

En qué y cómo gastan los gobiernos subnacionales



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



Las rigideces presupuestarias que enfrentan los gobiernos subnacionales.



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

3

Mensajes clave

1

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

2

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

3

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

4

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

5

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

6

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

7

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

En qué y cómo gastan los gobiernos subnacionales¹

Introducción

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

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

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

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

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

Recuadro 3.1

Complejidades en los datos sobre finanzas públicas subnacionales

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

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

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

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

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

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

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

El nivel y la composición del gasto

La magnitud del gasto subnacional

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



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

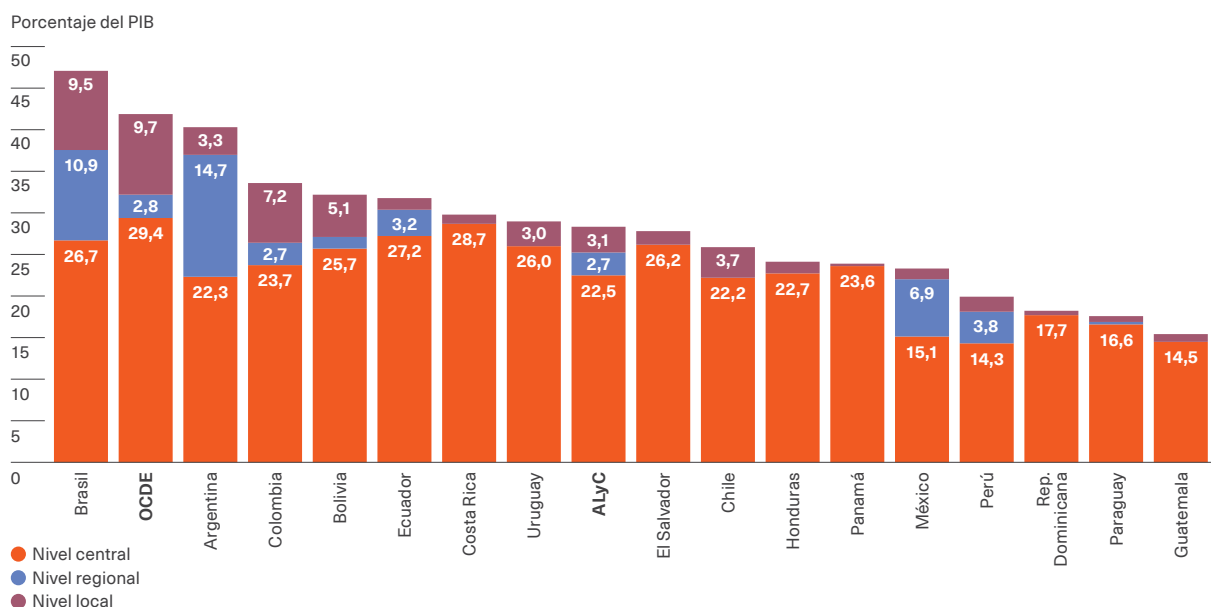
El gráfico 3.1 muestra el gasto público por nivel de gobierno como porcentaje del PIB en países de América Latina y el Caribe. En promedio, los gobiernos subnacionales de la región incluidos en la muestra gastan un 5,8 % del PIB, significativamente menos que el 12,5 % registrado en los países de la OCDE.

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

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

Gráfico 3.1

Gasto público según el nivel de gobierno en 2022



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

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

La composición del gasto

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

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

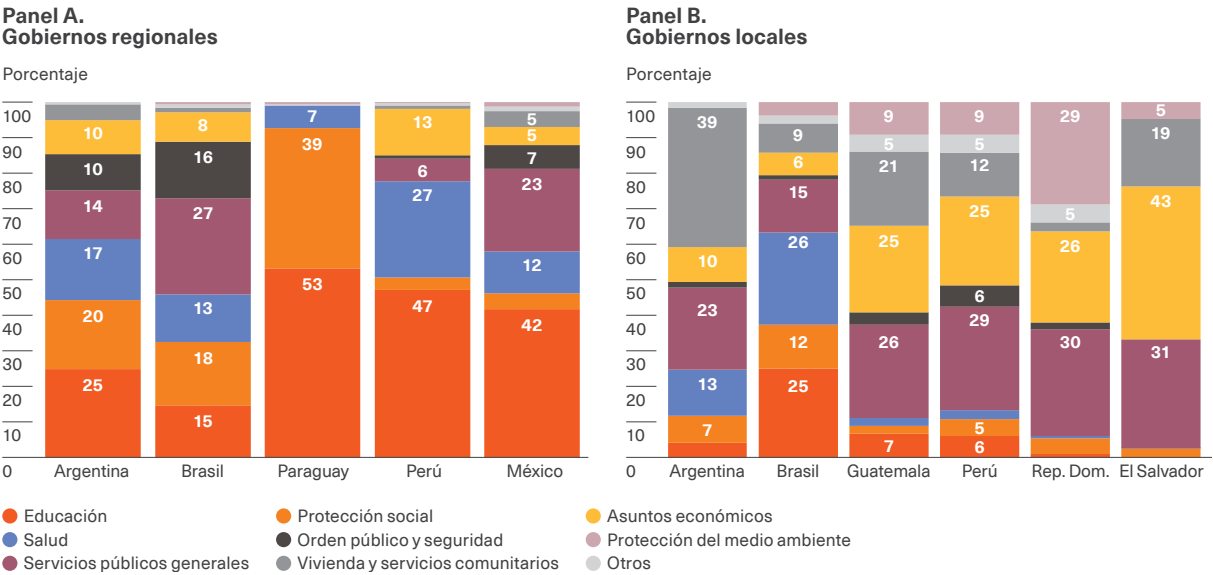
En cuanto a los gobiernos locales, se observan patrones de gasto diferentes (panel B del gráfico 3.2). La mayoría destina una fracción considerable a la categoría de servicios públicos generales, principalmente para cubrir salarios administrativos y otros gastos de funcionamiento gubernamental, con una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

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

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

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

Gráfico 3.2
Composición funcional del gasto de los gobiernos subnacionales



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

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

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

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

importante, junto con las partidas de seguridad social y transferencias corrientes². En contraste, los gastos de capital representan una proporción más baja, lo que indica una menor inversión directa en infraestructura. Bolivia es una excepción, con un 53 % del gasto regional dedicado a capital. En cuanto al servicio de la deuda, este es moderado en la mayoría de los países, salvo en Brasil, donde alcanza el 6,9 % del total.

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

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

Cuadro 3.1
Clasificación económica del gasto subnacional

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

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

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

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



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

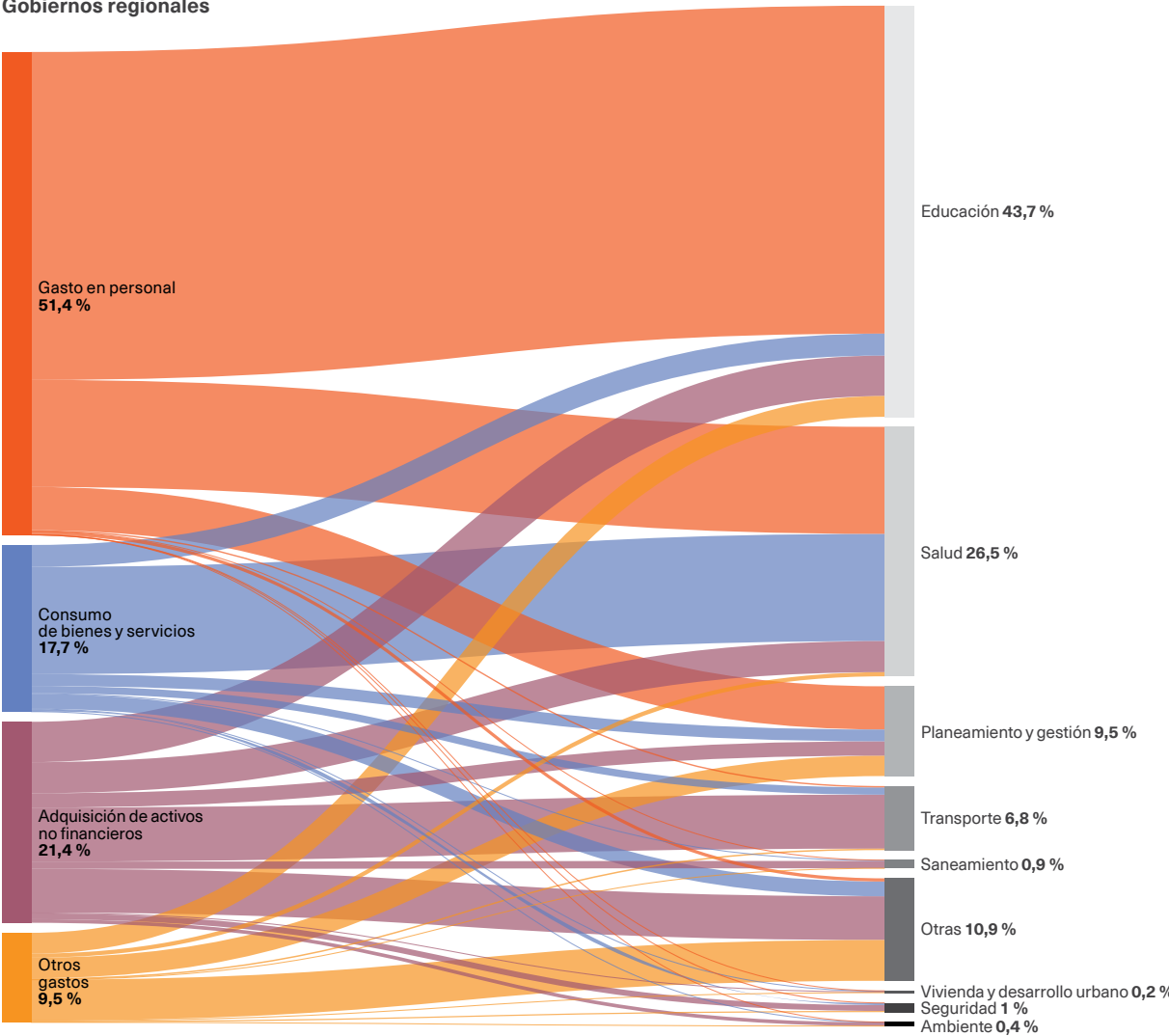
La combinación de las clasificaciones económica y funcional del gasto subnacional proporciona una perspectiva interesante sobre la asignación de recursos en estos niveles de gobierno; por ejemplo, permite ver cómo se distribuye el gasto en personal entre sectores o qué funciones se priorizan en la inversión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

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

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

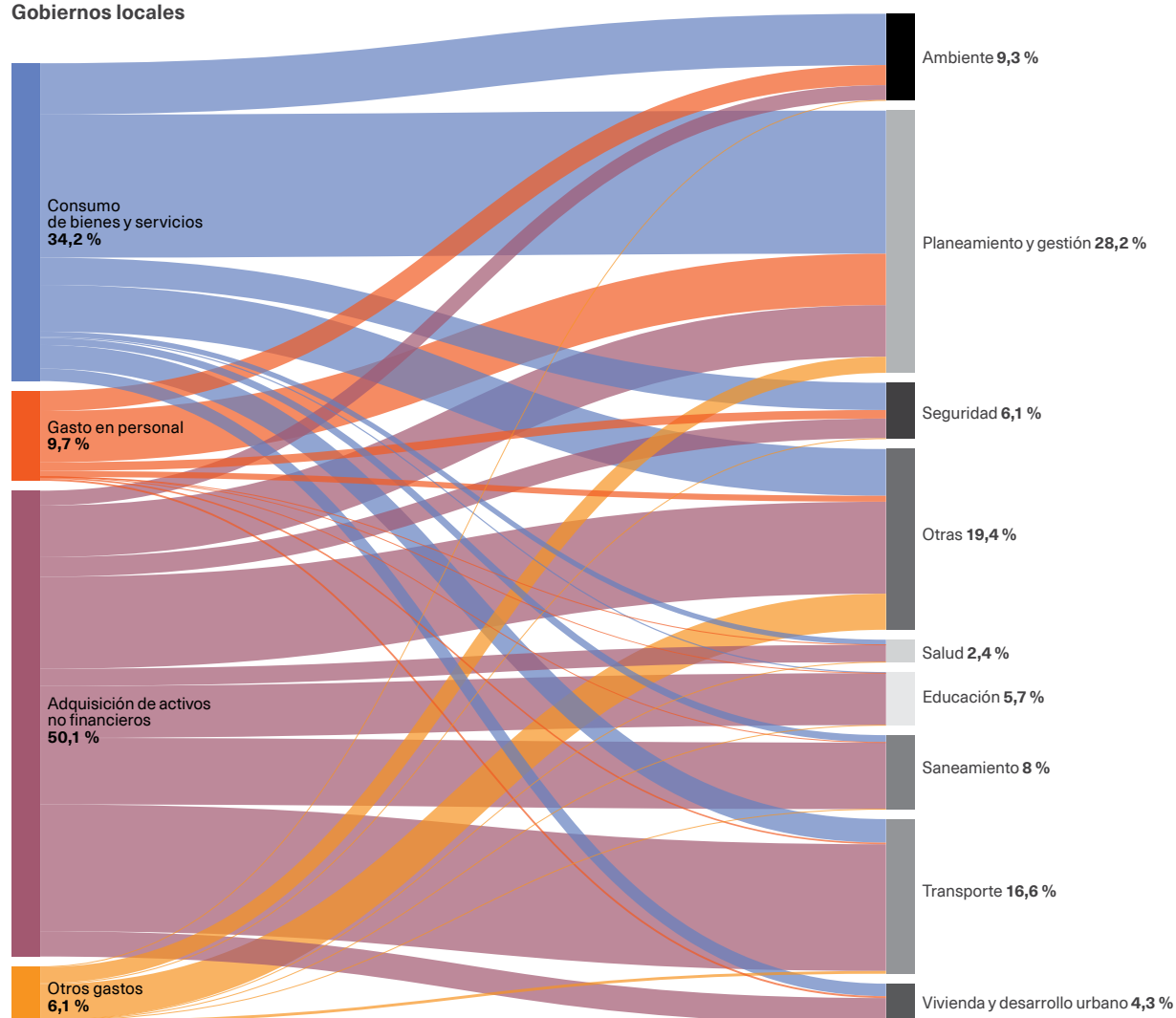
Gráfico 3.3
Composición del gasto en Perú por función y clasificación económica en 2023

Panel A.
Gobiernos regionales



Continúa en la página siguiente →

Panel B.
Gobiernos locales



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

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

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

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

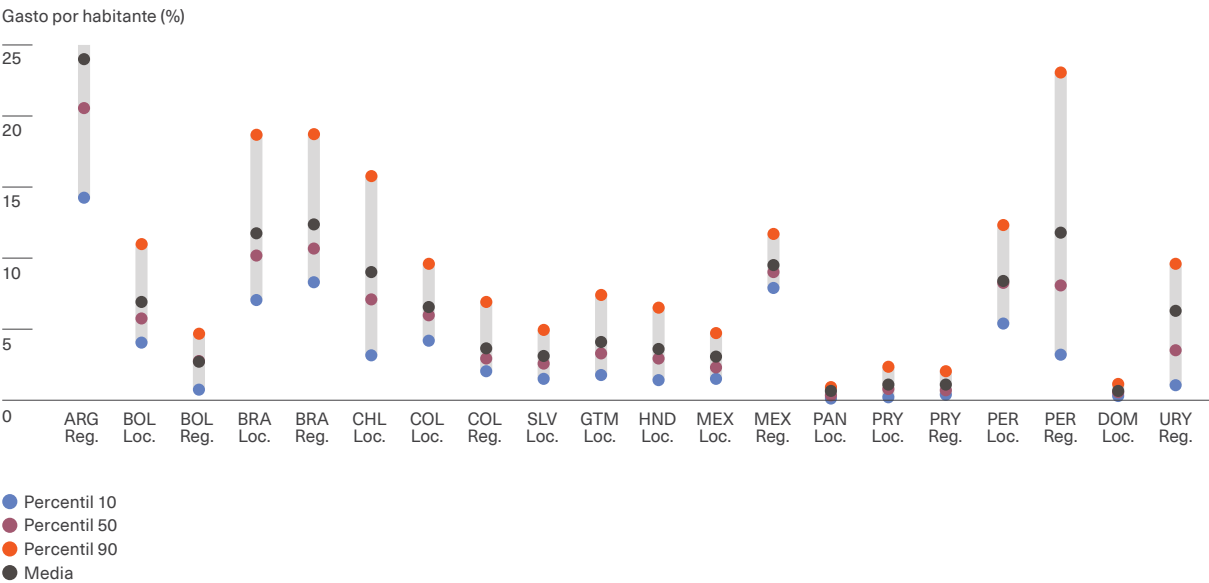
Heterogeneidad del gasto

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

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

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

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



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

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

Este apartado evalúa el grado en que la variación en el gasto a nivel subnacional puede asociarse a dos factores. El primero es el tamaño de cada jurisdicción en términos de población. Esta asociación puede ocurrir, entre otras razones, por la presencia de economías de escala en los servicios que proveen los gobiernos subnacionales³. El segundo factor es el nivel de PIB de cada jurisdicción. La relación con esta variable indicará el grado en que el gasto de cada nivel de gobierno subnacional es redistributivo dentro de cada país. La información de PIB por jurisdicción subnacional está disponible solo para un subconjunto de países.

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

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

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

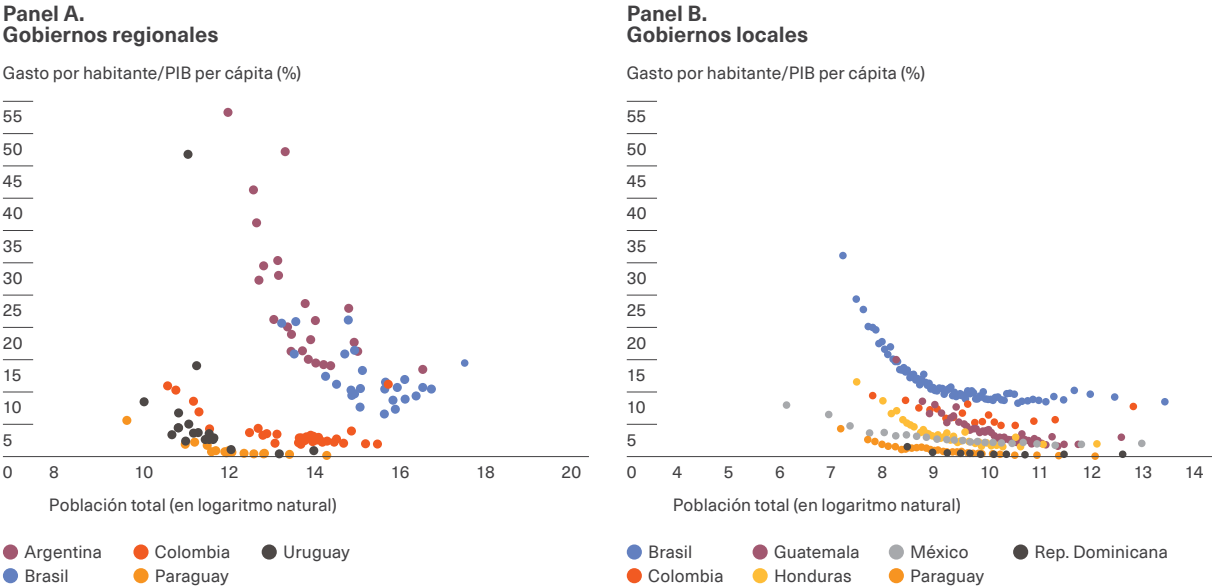
Fuente: Elaboración propia con base en datos de FMI (2024b, 2024d) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.3.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

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

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

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

Gráfico 3.5
Gasto por habitante y población



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

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

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

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

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

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

Resultados fiscales

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

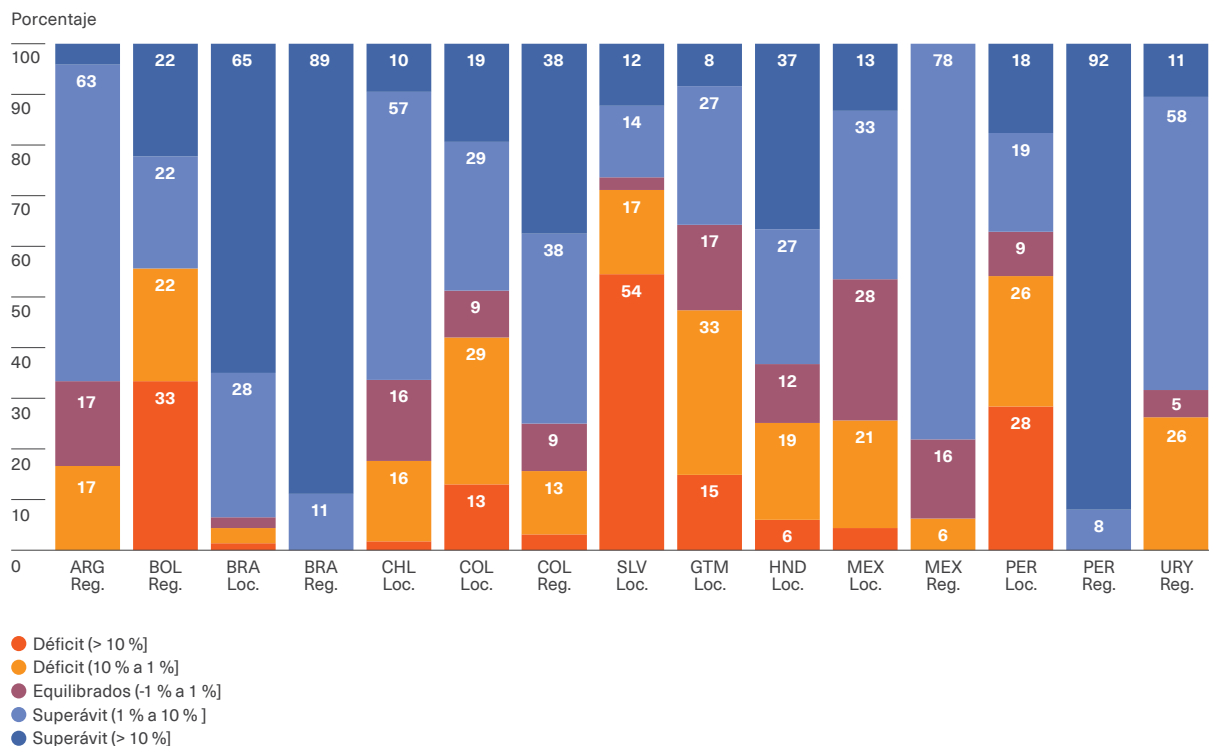
El gráfico 3.6 presenta un panorama comparativo de los resultados fiscales en 2022 para varios países de América Latina y el Caribe, evidenciando una considerable variabilidad entre países y en su interior respecto a la situación fiscal de los niveles subnacionales. En algunos países, la situación fiscal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

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

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

Gráfico 3.6

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



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

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

Restricciones presupuestarias y autonomía

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

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

Rigideces presupuestarias y sostenibilidad fiscal

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



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

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

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

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

Condicionamientos en la cantidad y el destino del gasto

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

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

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

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

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



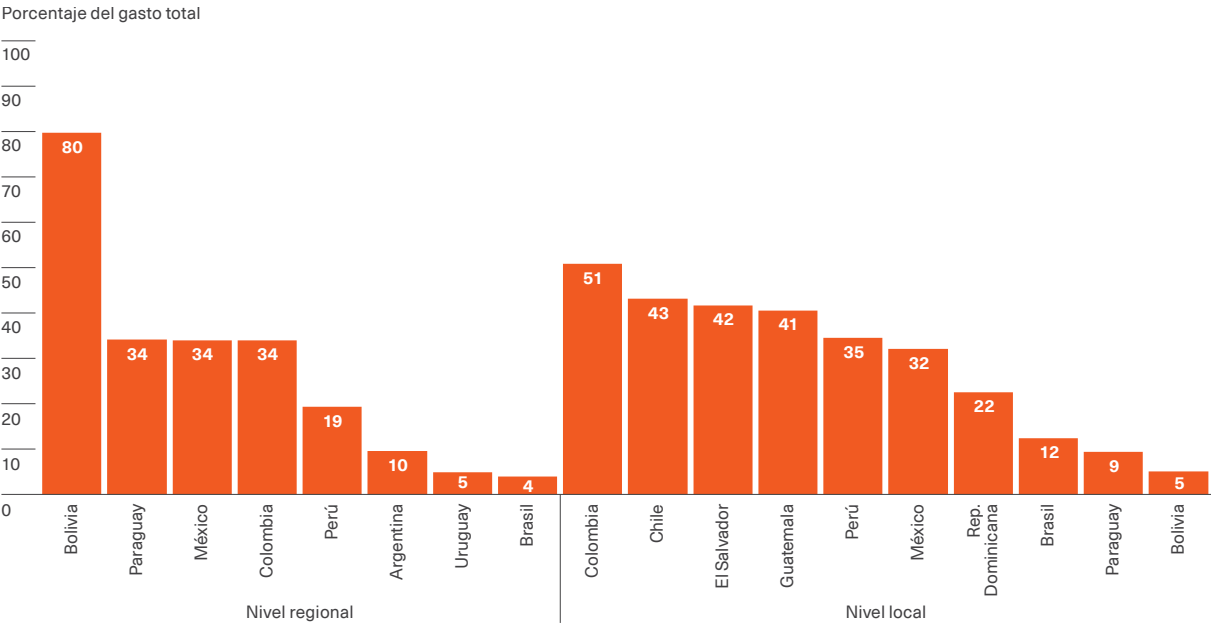
Los pisos presupuestarios garantizan una asignación mínima de recursos hacia áreas prioritarias, lo que puede generar beneficios significativos si se implementan adecuadamente

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

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

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

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



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

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

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

Reglas para la sostenibilidad de las finanzas subnacionales

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



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

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

afectar la calidad crediticia del gobierno central. Rodden (2002) argumenta que esto puede ocurrir si el subnacional se financia de manera importante de transferencias desde el gobierno central. En este caso, este último es visto como responsable de cubrir las contingencias financieras de las entidades subnacionales que dependen financieramente de él, por lo que no hacerlo puede ser interpretado como una debilidad financiera del nivel superior de gobierno⁵.

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

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

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

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

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

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

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

Reglas para gobiernos subnacionales en Brasil

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

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

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

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

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

La segunda razón es que el diseño de la regla genera una prociclicidad en el gasto en personal que es difícil de administrar. En efecto, el crecimiento de los ingresos de los gobiernos subnacionales en la fase expansiva del ciclo —por mayor recaudación tributaria en todos los niveles de gobierno— permite un mayor gasto en personal. Cuando el ciclo se revierte y los ingresos caen, el gasto en personal debería contraerse; sin embargo, aplicar esa medida es difícil, ya que otras leyes restringen las causales de término de los contratos laborales⁶.

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

Recuadro 3.2

Leyes de Reestructuración de pasivos para subnacionales

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

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

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

Reglas para gobiernos subnacionales en Colombia

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

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

determina límites al endeudamiento basados en dos indicadores, uno de solvencia (cociente entre el pago de intereses y el superávit operacional) y otro de sostenibilidad (cociente entre el saldo total de la deuda y los ingresos corrientes). Si el indicador de solvencia está por debajo del 40 % y el de sostenibilidad es inferior al 80 %, la entidad puede contratar nuevos créditos sin la autorización del Ministerio de Hacienda. En otros escenarios se debe pedir su autorización⁷.

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

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



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

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

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

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

● ●

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

Reglas para gobiernos subnacionales en México

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

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

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

● ●

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

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

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

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

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

Compras públicas

Las organizaciones del sector público utilizan las compras públicas para adquirir los bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios públicos. Estas compras abarcan desde la adquisición regular de los suministros necesarios para el normal funcionamiento de las organizaciones hasta la contratación de obras de infraestructura de gran tamaño⁸.

Las compras representan una parte importante del gasto de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, como muestra el gráfico 3.8. En promedio, cerca de la mitad del gasto de los gobiernos locales y alrededor de la tercera parte del que realizan los gobiernos regionales se destina a esas operaciones. En el nivel local, Perú registra el mayor porcentaje de gasto en compras públicas, alcanzando un 86 % del gasto total, seguido de Bolivia con más del 70 %. A nivel regional, Bolivia también sobresale, destinando más del 60 % de su presupuesto a compras públicas⁹. La elevada proporción de las compras en el gasto total en estos países se debe principalmente al alto peso de la inversión pública, la cual se incluye en el gasto para adquisiciones.

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

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

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



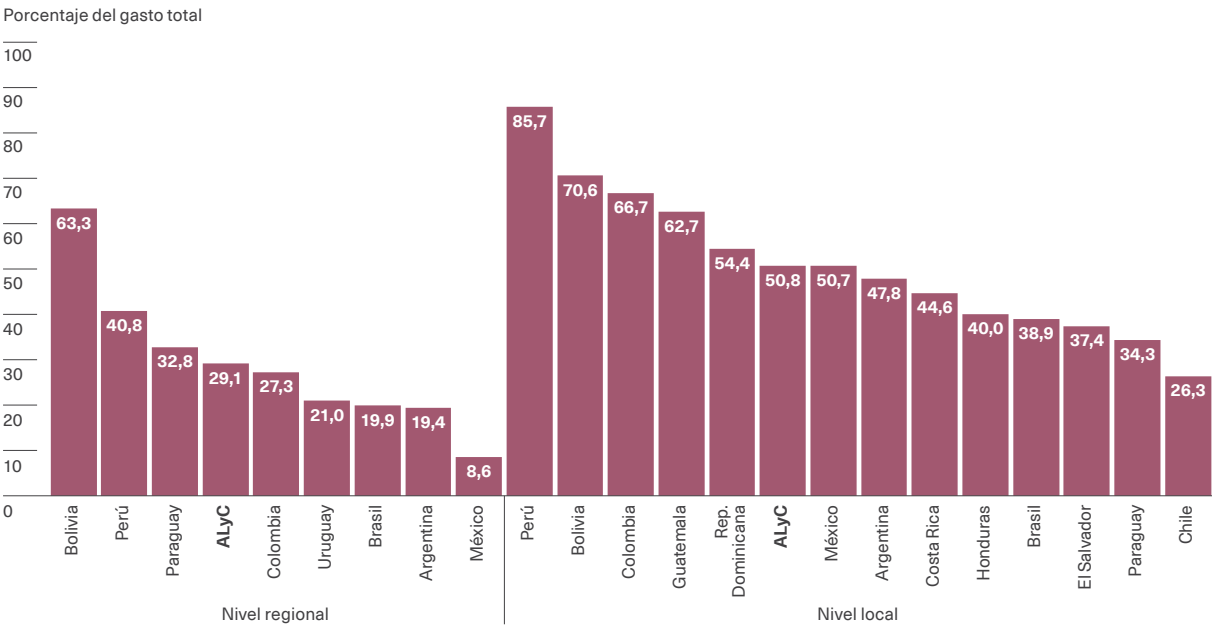
La contratación de obras públicas es uno de los rubros más vulnerables a la corrupción

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Los convenios marco y las subastas mejoran la eficiencia de las compras públicas y se potencian con herramientas digitales. Los convenios marco sirven como base para catálogos electrónicos que permiten acceder a bienes y servicios estandarizados con precios preestablecidos, simplificando las adquisiciones y aumentando la transparencia. Las subastas inversas electrónicas, por su parte, facilitan procesos competitivos en línea, optimizando la participación de los proveedores y reduciendo los costos. Ambas herramientas suelen integrarse en portales electrónicos de compras públicas, que gestionan todas las etapas de contratación, desde las convocatorias hasta las adjudicaciones y el seguimiento de los contratos¹².

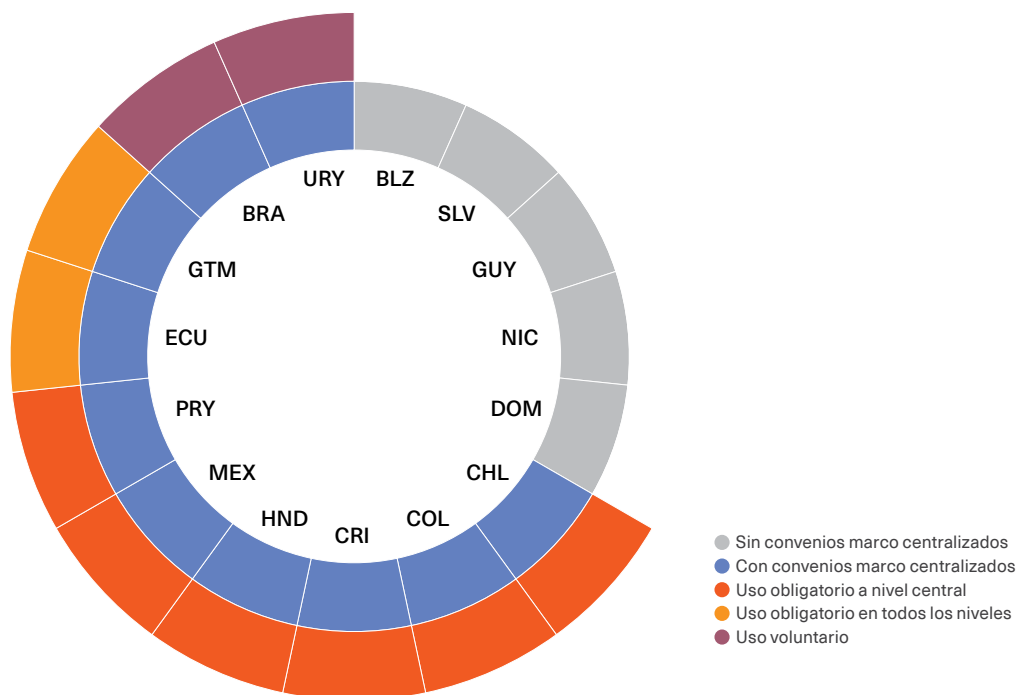
10 Los cinco países en los que las agencias centrales de compras públicas no otorgaban convenios marco en el momento del relevamiento son Belice, El Salvador, Guyana, Nicaragua y República Dominicana.

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

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

Gráfico 3.9

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros controles e incentivos: auditorías y financiación basada en resultados

Mecanismos de control

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

Auditorías externas

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

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

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

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



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

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

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

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

Control interno

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

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

El estudio revela que las reformas legislativas orientadas a fortalecer el control interno han conducido a un aumento en el número de auditores, lo cual es significativo dado que la falta de personal ha sido identificada como una de las principales debilidades de las unidades de control interno en los municipios brasileños¹³. Además, el estudio encuentra que estas reformas se asocian con una reducción en el número de trabajadores municipales y un aumento en la proporción de aquellos con contratos en el servicio civil (en lugar de contratos temporales, que son más vulnerables a la influencia política), lo que sugiere que el control interno puede desempeñar un papel en la reducción del uso clientelar del empleo público. En conjunto, estos hallazgos subrayan la importancia de fortalecer los sistemas de control interno en la región para mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración pública.

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

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

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

Incentivos para gastar mejor: financiación basada en resultados

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

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

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

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

Aunque el uso de esta estrategia está extendido, la evidencia empírica sobre su efectividad es limitada. Un caso destacado es el del estado de Ceará en Brasil, donde, desde 2007, parte de la recaudación de un impuesto estatal sobre el consumo (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços [ICMS]) se distribuye a los municipios en función de su desempeño en educación, salud y medio ambiente, con énfasis en indicadores educativos¹⁴. Según Loureiro et al. (2020), este sistema incentivó a las autoridades locales a priorizar mejoras en la calidad de la educación, logrando resultados significativos tanto en desempeño como en equidad. Desde su implementación, Ceará ha registrado el mayor aumento en el índice nacional de calidad educativa entre los estados brasileños, pasando de ocupar los últimos puestos a posicionarse entre los líderes. Además, se ha observado una reducción en las disparidades educativas entre diferentes regiones y grupos socioeconómicos dentro del estado.

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

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



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