

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

- La organización territorial de los gobiernos de ALyC

- Orígenes y evolución reciente de la organización territorial

- Los desafíos del territorio: urbanización y brechas de desarrollo

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



Mensajes clave

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

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

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

4

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

5

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

6

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

La organización territorial de los países y los desafíos de los gobiernos locales y regionales¹

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La organización territorial de los gobiernos de ALyC

La organización territorial actual

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

A diferencia de lo que ocurre en ALyC, varios de los países más poblados del mundo tienen más de dos niveles de gobierno subnacional². Según un estudio de

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

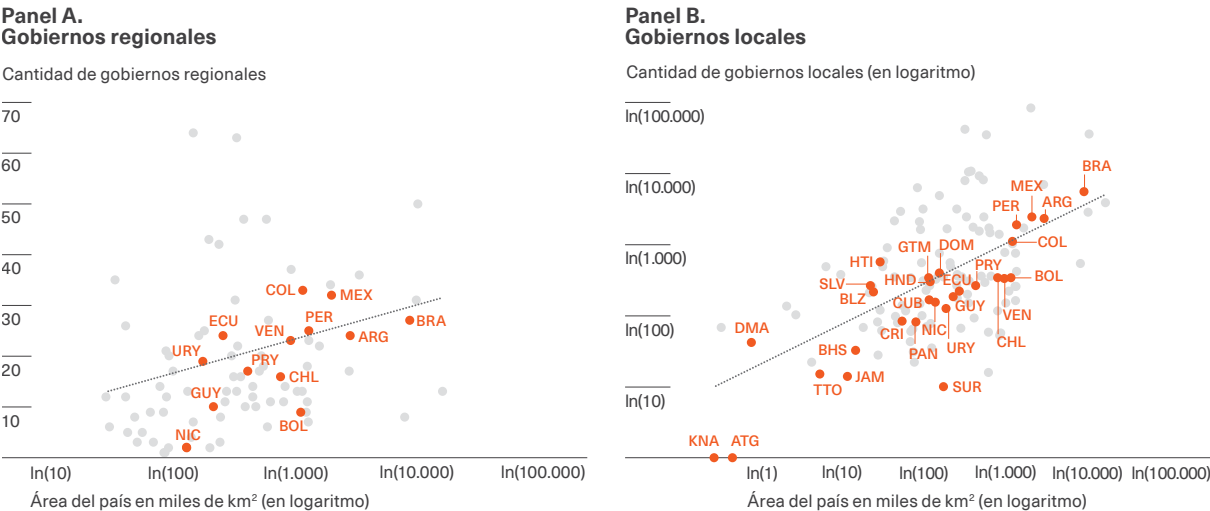
2 Bolivia podría considerarse un caso de ordenamiento en tres niveles de gobierno, desde el establecimiento del Gobierno Regional del Gran Chaco, que se ubica entre el departamento y los municipios. Esto se discute con más detalle en el apartado siguiente.

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

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

El rol del tamaño de los países en su estructura de gobierno subnacional se manifiesta también en una fuerte correlación entre el número de gobiernos regionales y locales en ALyC y la extensión territorial nacional (gráfico 1.1). Esta correlación se mantiene al controlar por el nivel de población y el PIB per cápita de los países, y es mucho más fuerte en ALyC que en el resto del mundo³. Este hecho podría vincularse con la influencia colonial en la estructura de los gobiernos subnacionales de ALyC. En esta región, los colonizadores europeos, fundamentalmente de España, hicieron una división del territorio con fines funcionales de control, lo que favorecería particiones en secciones más o menos homogéneas en términos de extensión. Esto contrasta con otras regiones del mundo, donde otros factores, como las identidades locales históricas, han tenido más peso al moldear los territorios.

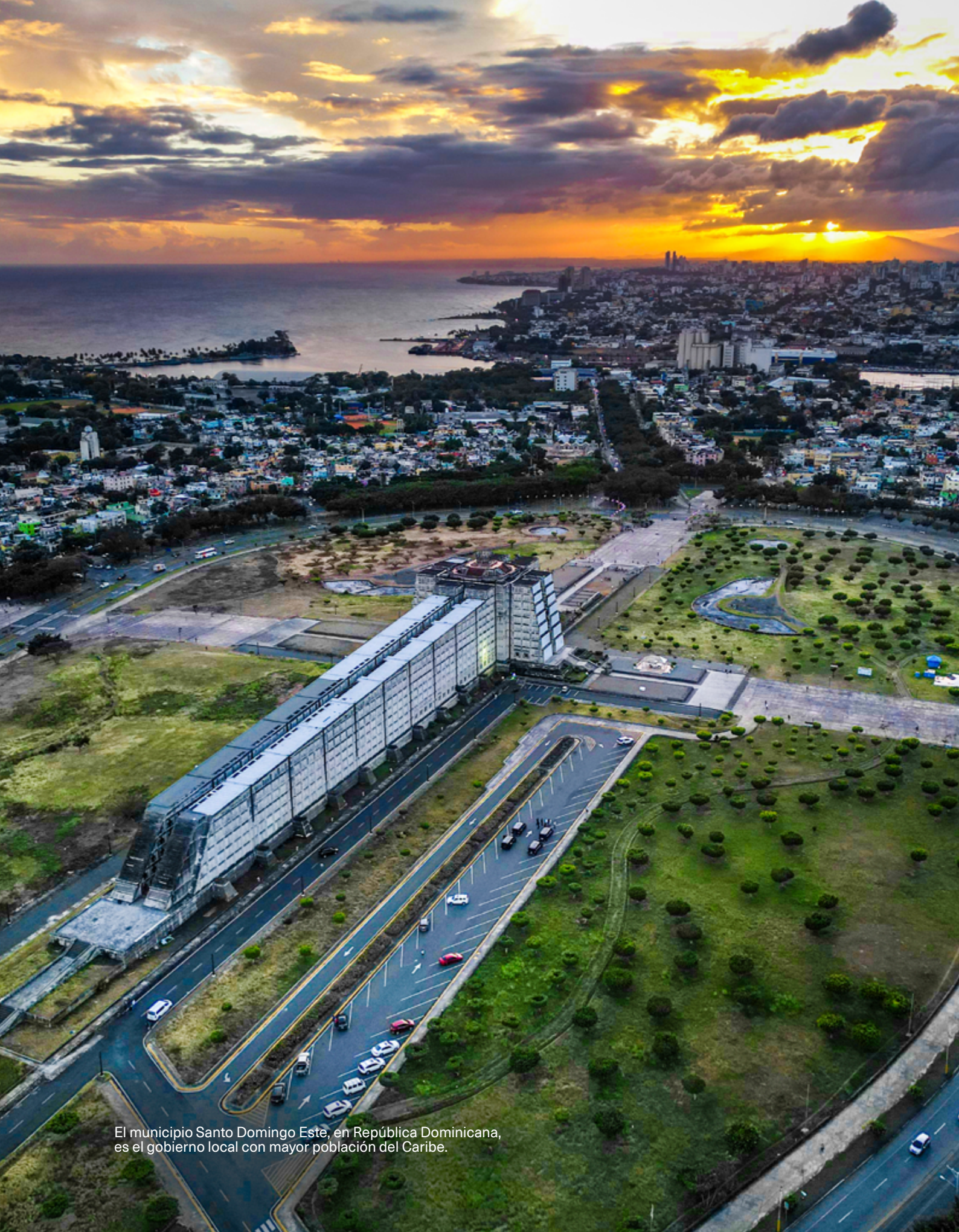
Gráfico 1.1
Relación entre el número de gobiernos regionales y locales y la extensión territorial de los países



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

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

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



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

Arreglos especiales dentro de la organización territorial subnacional

Autonomías indígenas

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

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



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

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

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

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

Territorios de las capitales nacionales

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

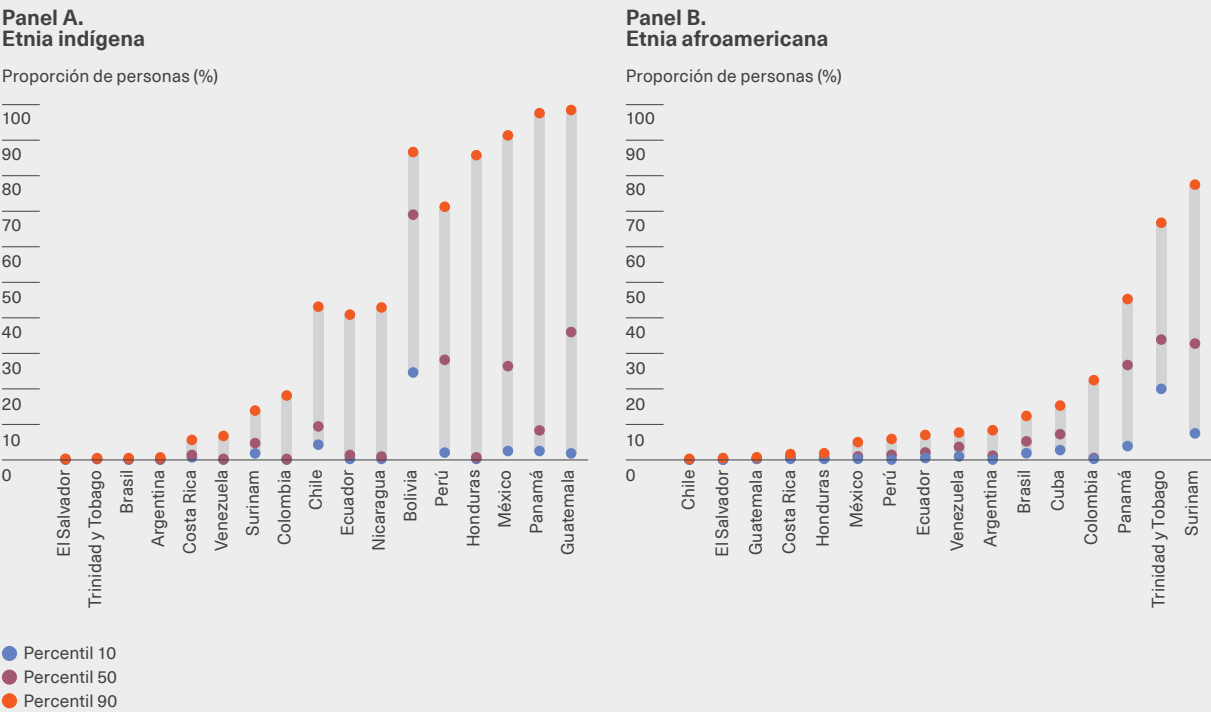
Recuadro 1.1

Distribución de las poblaciones afrodescendientes e indígenas en el territorio

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

Gráfico 1

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



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

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

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

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

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



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

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

Distintos tipos de jurisdicciones dentro de un mismo nivel de gobierno

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

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

Orígenes y evolución reciente de la organización territorial⁴

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

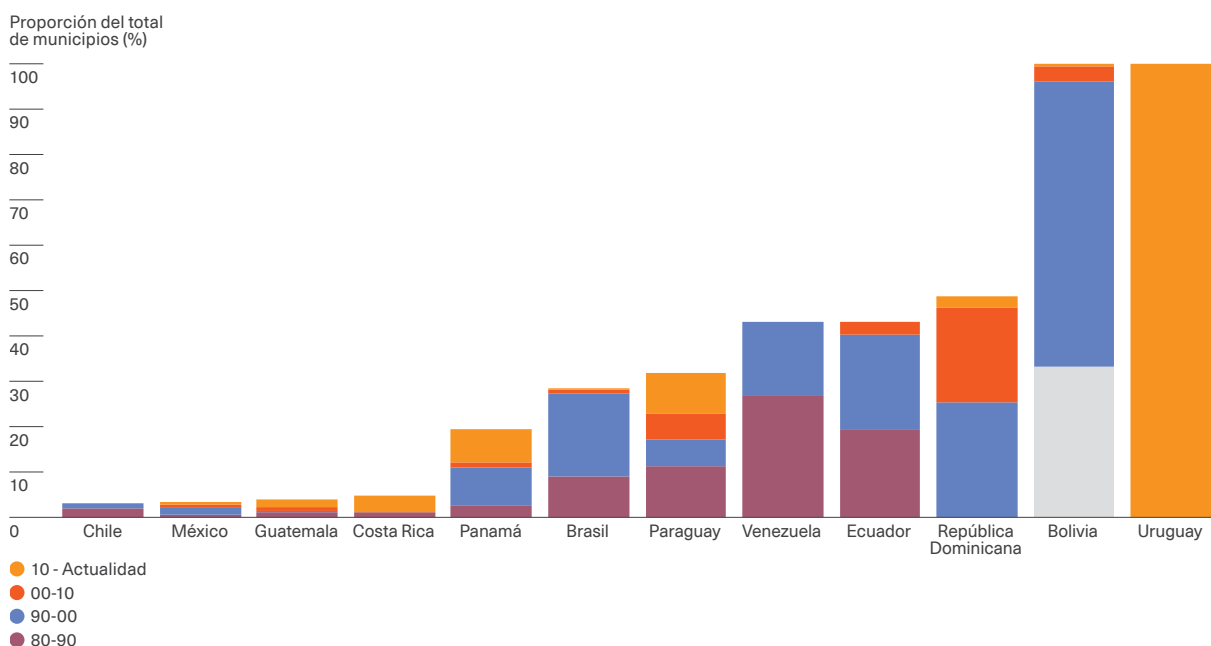
El principal cambio en la organización territorial durante el siglo XX y lo que va del XXI ha sido la creación de nuevas jurisdicciones. Esa evolución no ha sido uniforme a lo largo del tiempo, ni entre niveles de gobierno, ni entre países. En

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

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

Gráfico 1.2

Proporción de municipios actuales creados en las últimas cuatro décadas



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

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

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

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

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

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

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

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

Cambio demográfico y ordenamiento territorial

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

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

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



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

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

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

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



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

Los desafíos del territorio y las tendencias globales

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

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

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

Figura 1.2
Densidad poblacional en ALyC



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

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

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

Esas grandes áreas con escasa población contribuyen al fenómeno más general de baja densidad poblacional de la región. Con solo 32 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²), la densidad de ALyC

representa dos tercios de la registrada en África, un tercio de la existente en Europa (sin considerar Rusia) y poco más de un quinto de la de Asia. Dentro de la región, la menor densidad se observa en Sudamérica, con 25 hab/km², mientras que la densidad de Centroamérica es similar a la europea y la del Caribe a la de Asia. México se ubica en un lugar intermedio, con 65 hab/km². Esa baja densidad refuerza el desafío general, ya mencionado, de los mayores costos que enfrentan los gobiernos subnacionales para atender a esa población dispersa.



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

Los desafíos de la elevada urbanización y las megaciudades

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

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

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

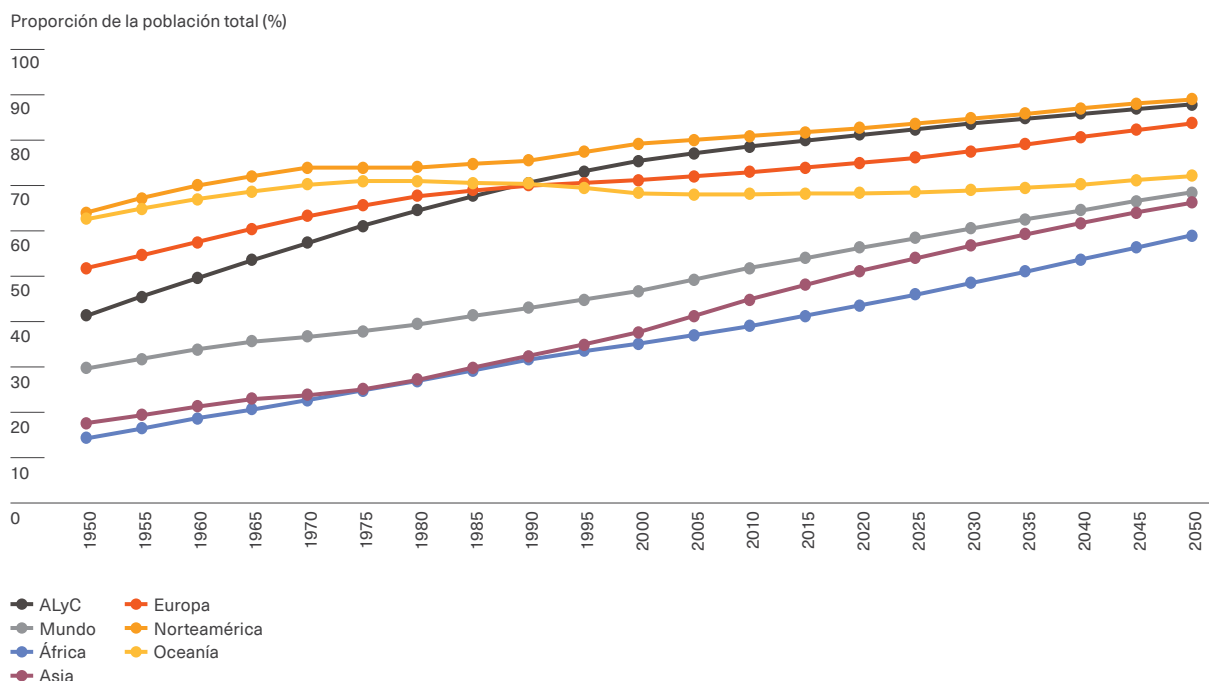
La contraparte de esa concentración demográfica en unas pocas jurisdicciones urbanas es la existencia de una amplia mayoría de gobiernos locales que atienden a muy pocos residentes. Si se ordenan los municipios según el tamaño de su población, la unidad central en ese ordenamiento tiene solo 10.000 habitantes.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

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

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

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

Gráfico 1.3
Evolución de la tasa de urbanización según regiones



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

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

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

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

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



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

concentración no ocurre en una sola ciudad, sino en unas pocas grandes urbes^{6,7}.

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

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

Los desafíos de las brechas de desarrollo dentro de los países

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

El panel A del gráfico 1.4 muestra que, en varios países, el ingreso promedio por habitante en los territorios de gobiernos regionales más ricos es al menos el doble del registrado en los más pobres. Por ejemplo, en Perú dicho ingreso supera los 480 dólares estadounidenses (USD) en el departamento de Callao y no alcanza los USD 220 en Ucayali. El panel B se enfoca en la incidencia de la pobreza y muestra que existen diferencias de más de 30 puntos en ese indicador entre distintos gobiernos regionales de un mismo país⁸. Algunas de las jurisdicciones con mayor incidencia de la pobreza (por

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



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

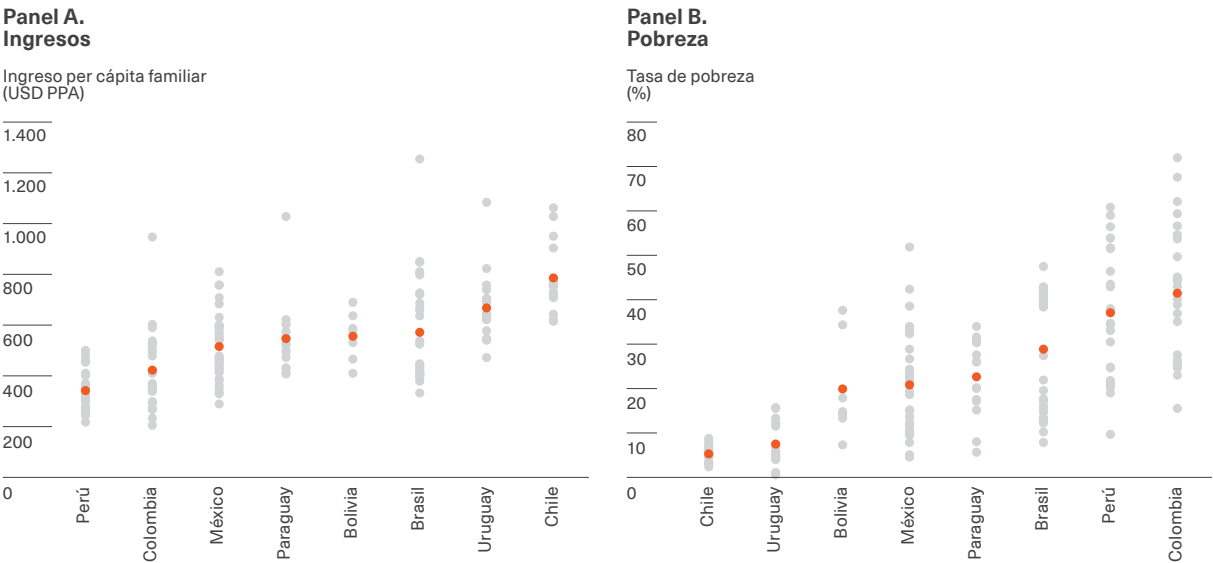
En Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, la jurisdicción con mayor nivel de ingreso es la que contiene a la capital nacional. En todos estos países, excepto Brasil, dicha jurisdicción es además la más poblada del país, lo que implica un grado de concentración de la masa de ingresos nacionales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

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

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

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

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



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

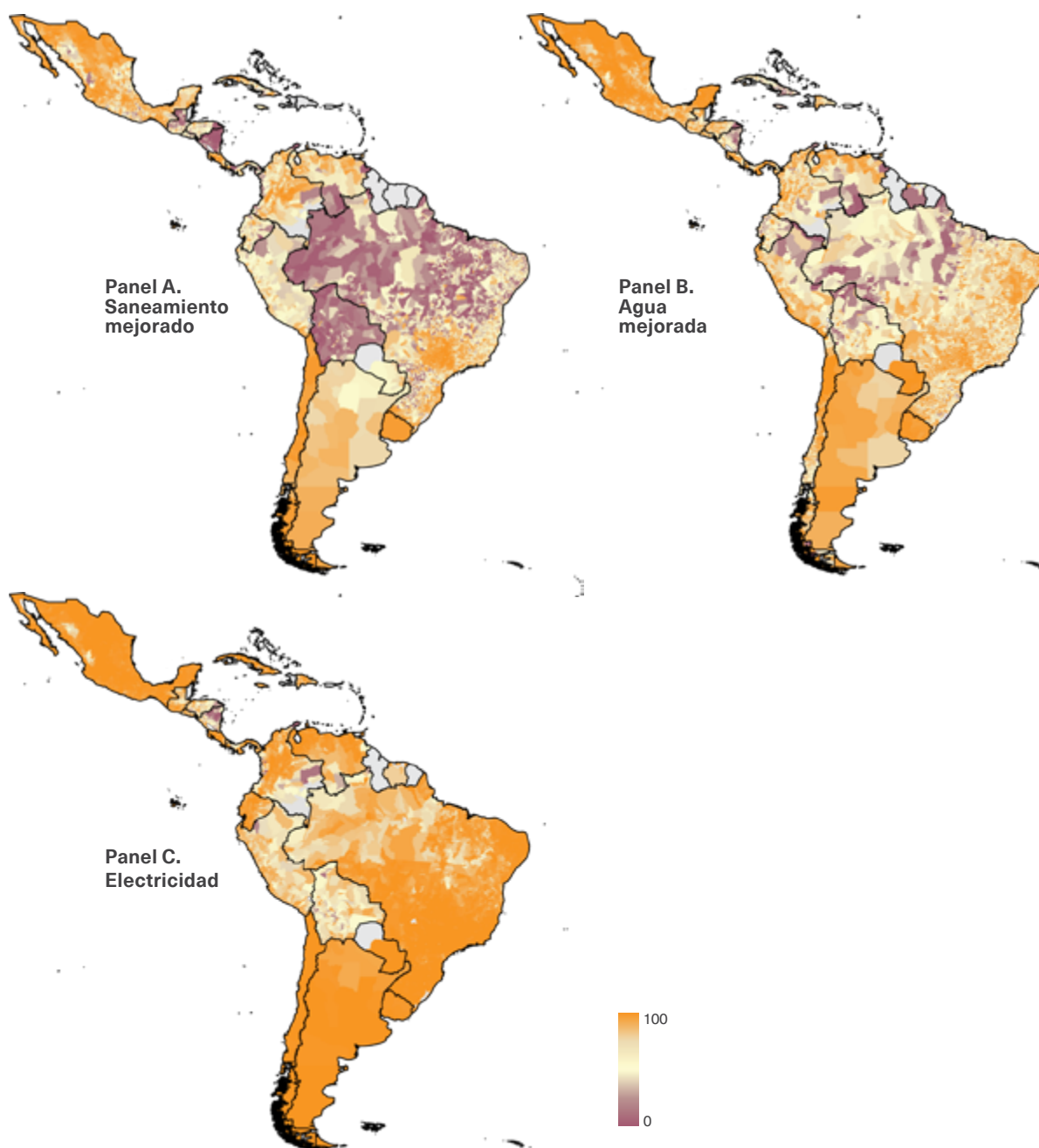
Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares.

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

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

Figura 1.3

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



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

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

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

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

Los desafíos de las tendencias globales

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

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



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

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

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

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

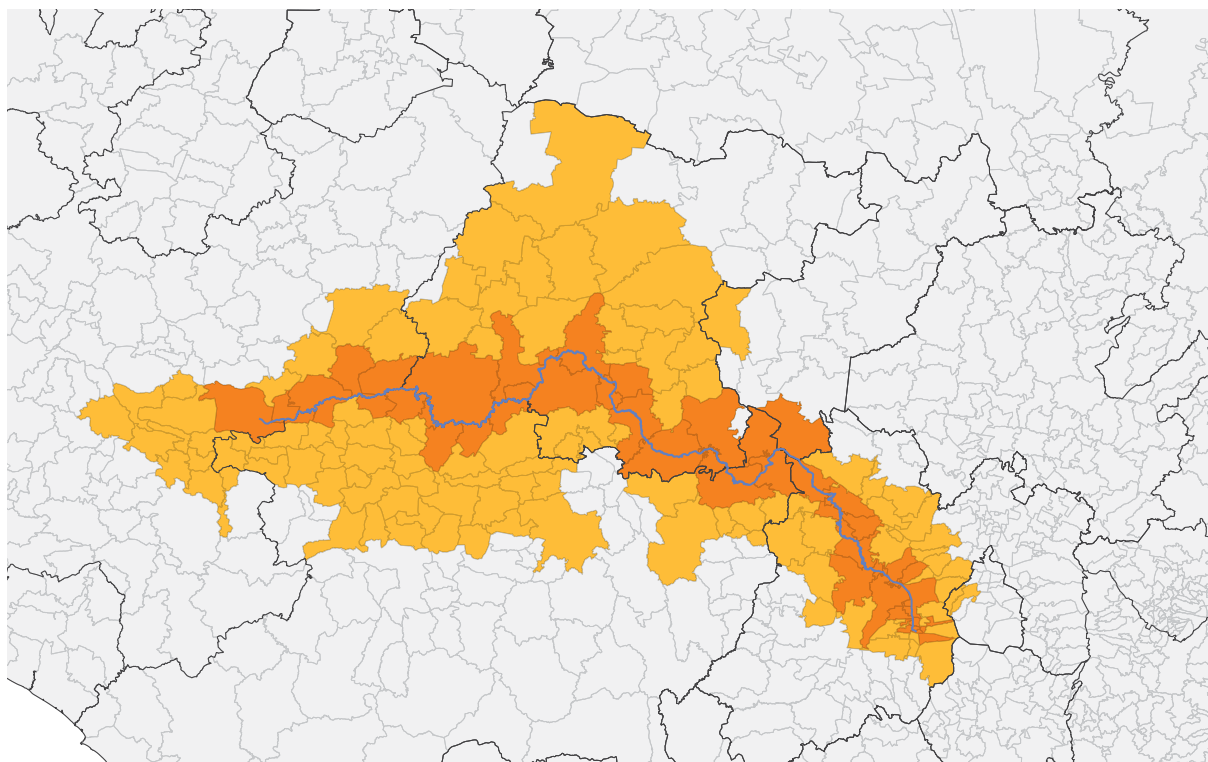
Un tercer y último ámbito de acción de los gobiernos subnacionales frente a la crisis climática está relacionado con su rol en la transición energética. Como se detalla en el RED 2024, la electrificación de las flotas de transporte público urbano es una de las formas más eficientes de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y tiene ventajas en términos de

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

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

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

Figura 1.4
Cauce del río Lerma a través de municipios mexicanos



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

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



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

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

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



Municipalidad Metropolitana
de Lima, Perú.