



Resumen ejecutivo

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

Esta publicación ha sido realizada por



con el apoyo financiero de



y las contribuciones de



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 (ALC)**, 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 (cerca 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.



tald
facility