto, Barcelona-Puerto La Cruz y San Cristóbal). Cuando los municipios pertenecen todos al mismo estado, las contralorías estatales

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
DESEMPEÑO Y CAPACIDADES	8	4
Existen sistemas de planificación de políticas públicas locales o regionales	4	0
Existen sistemas de presupuestación por resultados	4	4
VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	4	1
Existen empleados públicos locales de carrera - Mencionados en la ley nacional (1 punto) - Por norma o ley específica (2 puntos)	2	1
Existe un sistema de refuerzo de las capacidades de las autoridades subnacionales electas y funcionarios - A través de programas nacionales (2 puntos) - Únicamente a través de las asociaciones de gobiernos locales o similares (1 punto)	2	0

pueden crear áreas metropolitanas, mientras que, si pertenecen a estados diferentes, la competencia para crear el área metropolitana corresponde a la Asamblea Nacional.

En cuanto a mecanismos de participación, transparencia y buen gobierno, la Constitución prevé la posibilidad de organizar referéndum consultivo a nivel estatal, municipal o parroquial (art. 71, 173, 174 y 175). La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (art. 75) reafirma la participación ciudadana en la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados. Por otro lado, los Consejos Comunales asumen también una función de control social y político. En los últimos años, el gobierno suele utilizar los Consejos para realizar consultas populares sobre proyectos de inversión (en 2024, 4.500 proyectos de servicios públicos, vialidad, iluminación, infraestructuras y espacios comunales).

En cuanto a los mecanismos de articulación público-privada, el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al referirse a los modos de gestión, indica que los municipios tienen la potestad para elegir el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias.

7. Desempeño y capacidades de gestión de los gobiernos locales
En el contexto actual, la mayoría de los municipios carece de la capacidad técnica y económica para afrontar la gestión urbana municipal y los servicios municipales. Las competencias y el mantenimiento de las infraestructuras básicas (agua, electricidad, saneamiento) en las ciudades corresponde al gobierno central a través de sus empresas de servicios (HIDROVEN), las cuales no tienen capacidad de respuesta técnica y económica para el mantenimiento diario de estos servicios básicos.

8. Recursos humanos en las administraciones subnacionales
La Ley del Estatuto de la Función Pública (2002) rige las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales. El personal contratado que no pertenece a la carrera y que, en la práctica es mayoritario, se rige por la Ley Orgánica del Trabajo. El empleo público en Venezuela se ha visto afectado por la pérdida del valor del salario y la dependencia en remuneraciones extrasalariales, la reducción de los beneficios de seguridad social y la disminución de la formación profesional de los trabajadores.

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6	2
Obligatoriedad legal de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas	2	2
Obligatoriedad de gobierno abierto, digitalización, acceso a información pública obligatoria	2	0
Obligatoriedad de que existan mecanismos de buen gobierno y rendición de cuentas.	2	0

VENEZUELA	PUNTUACIÓN MÁXIMA	PUNTUACIÓN OBTENIDA
INTERNACIONALIZACIÓN Y AGENDAS GLOBALES	4	0
Existen instrumentos para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos locales +2 Informes locales voluntarios en país unitario (2 puntos) +5 Informes locales voluntarios en país federal (2 puntos)	2	0
Grado de internacionalización de los gobiernos locales		
País unitario: - Existe un plan de internacionalización u oficina internacional (1 punto) - Existe más de un plan/oficina (2 puntos)	2	0
País federal: Existen más de 5 planes/oficinas (2 puntos)		

9. Rendición de cuentas y transparencia
La Ley Orgánica del Poder Público Municipal desarrolla la distribución de las funciones del poder público municipal y, en tal sentido, el artículo 75 dispone que la función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal.

10. Internacionalización y alineación con agendas globales
El Plan Nacional de Desarrollo (Plan de la Patria 2013-2019) se alinea con la Agenda 2030. Está coordinado por vicepresidentes (aspectos intersectoriales y transversales de las políticas de desarrollo). La Vicepresidencia Ejecutiva de la República supervisa la implementación a través del Consejo Nacional de Derechos Humanos, y el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores acompaña en la coordinación. No hay participación de los gobiernos locales y no se observa ninguna evidencia de participación internacional de las ciudades venezolanas.



Matthias Mullie, Caracas, Venezuela



ARGENTINA
BELICE
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
COLOMBIA
COSTA RICA
CUBA
REPÚBLICA DOMINICANA
ECUADOR
EL SALVADOR
GUATEMALA
HAITÍ
HONDURAS
JAMAICA
MÉXICO
NICARAGUA
PANAMÁ
PARAGUAY
PERÚ
URUGUAY
VENEZUELA

El presente estudio es una contribución para comprender el estado actual de la descentralización y el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, así como el marco jurídico-institucional en el que operan los gobiernos subnacionales de la región.

Partiendo de la importante heterogeneidad que presentan los países en cuanto a los modelos de Estado-nación, se analiza la evolución que han tenido los procesos de atribución de competencias, de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales, así como las capacidades que éstos tienen para operar e impulsar políticas públicas, desde el punto de vista del desarrollo territorial sostenible.

El estudio se basa en el análisis comparado de diez factores centrales para comprender la situación en cada país: i) Régimen constitucional y marco legal, ii) Sistema de elección de las autoridades subnacionales, iii) Participación de las mujeres en la gobernanza subnacional, iv) Competencias y responsabilidades, v) Finanzas subnacionales y autonomía fiscal, vi) Gobernanza multinivel y multi-actor, vii) Desempeño y capacidades de gestión, viii) Recursos humanos en las administraciones locales, ix) Transparencia y rendición de cuentas, y x) Internacionalización y agendas globales.

El análisis comparativo se aplica a veintidós países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El documento ha sido realizado por la Facilidad TALD (*Territorial Approach to Local Development*) de la la Unidad G2 (*Autoridades Locales, Sociedad Civil y Fundaciones*) de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (*Directorate General for International Partnerships, DG INTPA*) de la Comisión Europea. La Facilidad TALD es implementada por la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania, GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

En un contexto de información escasa y a menudo desactualizada, el objetivo del estudio es contribuir a informar a autoridades políticas, estudiosos y al público en general sobre la importancia de la descentralización y el enfoque territorial como elementos cruciales para el desarrollo inclusivo de la región de América Latina y el Caribe.

