

Los roles de los gobiernos locales y regionales

- Nivel y evolución de la autonomía de los gobiernos locales y regionales

- Patrones de asignación de funciones a niveles de gobierno

- La planificación urbana y las funciones de los gobiernos locales

- Responsabilidades en educación, salud y seguridad

- Roles de los gobiernos subnacionales y Objetivos del Desarrollo Sostenible

2

Mensajes clave

1 La autonomía de los gobiernos regionales en América Latina y el Caribe aumentó en la década de 1980, cuando un mayor número pasó a tener autoridades elegidas en votación popular, y en la de 1990, con la asunción de nuevas funciones, pero aún es menor que la de sus pares de la OCDE, especialmente en recaudación de impuestos y endeudamiento.

2 Los gobiernos locales tienen un núcleo básico de atribuciones, como la construcción y el mantenimiento de infraestructura local y espacios públicos, la gestión del transporte o la recolección de residuos sólidos. Estas tareas son especialmente relevantes en las ciudades y tienen en la planificación urbana un eje integrador.

3 En los países del Caribe y Centroamérica, Paraguay y Uruguay, las atribuciones de los gobiernos locales no trascienden el núcleo básico de funciones. Por su parte, los de Brasil, Chile, Colombia y Perú son los que tienen facultades más amplias, incluyendo responsabilidades en el nivel primario de educación y salud.

4

Las atribuciones de los gobiernos regionales varían más entre países que las de los locales. Los gobiernos regionales de Argentina, Brasil y México son los que asumen mayores responsabilidades, con mandatos sustantivos en educación, salud y seguridad.

5

La evidencia muestra que el nivel de capacidades de los gobiernos locales y regionales determina si la descentralización tiene impactos positivos o negativos. Existe un riesgo de que la descentralización resulte en el deterioro de las políticas públicas en los lugares con menos capacidades de gobierno.

6

La descentralización asimétrica puede favorecer el cierre de brechas y el aprendizaje entre jurisdicciones cuando otorga mayores atribuciones a los gobiernos con más capacidades. A pesar de sus potenciales beneficios, este tipo de descentralización es poco común en la región, con la excepción de Colombia.

Los roles de los gobiernos locales y regionales¹

Introducción

El primer capítulo de este reporte presentó a los gobiernos locales y regionales y su lugar en la estructura gubernamental en América Latina y el Caribe (ALyC). Este segundo capítulo analiza cuál es el nivel de autonomía y cuáles son las atribuciones de esos gobiernos.

Describir la autonomía de los gobiernos subnacionales es una tarea compleja por dos razones. En primer lugar, las funciones de los Estados contemporáneos son múltiples y diversas y el nivel de autonomía de los subnacionales cambia según su función e incluso dentro de cada función. Por ejemplo, en varios países, los gobiernos regionales se encargan de la educación primaria, pero no de la terciaria; dentro del nivel primario gestionan infraestructura y personal docente, pero no definen los contenidos ni los programas. En segundo lugar, es común que exista una superposición de atribuciones entre niveles de gobierno y discrepancias entre las atribuciones *de jure* o legales frente a las *de facto* o efectivas (Allain-Dupré, 2018).

Los mecanismos teóricos que explican los diferentes niveles de autonomía de los gobiernos locales y regionales entre los distintos países son similares a los introducidos en el capítulo 1. En este se planteó la tensión fundamental existente entre economías de escala y distancia para explicar los niveles de descentralización. También se describió la ventaja fundamental del gobierno descentralizado en cuanto a acceso a la información local y a la voz ciudadana como fuente de mejora de los servicios públicos. Además de explicar esos mecanismos teóricos, el capítulo 1 enfatizó el desafío de descentralizar atribuciones en el contexto de enormes desigualdades territoriales en los países de la región. Estas fuerzas que explican los niveles de descentralización observados y algunos de sus principales desafíos estarán también presentes a lo largo de este capítulo, en el que se presta especial atención a tres funciones clave: la educación, la salud y la seguridad.

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

La autonomía de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe

Este apartado evalúa el grado de autonomía de los gobiernos locales y regionales utilizando dos índices sintéticos, uno para cada nivel. El uso de estos índices tiene dos ventajas. La primera es que proveen una descripción general de los niveles de autonomía, reduciendo la mencionada complejidad que suponen

las múltiples funciones, subfunciones y tareas. La segunda ventaja es que ambos índices permiten comparar los niveles actuales de autonomía en los países de América Latina y el Caribe con los de otras regiones y caracterizar su evolución en las últimas décadas.

La autonomía de los gobiernos regionales

El índice de autoridad regional (IAR) caracteriza el grado de autonomía *de jure* de las jurisdicciones de nivel regional o intermedio en 81 países entre 1950 y 2018 (Hooghe et al., 2016; Hooghe y Marks, 2016). Esta muestra amplia de países incluye algunos donde las autoridades regionales son elegidas (es decir, son gobiernos autónomos según la definición de este reporte) y otros donde no. El índice se calcula para cada uno de los gobiernos regionales, ya que permite documentar diferencias en los niveles de autonomía dentro de un mismo país, lo que se conoce como descentralización asimétrica.

El análisis a continuación considera el componente de dicho índice que mide la autonomía (lo que inglés se denomina *self-rule*) y no el que mide la participación en la gestión del gobierno nacional (*shared rule*). Ese componente de autonomía del IAR considera cinco dimensiones. Estas son el grado en que las jurisdicciones tienen una administración propia de propósito general y libre de veto del gobierno central (administrativa), el rango de políticas que tienen a su cargo (atribuciones), su capacidad de decidir sobre asuntos tributarios (impuestos), su facultad para obtener préstamos sin restricciones por parte del gobierno nacional (endeudamiento) y si tienen autoridades legislativas y ejecutivas elegidas por los habitantes de sus territorios (política).

El panel A del gráfico 2.1 presenta la evolución del IAR entre 1950 y 2018 para el promedio de países de América Latina y el Caribe, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), excluyendo los de ALyC y Asia, excluyendo los miembros de la OCDE. La autonomía de las autoridades regionales en América

Latina y el Caribe disminuyó en la segunda mitad de la década de 1960, alcanzando su mínimo durante la de 1970. Desde comienzos de los ochenta, se observa una clara tendencia al alza, que continuó con fuerza durante la década siguiente y se moderó a partir del año 2000. Durante todo el período analizado, las jurisdicciones regionales de América Latina y el Caribe tuvieron una autonomía sustancialmente menor que las de la OCDE. La comparación con Asia muestra una evolución muy similar hasta fines de los años 2000, pero luego esta región recortó fuertemente la brecha respecto a la OCDE.



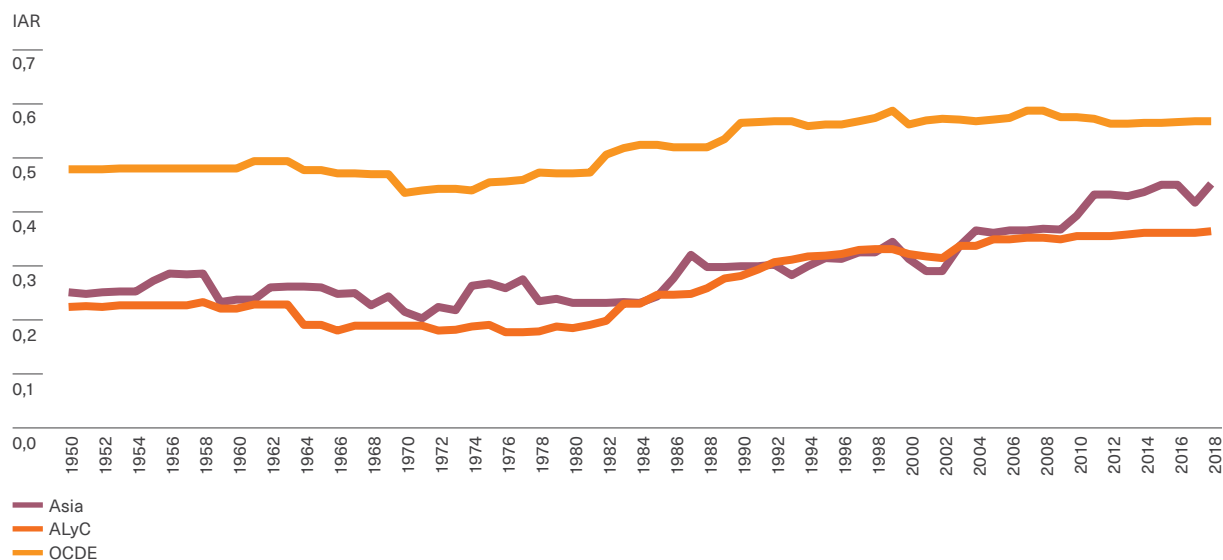
La autonomía de los gobiernos regionales en América Latina y el Caribe se incrementó fuertemente durante las décadas de 1980 y 1990

El IAR muestra que existe una menor incidencia de la descentralización asimétrica en América Latina y el Caribe que en los países desarrollados. Las diferencias de autonomía regional en estos últimos se vinculan con dos motivos. En Bélgica, España e Italia, la descentralización asimétrica se corresponde con fuertes identidades regionales, que incluyen hasta diferencias idiomáticas. En otros países, varios casos de autonomías regionales corresponden a territorios insulares lejanos, como Groenlandia en Dinamarca o Puerto Rico en Estados Unidos. El caso más notorio de descentralización asimétrica a nivel regional en ALyC según el RAI lo constituye Bogotá, en Colombia, y se debe a su mayor autonomía para recaudar impuestos

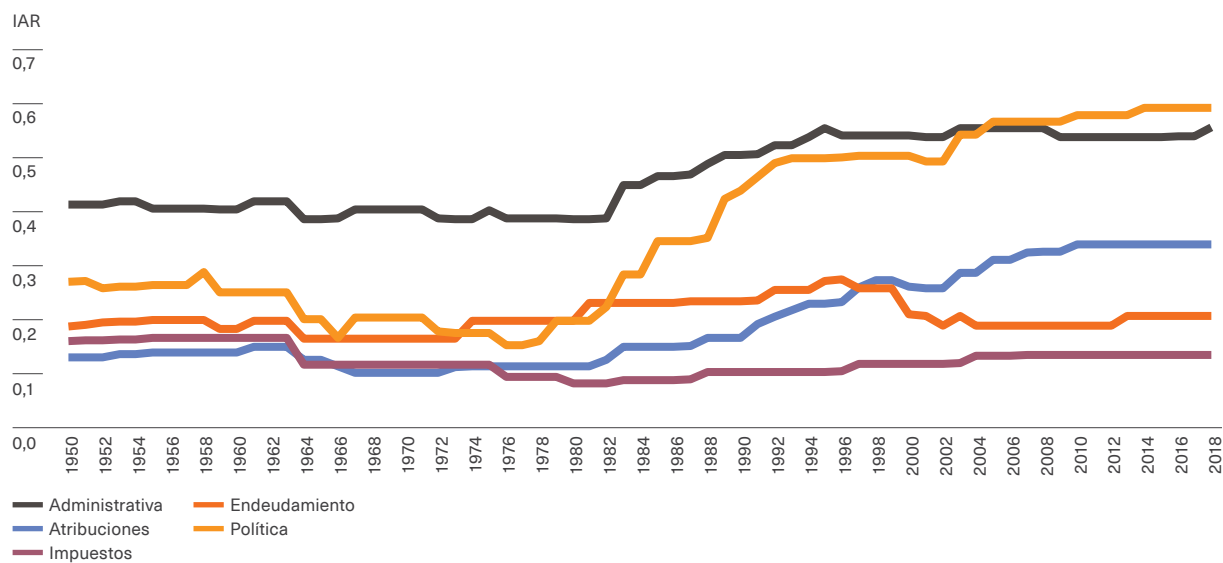
Gráfico 2.1

Evolución del componente de autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR)

Panel A. Por regiones



Panel B. Por componentes, para países de ALyC



Nota: El gráfico muestra, en el panel A, la evolución del componente de autonomía (*self-rule*) del índice IAR para el promedio de ALyC (considerando 20 países), Asia (11 países) y OCDE (20 países) en el período 1950-2018. El panel B se concentra en las dimensiones que conforman el valor del índice para el grupo de países de ALyC. La escala de los valores fue ajustada para que se sitúen entre 0 y 1. Solo se incluyeron los países con datos completos para toda la serie. Para calcular el índice, se utilizó el primer nivel de gobierno regional (tier 1 en la base de datos original), excepto en el caso de Ecuador en 2018, para el que se empleó el segundo nivel (tier 2) a fin de mantener la comparabilidad. Esto se debió a que, ese año, las "provincias" y "Galápagos" pasaron al segundo nivel, mientras que el primero fue ocupado en exclusiva por una nueva división administrativa: la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Hooghe et al. (2016) y Hooghe y Marks (2016).

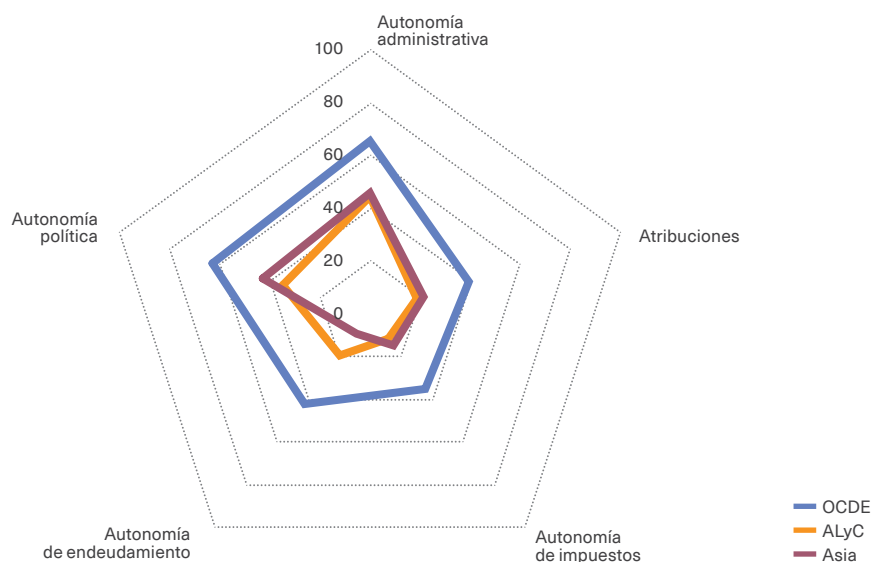
El panel B del gráfico 2.1 presenta la evolución de las cinco dimensiones del índice. Las razones detrás del aumento de la autonomía de las jurisdicciones regionales en América Latina y el Caribe fueron muy distintas al comparar las décadas de 1980 y 1990. En la primera de esas décadas, el incremento se explica fundamentalmente por una mejora en la dimensión de representación política debido a que las jurisdicciones regionales pasaron a tener autoridades elegidas democráticamente. En la década de 1990, en cambio, el incremento observado en el IAR se debe principalmente a que los gobiernos regionales asumieron nuevas atribuciones y, en menor medida, a una mayor autonomía administrativa.

El gráfico 2.2 compara las cinco dimensiones usando los promedios de 21 países de América Latina y el

Caribe, 31 de la OCDE y 17 de Asia en 2018. El nivel actual de las dimensiones en las que las autoridades regionales de ALyC ganaron autonomía durante los años ochenta y noventa —administrativa, en atribuciones y política— es similar al de Asia, pero aún está lejos del que tiene la OCDE. La mayor distancia respecto a la OCDE se observa en la capacidad de decidir sobre impuestos y endeudarse. Mientras que la autonomía sobre impuestos ha permanecido estancada en ALyC, la de endeudamiento se incrementó de forma leve, pero constante, desde la década de los setenta y hasta mediados de los noventa, cuando experimentó un fuerte retroceso en pocos años. El capítulo 4 mostrará cómo dicho retroceso ocurrió en respuesta a las crisis de la deuda subnacional que afectaron a Argentina, Brasil y México durante los noventa (Waibel y Liu, 2010).

Gráfico 2.2

Dimensiones de la autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR) en 2018 por regiones



Nota: El gráfico muestra el puntaje obtenido en las dimensiones del componente de autonomía del índice IAR para el promedio de la OCDE (31 países), ALyC (21 países) y Asia (17 países) en 2018. La escala de puntaje de cada categoría fue ajustada para que los valores mínimo y máximo sean 0 y 100.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Hooghe et al (2016) y Hooghe y Marks (2016).

El gráfico 2.3 muestra que existen grandes diferencias de autonomía de las autoridades regionales en los distintos países de América Latina y el Caribe. Argentina, Brasil y México, tres de los cuatro países federales, presentan los valores más elevados. Los gobiernos

regionales de estos países no alcanzan los máximos mundiales, observados en Bélgica, Canadá y Suiza, por no tener autoridad sobre temas migratorios y de ciudadanía y estar sujetos a restricciones de los gobiernos nacionales para endeudarse. El otro país federal de

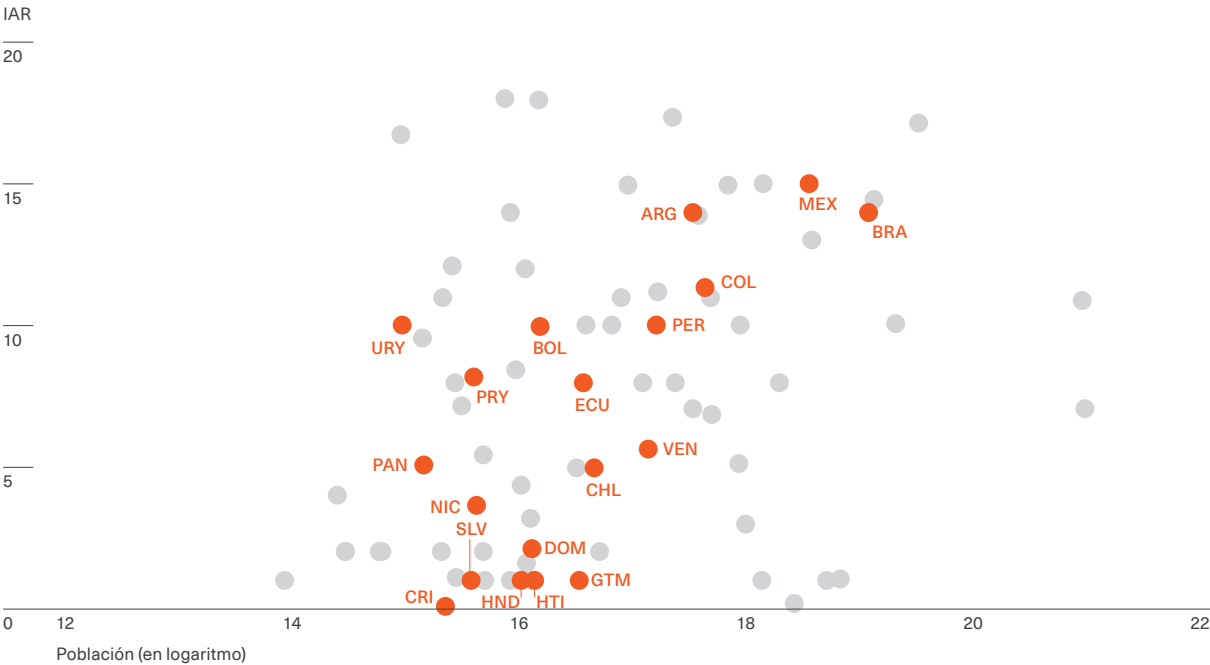
América Latina y el Caribe es Venezuela. Sus gobiernos regionales, denominados gobernaciones, presentan niveles bastante más reducidos de autonomía que sus pares de los otros países federales e incluso por debajo de varios países unitarios.

Un segundo grupo de países en términos de autonomía de sus gobiernos regionales lo conforman Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay. Le sigue un tercer grupo conformado por Chile, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con autoridades regionales que gozan de autonomía muy reducida. Nicaragua merece una mención especial, ya que sus dos gobiernos regionales, las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Sur y Norte, tienen un nivel de autonomía similar a los del segundo grupo. Sin embargo, el IAR calculado para todo Nicaragua es más bajo debido a que el índice pondera las jurisdicciones regionales según su población y esas dos regiones concentran menos del 10 %, mientras que el resto del país no tiene autoridades regionales elegidas. Por último, los restantes seis países de Centroamérica

y el Caribe para los que se computa el IAR tienen autoridades regionales con autonomía mínima o nula.

El gráfico 2.3 también muestra una relación positiva entre el IAR y la población de los países. Esta asociación reafirma el rol clave de la escala en la descentralización, analizado en profundidad en el capítulo 1. Existe también una relación fuerte y positiva entre el IAR y la extensión territorial del país (ver el cuadro A.2.1 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea). En el primer capítulo se vio que las mayores distancias que supone un territorio más extenso hacen que la estructura de gobierno requiera la existencia de un nivel regional. Aquí se comprueba que el mayor territorio conlleva otra necesidad: dotar a las entidades regionales de mayor autonomía. Por último, también es positiva la relación entre la autonomía regional y el PIB per cápita del país (ver el cuadro A.2.1). Históricamente, el aumento del ingreso per cápita nacional de los países ha coincidido con un mayor gasto en funciones que son más propensas a la descentralización, como educación y salud (Hooghe y Marks, 2016).

Gráfico 2.3
Componente de autonomía del Índice de Autoridad Regional (IAR) y población de los países en 2018



Nota: El gráfico muestra la relación entre el componente de autonomía del índice IAR con el logaritmo natural de la población de cada país, incluyendo un total de 77 países (19 de ALyC).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2024b), Hooghe et al. (2016) y Hooghe y Marks (2016).

Estas correlaciones del IAR con la población, extensión y riqueza de los países son mucho más fuertes en América Latina y el Caribe que en el resto del mundo. Esto también se observó en el capítulo 1 en el caso de las unidades subnacionales y reafirma la hipótesis allí planteada sobre una descentralización más funcionalista en América Latina y el Caribe que en otras regiones. Este término se refiere a que la descentralización observada responde más a principios de eficiencia de las tareas de gobierno y del ejercicio de la autoridad,

como la influencia de la escala y la distancia, y menos a factores ligados a la identidad de las comunidades (Hooghe y Marks, 2016). Como se adelantó en el primer capítulo, este patrón puede vincularse al rol que el proceso de conquista y colonización desempeñó en la configuración de la estructura territorial de gobierno en los países caribeños y latinoamericanos. Ese proceso delineó estructuras subnacionales con una lógica de eficiencia de gobierno y debilitamiento de la autonomía de las poblaciones originarias.

La autonomía de los gobiernos locales

Para el nivel local de gobierno se considera el índice de autonomía local (IAL) elaborado por Ladner et al. (2023). Este índice es similar al IAR en su metodología y adiciona algunas dimensiones que son más relevantes para los gobiernos locales. Por ejemplo, considera en qué medida las transferencias recibidas son de uso libre por parte del gobierno local y cuál es el grado de relevancia de esos fondos en su presupuesto. Al igual que con el IAR, el análisis se enfoca en el componente de autonomía del índice (*self-rule*). El potencial informativo del IAL es menor que el de su contraparte regional debido a que solo está disponible para cuatro países de ALyC (Argentina, Chile, Colombia y México) y en un período más reducido, que va entre 1990 y 2020.

La autonomía de los gobiernos locales, según el IAL, se incrementó en promedio en el mundo durante las décadas de 1990 y 2000, y tuvo una evolución positiva, pero más moderada, en la década siguiente (Ladner et al., 2023). Si bien el IAL no aumentó significativamente en dicho período en los cuatro países de América Latina y el Caribe considerados, al menos otros cuatro países, Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sí implementaron fuertes procesos de descentralización que incrementaron la autonomía de sus gobiernos locales (Faguet, 2004; Moscovich, 2015).

El IAL es mayor en los países de más PIB per cápita, pero no en los de mayor extensión territorial o población (ver el cuadro A.2.2 en el apéndice disponible en la edición del RED en línea). Al igual que lo visto en el índice sintético regional, los niveles de autonomía según el IAL son más altos en la OCDE que en ALyC, y esto se debe a que tienen mayores facultades sobre impuestos y endeudamiento. No existen, en cambio, diferencias

sustantivas en el abanico de políticas que tienen a su cargo ni en su discreción efectiva sobre esas políticas.



Los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe tienen menos autonomía que en la OCDE debido a su capacidad para decidir impuestos y endeudarse

El análisis del IAL por país revela dos puntos que destacar. Primero, las comunas en Chile y los ayuntamientos de México presentan niveles muy bajos de autonomía. Estos gobiernos locales desempeñan pocas funciones, estas están especificadas de forma taxativa y no tienen control sobre la tasa de los impuestos que colectan (Carrera, 2021; Cravacuore, 2021). Segundo, los gobiernos locales argentinos presentan niveles muy distintos de autonomía dependiendo de su provincia. Esta asimetría en la descentralización se debe a que el carácter fuertemente federal de Argentina otorga a las provincias poder de decisión sobre la descentralización del gobierno en sus territorios.

Entre los países unitarios de la región, Colombia es un caso emblemático de descentralización asimétrica a nivel local. La posibilidad de implementar ese tipo de descentralización está prevista en la propia Constitución y, como se verá más adelante en la descripción de la descentralización en educación y salud, los municipios de ese país tienen responsabilidades muy diferentes en estas dos áreas de la política pública según su capacidad institucional.



El municipio de San Pablo la Laguna, Guatemala, está entre las diez jurisdicciones locales con mayor proporción de población indígena de la región.

Las funciones de los gobiernos locales y regionales

Detrás de las complejidades de la atribución de las múltiples tareas entre los niveles de gobierno existen también fuertes regularidades. El cuadro 2.1 muestra una selección no exhaustiva de funciones de gobierno según el nivel al que están típicamente asignadas. La primera fila presenta las que asumen los gobiernos nacionales de forma exclusiva. A medida que se desciende en las filas, aumenta el nivel de participación de los gobiernos regionales, primero, y locales, después.



Los gobiernos regionales tienen atribuciones importantes en las áreas de educación, infraestructura vial, salud y seguridad

Las dos filas centrales del cuadro incluyen las funciones que exhiben una mayor variación en cuanto al nivel de gobierno que las controla. En los extremos superior e inferior del cuadro, en cambio, dicha variación es escasa y constituye más una excepción que la regla. Las tareas de los gobiernos regionales están en el centro, donde ocurre la mayor variación de descentralización entre países, mientras que los locales tienen un núcleo básico de tareas típicas recogidas en las dos filas inferiores. Esto confirma un patrón de mayor heterogeneidad entre países en cuanto a las atribuciones de los gobiernos regionales que cuando se comparan las de gobiernos locales.

Las funciones que están a cargo exclusivamente de los gobiernos nacionales, como defensa o comercio internacional y migraciones, difícilmente pueden descentralizarse debido a que su escala de prestación es la nacional. En las funciones de la segunda fila el rol de los gobiernos nacionales es dominante y la participación de locales o regionales es poco común. Por ejemplo, el sistema público de educación terciaria en Brasil cuenta con una amplia red de universidades federales, pero existen algunas estatales, especialmente en los estados más ricos. Entre estas destaca la universidad del estado de São Paulo (USP) como una de las líderes en la región en términos de producción científica (Scimago, 2024).

La distribución de electricidad es otra función en la que el gobierno nacional tiene un rol dominante y la participación de los subnacionales es limitada. El rol de regulación se ejerce en general a escala nacional, y las empresas públicas con las que los gobiernos desempeñan el rol de prestación son también mayoritariamente nacionales. No obstante, hay gobiernos locales y regionales que tienen participación en la gestión de algunas empresas públicas o cooperativas de distribución de electricidad. Por ejemplo, en Colombia la empresa distribuidora del Departamento del Meta cuenta con participación accionaria del gobierno regional y de algunos gobiernos locales de dicha jurisdicción (EMSA, s.f.).

Los gobiernos regionales tienen roles muy importantes en la prestación de los servicios de educación, salud y seguridad pública en varios países. La relevancia de estas funciones para el bienestar y la gran variación en su grado de descentralización entre países justifican que se analicen en secciones específicas de este capítulo. Esos gobiernos también tienen roles importantes, especialmente en los países federales y los unitarios de mayor tamaño, en la gestión de infraestructura vial, como las carreteras. Por ejemplo, el 58 % de la red carretera de México está bajo jurisdicción de los estados (Instituto Mexicano del Transporte, 2023).

Educación, salud, seguridad, agua y saneamiento son las funciones que presentan mayor variación en cuanto al nivel de asignación en los distintos países, ya que pueden estar a cargo de cualquiera de los tres niveles de gobierno. Al igual que educación, salud y seguridad, la provisión de agua y saneamiento tiene una enorme relevancia para el bienestar y un elevado involucramiento de los gobiernos locales, motivo por el que será analizada en detalle en el capítulo 6.

Las dos últimas filas del cuadro presentan las funciones que típicamente están a cargo de los gobiernos locales. Como se expone en el capítulo 6, los gobiernos regionales o nacionales participan solo ocasionalmente en la gestión del transporte urbano. Además, pueden colaborar en la etapa de disposición de la gestión de los residuos sólidos, en la medida que su escala puede trascender lo local.

Cuadro 2.1

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

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

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

Las funciones de participación exclusiva de los gobiernos locales incluyen la planificación territorial local, el mantenimiento de los espacios públicos, la provisión y mantenimiento de las vías locales y la infraestructura urbana, y la recolección de residuos sólidos. Estas funciones constituyen la esencia de los gobiernos locales urbanos, que, como se vio en el primer capítulo, concentran la mayor parte de la población de la región. Dada su relevancia, se discuten con más detenimiento en un apartado específico de este capítulo.

Otra función exclusiva de los gobiernos locales es la de otorgar permisos, licencias y habilitaciones para las actividades económicas en sus jurisdicciones. Estas licencias afectan a los costos de abrir y operar negocios, que es un determinante del nivel de productividad de los territorios (Álvarez et al., 2018; Alves y López, 2021a). Ejemplos típicos son las habilitaciones que requieren el cumplimiento de normas de seguridad e higiene, como las bromatológicas, para las empresas que preparan comida. También son importantes los permisos de construcción y de funcionamiento de mercados o ferias instalados en la vía pública.



Las atribuciones de los gobiernos subnacionales se incrementan con el tamaño del país y son menores en las funciones de mayor complejidad

Las filas centrales del cuadro 2.1 dejan muchas funciones sin asignar a un nivel de gobierno en particular. El análisis detallado de la descentralización en educación, salud y seguridad, presentado más adelante, muestra que existen dos regularidades fundamentales que rigen esa asignación: el nivel de descentralización de las funciones se incrementa con el tamaño del país y se reduce con la escala o complejidad de la función.

La planificación urbana como integradora de las funciones de los gobiernos locales urbanos

La planificación urbana es el proceso de diseño y regulación del uso del suelo y las construcciones en una ciudad. El suelo y las construcciones incluyen los edificios que tienen como destino la habitación, pero también los de uso comercial e industrial, así como la infraestructura de transporte, recreación y servicios públicos básicos, como agua, energía y saneamiento. De esta forma, la planificación urbana cumple un rol integrador de las distintas funciones que constituyen el núcleo básico de atribuciones de los gobiernos locales urbanos, detalladas en las dos filas inferiores del cuadro 2.1.

Un instrumento clave de la planificación urbana son los planes directores o de ordenamiento territorial. Estos definen el tipo de uso que pueden tener las distintas parcelas de suelo urbano (residencial, comercial o industrial) y el tamaño de las edificaciones, incluyendo su altura. Asimismo, determinan el propio tamaño del área urbana, definiendo su perímetro, con especial atención a la preservación de áreas con valor ecológico o patrimonial, así como a la delimitación de zonas de riesgo por fenómenos naturales, como inundaciones o sismos.

Se puede concebir una buena política urbana, incluyendo la planificación, en función del objetivo de maximizar los beneficios y minimizar los costos de la concentración de un gran número de personas en las ciudades (Daude et al., 2017). Entre los beneficios se cuentan la mayor productividad que generan las economías de la aglomeración, así como el acceso a oportunidades de empleo, educación, salud, cultura y recreación (Alves y López, 2021b). Los dos costos principales son los mayores tiempos de traslado y la carestía de la vivienda.

La planificación urbana tiene tres roles fundamentales para minimizar esos efectos negativos de la densidad demográfica sobre los tiempos de transporte y la asequibilidad de la vivienda y maximizar el acceso a las oportunidades de bienestar y productividad que ofrece la ciudad.

El primer rol esencial de la planificación urbana consiste en promover la producción abundante de vivienda. Como se vio en el capítulo 1, las ciudades de la región enfrentarán una demanda creciente de vivienda nueva debido al crecimiento poblacional y la tasa de urbanización. También contribuirán a esa mayor demanda la reducción en el tamaño de los hogares y la depreciación natural del *stock*.

Para que se produzca vivienda asequible en abundancia es clave que las regulaciones de uso del suelo que definen el tamaño y la altura de las edificaciones, entre otros aspectos de la morfología edilicia, lo permitan (Baum-Snow y Han, 2024; Saiz, 2010). También son fundamentales los planes de revitalización de áreas centrales, en la medida que incrementan la oferta de vivienda aprovechando infraestructura existente, sin expandir la mancha urbana. Adicionalmente, como se verá en mayor detalle en el capítulo 8, los gobiernos locales imponen una serie de trámites y permisos que afectan los tiempos y costos de producción. Esa es otra vía por la cual influyen en la asequibilidad de la vivienda y en los costos de producción de las actividades económicas urbanas.

El segundo rol consiste en lograr que las ubicaciones de los edificios residenciales establecidas en el plan director tengan servicios públicos (agua, saneamiento, etc.) y estén cerca de centros educativos y sanitarios y de espacios de recreación, como parques y plazas. Si pocas localizaciones de la ciudad cuentan con esos atributos, se verán afectados negativamente tanto los tiempos de traslado como la asequibilidad de la vivienda. Los primeros porque las personas deberán trasladarse más tiempo para acceder a las oportunidades y la segunda porque la vivienda con servicios será un bien escaso, y por eso, caro. Además de la relevancia del plan director, para este segundo rol de la planificación urbana es fundamental la coordinación entre ese plan y las inversiones en infraestructura tanto en agua y saneamiento como en escuelas, hospitales, parques y plazas.

El tercer rol fundamental de la planificación urbana radica en integrar los planes directores con la infraestructura de transporte. En las ciudades grandes no todas las oportunidades económicas y sociales están a poca distancia de las residencias. Esto es especialmente relevante para el acceso a los empleos, así como a la infraestructura social de mayor complejidad, como las universidades y hospitales. Por tanto, el acceso a esas oportunidades requiere de un sistema de transporte urbano que permita alcanzarlas en tiempos reducidos (Vanoli y Anapolsky, 2023). El capítulo 6 desarrolla los desafíos específicos del sector de transporte urbano y aquí se enfatiza su coordinación con la planificación territorial.



La planificación urbana exitosa es la que genera abundante vivienda asequible y con servicios públicos, incluyendo el transporte

Una forma particularmente relevante de ilustrar esa necesaria integración entre transporte y planificación territorial es mediante el desarrollo edilicio orientado al transporte (*transit-oriented development*). Este concepto se refiere a que la regulación de uso del suelo debe promover una mayor densidad en aquellas localizaciones con acceso a transporte público masivo. Esa densidad incluye los edificios residenciales, pero también los comerciales y los de sectores económicos intensivos en empleos.

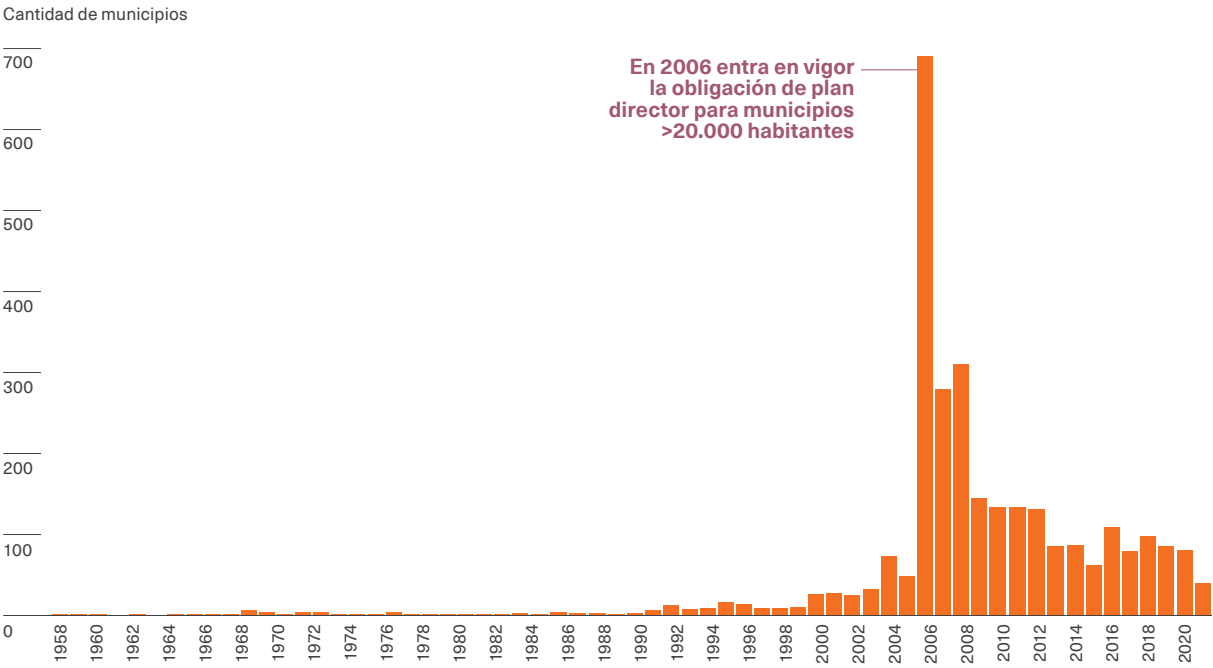
Existen cálculos sobre las ganancias de bienestar que habría supuesto implementar ese enfoque en uno de los proyectos de transporte más emblemáticos de la región: el sistema de buses rápidos TransMilenio en Bogotá. Como se verá con mayor detalle en el capítulo 6, dicho proyecto resultó un éxito en términos de mejora del bienestar y la actividad económica. Sin embargo, se estima que esas ganancias de bienestar habrían sido el 44 % mayores si el Gobierno hubiera vendido derechos de densificación en las cercanías de las paradas de los buses (Tsivanidis, 2023). Esta estrategia de densificación y captura de valor habría además permitido recuperar hasta un quinto de la inversión inicial.

Junto con esos tres roles centrales de la planificación, como se puntualiza en el capítulo 5, las regulaciones incluidas en los planes urbanos tienen implicancias en términos de recaudación (OCDE y Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022). Como ilustró el ejemplo del TransMilenio, las infraestructuras urbanas conllevan un potencial de recaudación que requiere de normativas de uso del suelo adecuadas para su concreción. Otra oportunidad típica de recaudación asociada a la planificación de uso del suelo ocurre cuando un promotor inmobiliario busca construir con un límite de altura mayor al previsto en la regulación o edificar viviendas en un terreno rural. En estos casos el gobierno local puede otorgar esa excepción a cambio de un pago. El Certificado de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en Brasil es uno de los ejemplos más notorios en el mundo de uso de ese tipo de instrumento.

Dada la relevancia que tiene entonces la planificación urbana como orientadora de políticas clave de los gobiernos locales de las ciudades, cabe preguntarse sobre la calidad de su aplicación en la región. Los escasos datos disponibles indican que dicha calidad es limitada y que muchos gobiernos locales de la región ni siquiera cuentan con la existencia de un plan director o de ordenamiento territorial.

En el caso de Brasil, en 2006 entró en vigor la obligación para los municipios de más de 20.000 habitantes de tener un plan director. Como resultado, la proporción de municipios con plan pasó de solo el 14 % en 2005 al 53 % en 2021, alcanzando en este último año casi el 90 % entre los que tienen más de 20.000 habitantes. El gráfico 2.4 muestra el año de aprobación de los planes directores de los municipios y permite apreciar cómo, en 2006, casi 700 municipios crearon su plan director. Este caso constituye un ejemplo más general de cómo el gobierno nacional cumple un rol en la creación de capacidades en los gobiernos locales. Además de imponer la obligación mediante una ley, el gobierno federal desplegó, a través de su Ministerio das Cidades, una serie de herramientas de apoyo a los gobiernos locales para la formulación de los planes directores, incluyendo una guía para su elaboración y revisión (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

Gráfico 2.4
 Cantidad de municipios brasileños según año de creación de su plan director



Nota: El gráfico muestra la evolución anual de la cantidad de municipios brasileños que elaboraron su plan director en el periodo 1958-2021. El dato surge de procesar el módulo referido a legislación e instrumentos de planeamiento de la encuesta MUNIC 2021.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IBGE (2021).

En México también se dispone de información sistemática sobre el número de municipios con planes urbanos a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales, realizado en 2023 (INEGI, 2023a). Algo menos de la mitad de los 2.469 municipios existentes en el momento del censo tenían algún tipo de plan de desarrollo urbano². Esa proporción es mucho más elevada entre los municipios de mayor población,

que tienen un carácter más urbano que justifica la elaboración de un plan. Entre los municipios mexicanos de más de 50.000 habitantes, un 17 % no tiene plan de desarrollo urbano, una proporción reducida pero mejorable en la medida que se trata de un requisito mínimo para implementar una planificación urbana que cumpla con los roles establecidos más arriba.



Acción CAF.
 Escanea el QR para ver proyectos de CAF en planificación urbana.

2 Para calcular estos valores se consideraron aquellas entidades locales que poseían planes o programas de desarrollo urbano u ordenamiento ecológico, ya sea para aplicación en el municipio, la demarcación territorial o la ciudad. Se consideraron también planes parciales, especiales y proyectos.

Tres funciones clave de los gobiernos locales y regionales: educación, salud y seguridad

El foco en educación, salud y seguridad permite describir a qué nivel de gobierno están asignadas esas funciones en cada uno de los países de América Latina y el Caribe³. La elección de estas funciones entre las múltiples que tienen los gobiernos se justifica por dos razones. Primero, como mostró el cuadro 2.1, son funciones en las que los gobiernos locales y regionales tienen participación, pero esta varía sustancialmente entre países. Eso hace que describir sus patrones de descentralización en detalle sea más informativo para entender las

atribuciones de los gobiernos locales y regionales en ALyC. Segundo, las tres funciones son algunas de las más fundamentales para el bienestar, cada una con un ODS específico asignado, y en las que existen mayores desafíos en la región (Álvarez et al., 2020; Berniell et al., 2016; De la Mata et al., 2022; Naciones Unidas, s.f.; Nussbaum, 2013). Adicionalmente, en parte como corolario de esas dos razones, como se verá en el capítulo 3, educación, salud y seguridad ocupan una parte importante del presupuesto de los gobiernos subnacionales.

El rol de los gobiernos locales y regionales en la provisión de educación pública

La primera columna del cuadro 2.2 presenta a qué nivel de gobierno corresponde la responsabilidad principal *de jure* de la gestión de la educación primaria pública en 15 países de la región. Como se adelantó, el tamaño del país es un determinante fundamental de la descentralización en esta área. En los países pequeños, la provisión de educación primaria es responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. Este es el caso de todos los de Centroamérica y el Caribe, más Ecuador, Paraguay y Uruguay. En el resto de los países, que son los de mayor tamaño, existen variados niveles de descentralización. Es importante establecer que, incluso en los países más grandes y descentralizados, el estado nacional retiene un rol regulador e influye especialmente en los contenidos.



El solapamiento de funciones entre niveles de gobierno y las diferencias entre responsabilidades legales y reales pueden afectar la calidad de la educación

En los países donde los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades en la provisión de educación primaria pública, la manera en que se reparten esas responsabilidades es muy compleja y heterogénea. Es común la descentralización diferencial o parcial, con algunas tareas que se descentralizan y otras no. En Bolivia, la Ley de Participación Popular, aprobada en 1994, transfirió la infraestructura física de los establecimientos educativos a los gobiernos municipales, pero mantuvo en manos del gobierno nacional la gestión del personal docente, administrativo y técnico, así como la definición de contenidos (Gorostiaga, s.f.; Rivas y Scasso, 2020). En otros países, la asignación de funciones no es clara y existe solapamiento. Esto ocurre en Perú, donde el proceso de descentralización asignó funciones a los gobiernos locales y regionales en la gestión de la educación primaria con un importante grado de superposición y diferencias entre la gestión *de jure* y *de facto* (Apostolou et al., 2010). La falta de claridad respecto a la autoridad responsable puede ir en detrimento de la calidad.

3 Las referencias consultadas para la elaboración de esta sección pueden verse en el apéndice disponible en la edición del RED en línea.



El municipio de Santiago, en Chile, es uno de los gobiernos locales de mayor densidad poblacional en la región.

La descentralización también puede ser asimétrica, como ilustra el caso de la educación pública en Colombia, donde la responsabilidad recae en algunos gobiernos locales, pero no en todos. En ese país la provisión de educación primaria pública está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), que son todos los departamentos, los municipios con más de 100.000 habitantes y aquellos municipios que han demostrado poseer la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para asumir esa responsabilidad.

Ese diseño asimétrico de la descentralización educativa colombiana ha permitido evaluar sus efectos comparando la evolución de los municipios de menos y más de 100.000 habitantes. Elacqua et al. (2021) encuentran que los municipios que reciben más autonomía lograron mejores resultados contratando docentes más calificados. Sin embargo, Brutti (2020) muestra que, dentro de ese grupo, el efecto no fue homogéneo y que se abrió una brecha de calidad educativa entre los de mayor y menor nivel de desarrollo de base. Las conclusiones de ambos estudios son consistentes con la hipótesis de que las capacidades de los gobiernos locales determinan si la descentralización tiene efectos negativos o positivos

sobre los resultados de las políticas públicas. Asimismo, esta evidencia refuerza el desafío, discutido en el capítulo primero, sobre el potencial efecto de la descentralización en la ampliación de las brechas de bienestar en la región.

En otros cuatro países las responsabilidades están claramente asignadas, ya sea a nivel local (en Brasil y Chile) o regional (en Argentina y México). El caso de Chile requiere dos aclaraciones. Por un lado, los municipios están a cargo del subsector de prestadores públicos, pero en el sistema es muy importante la provisión de educación con financiamiento público por parte de prestadores privados. Por otro lado, el país se encuentra en un proceso de reforma que retrocede en el grado de descentralización de la provisión de educación primaria pública. En virtud de este proceso se sustituye a los municipios por entidades desconcentradas, denominadas Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), que operan en una escala geográfica mayor. Los SLEP constituyen un ejemplo de entidad gubernamental desconcentrada y no descentralizada, ya que tienen cierta autonomía, pero dependen administrativamente del Ministerio de Educación nacional (Rivas y Scasso, 2020).

Cuadro 2.2
Responsabilidad principal en la prestación de educación, salud y seguridad

Responsabilidad	Educación primaria	Educación secundaria	Atención primaria de salud	Hospitales	Policía
Nacional	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, R. Dominicana y Uruguay				
Nacional con participación local	Bolivia				Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela
Regional	Argentina y México	Argentina, Brasil y México	México y Perú	Argentina, Colombia, México y Perú	
Regional con participación local	Colombia y Perú	Colombia y Perú	Argentina y Colombia		Argentina, Brasil y México
Local	Brasil y Chile*	Chile*	Bolivia, Brasil y Chile	Brasil	

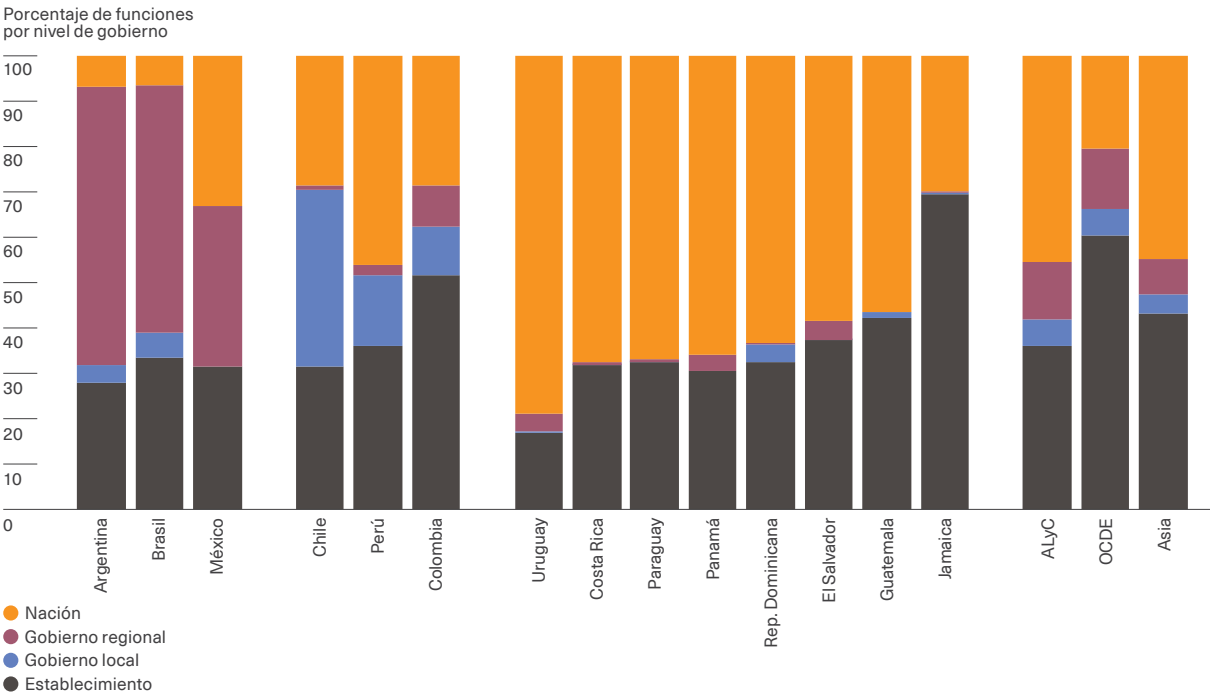
Nota: *Chile se encuentra en proceso de reforma.
Fuente: Elaboración propia a partir de las referencias presentadas en el apéndice del capítulo, disponible en la edición del RED en línea.

Para analizar la descentralización en educación secundaria se empleó la encuesta a directores de los centros educativos incluida en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de 2022. Se trata de una evaluación estandarizada que indagó quién asume la responsabilidad de las decisiones de gestión educativa en cada una de las doce dimensiones clave (OCDE, 2022). Estas incluyen, por ejemplo, contratar profesores, evaluar a los alumnos y decidir qué cursos se ofrecen. Los directores reportaron, para cada una de las doce dimensiones, si la responsabilidad es de una autoridad local, regional o nacional, de los docentes del centro, del propio director o de una entidad de gobierno del establecimiento educativo. Si bien PISA realiza la encuesta tanto en centros públicos como privados, el análisis aquí se enfoca en los primeros. Una ventaja de esta encuesta

es que permite aproximarse a la dimensión *de facto* de la autonomía, en contraste con la perspectiva *de jure*, sintetizada en el cuadro 2.2.

El gráfico 2.5 presenta, para cada país, el porcentaje de respuestas que asignan la responsabilidad al establecimiento, al gobierno local, al regional o al nacional, considerando las doce dimensiones recabadas en PISA. En ese gráfico la categoría establecimiento suma las respuestas que ubican esa responsabilidad en docentes, el director y la entidad de gobierno del centro educativo. La distribución de tareas en el promedio de países de América Latina y el Caribe entre esos cuatro niveles es muy similar a la que existe en 19 países de Asia que no integran la OCDE. La gran diferencia entre esas dos regiones y la OCDE es que en esta última existe un rol mucho mayor de los establecimientos educativos.

Gráfico 2.5
Responsabilidades de gestión de la educación secundaria según datos de PISA 2022



Nota: El gráfico muestra, para 14 países de ALyC y el promedio de los grupos OCDE (28 países) y Asia (19 países) en el año 2022, el porcentaje de alumnos de 15 años que asisten a escuelas públicas donde las responsabilidades de la gestión recaen sobre autoridades del gobierno a nivel local, regional o nacional o en los propios establecimientos. Los valores surgen de promediar 12 categorías de funciones. Para Guatemala las respuestas correspondientes a la categoría de gobierno regional son asignadas a gobierno nacional, debido a que la entidad regional en dicho país es de carácter desconcentrado.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PISA 2022 (OCDE, 2022).

El promedio de América Latina y el Caribe esconde enormes diferencias entre países, pudiéndose distinguir tres grupos. En el primero, conformado por Argentina, Brasil y México, la proporción de tareas asignadas a los gobiernos regionales supera a la de los otros tres actores. El rol de los gobiernos regionales es muy fuerte en Argentina y Brasil, donde solo el 6 % de las tareas son gestionadas a nivel nacional, y menos dominante en México, donde el gobierno federal asume casi un tercio de las tareas.

El fuerte rol de las provincias argentinas en la gestión de la educación pública se debe a la transferencia de los centros que estaban bajo control del gobierno nacional, que ocurrió entre 1992 y 1994. Los centros transferidos en este episodio descentralizador atendían al 55 % del estudiantado del país. Galiani et al. (2008) analizaron los efectos de este proceso comparando la evolución en el tiempo de los resultados educativos de los centros transferidos y los que ya estaban en poder de las provincias. Los autores encontraron que la descentralización mejoró los resultados promedio en exámenes estandarizados de matemática y lengua en el país. Sin embargo, al igual que lo visto para la reforma de Colombia a nivel local, este episodio de descentralización a nivel regional

tuvo efectos negativos sobre aquellos municipios más pobres y con menos capacidades.

En Chile, Colombia y Perú, la proporción de tareas asignadas a los gobiernos locales es mayor que en el resto de los países. Sin embargo, el rol de esos gobiernos en este segundo grupo es más moderado que el que tienen los regionales en el primero, y solo en Chile superan a los otros tres actores. En Colombia predominan los establecimientos, y en Perú, el gobierno nacional. En este último país, los datos de PISA indican que las atribuciones *de facto* estarían contrariando, al menos para educación secundaria, el rol dominante que tienen *de jure* los gobiernos regionales, según se presenta en el cuadro 2.2.

En un tercer grupo, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, la suma de la proporción de tareas que es responsabilidad de los gobiernos locales y regionales nunca supera el 5 %. Por tanto, en estos países el gobierno nacional domina la gestión de la educación secundaria pública, superando ampliamente el 50 % de las tareas en todos los países. La única excepción es Jamaica, donde los establecimientos tienen la mayor proporción de tareas a cargo considerando todos los países de la región.

El rol de los gobiernos locales y regionales en la provisión de servicios de salud

En línea con el patrón ya verificado entre descentralización y tamaño del país, los gobiernos locales y regionales de Paraguay y la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe tienen una participación muy reducida o nula en la prestación de servicios de salud pública⁴. En estos países existen niveles variados de desconcentración de esos servicios y esta ocurre en espacios geográficos más amplios que el de los de los gobiernos subnacionales (como en Belice, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Trinidad y Tobago), en el mismo espacio, pero con estructuras paralelas (caso de Honduras y Paraguay) o en ocasiones al nivel del establecimiento de salud, como en Surinam.

Algunos cantones de Ecuador y departamentos de Uruguay gestionan establecimientos de atención primaria en superposición con los nacionales. A diferencia del solapamiento con responsabilidades que no están bien definidas, que se ilustró con la educación primaria en Perú, esta superposición se da porque dos niveles de gobierno distintos prestan el mismo servicio en un mismo territorio. Los desafíos de la descentralización con superposición son también distintos a los que suponen la insuficiente definición de responsabilidades. Aquí surgen como desafíos la coordinación y las potenciales deseconomías de escala que supone contar con múltiples unidades.

4 El sector público tiene también un rol clave en el financiamiento y la regulación de servicios de salud, incluyendo los sistemas de seguridad social (Álvarez et al., 2020). Los gobiernos locales y regionales tienen una participación menor o nula en esas tareas.



En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, los gobiernos subnacionales tienen roles importantes de gestión de la salud pública

En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Perú, los gobiernos locales y regionales tienen roles importantes de gestión de la salud pública, aunque con una fuerte variación entre países y niveles de prestación. En los cuatro primeros países, los gobiernos locales están a cargo de la atención primaria y otros niveles de gobierno asumen la prestación de los servicios secundarios y terciarios. En Colombia, a nivel local, existe un esquema de descentralización asimétrica similar al de educación y solo los municipios certificados están al mando de la atención primaria en sus territorios. Los servicios de mayor complejidad

están a cargo de los gobiernos regionales en Argentina y Colombia, y de los nacionales en Bolivia y Chile. En México y Perú los gobiernos regionales son los responsables de la atención en todos los niveles de salud.

Al igual que lo visto para educación, Brasil muestra los mayores niveles de descentralización en salud pública. Los municipios brasileños no solo están a cargo de la atención primaria, sino que también gestionan hospitales con apoyo del nivel regional. En 2015, el 4 % de los hospitales públicos brasileños eran federales, 25 % estatales y 70 % municipales (Tikkanen et al., 2020). Cuando una enmienda constitucional obligó a los municipios a gastar al menos el 15 % de su presupuesto en salud, estos aumentaron las inversiones en infraestructura de salud y contrataciones de personal, reduciendo significativamente la mortalidad infantil. Los autores también encuentran evidencia de que las capacidades de los municipios son relevantes para los resultados de esta reforma (Clarke et al., 2024).

El rol de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las fuerzas policiales

El grado de descentralización de las fuerzas policiales es menor que el de educación y salud. De los 32 países de América Latina y el Caribe analizados, solo en Argentina, Brasil y México la policía no es responsabilidad del gobierno nacional. En línea con su carácter federal, en estos tres países los gobiernos regionales controlan los cuerpos policiales principales. En Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, la responsabilidad principal es nacional, aunque existen cuerpos policiales de menor poder bajo el control de los gobiernos locales. Además, en algunos territorios de Argentina, Brasil y México también hay cuerpos policiales de menor poder a cargo de los gobiernos locales.

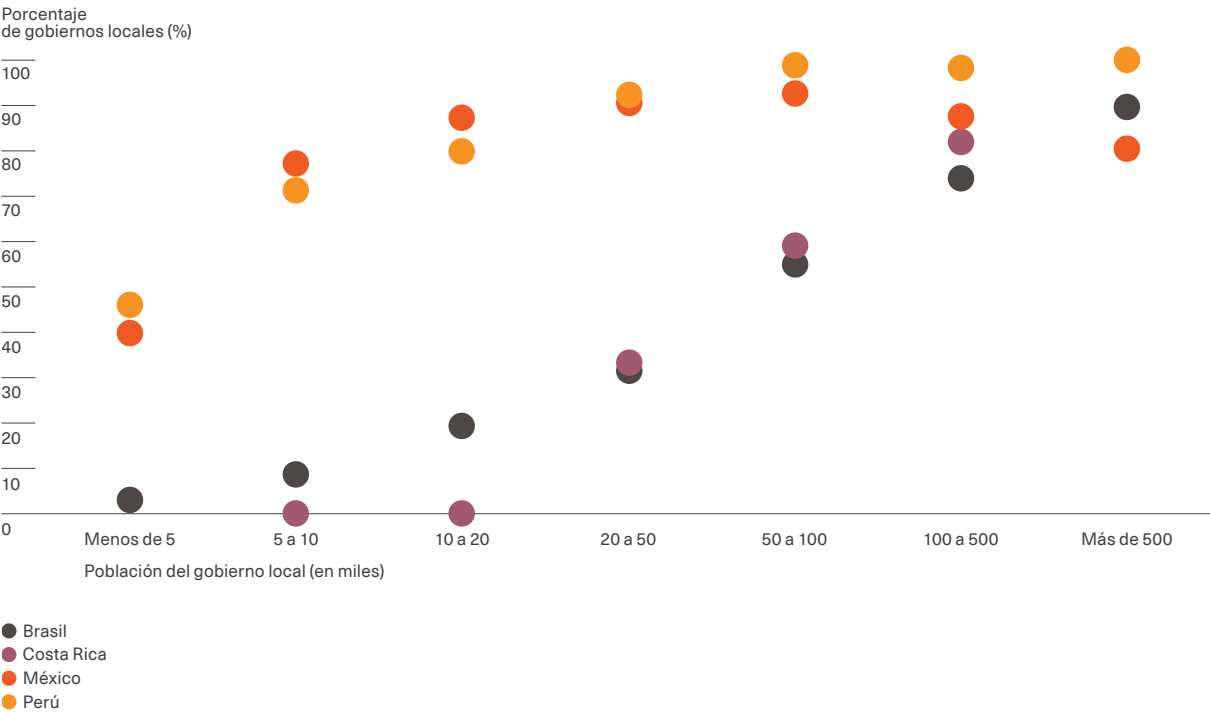
La existencia de policías locales constituye otro caso de descentralización asimétrica, ya que no todos los municipios tienen una institución de este tipo a su cargo. De los cuatro países para los que se cuenta con datos, México y Perú presentan la mayor proporción de gobiernos locales con cuerpo policial bajo su control. En México, 1.805 de los 2.455 municipios

tenían en 2019 policía propia, denominada Policía Preventiva Municipal (INEGI, 2023a). En Perú, 1.153 de 1.891 municipios contaban con el servicio de serenazgo⁵ en 2023 (INEI, 2023b). La proporción de gobiernos locales con cuerpos policiales es algo menor en Costa Rica, alcanzando a 34 de sus 82 cantones (UNGL, s.f.), y en Brasil, donde poco más de 1.000 municipios, es decir, alrededor de un quinto del total, cuentan con guardias municipales (IBGE, 2021).

El gráfico 2.6 muestra cómo la existencia de cuerpos municipales de seguridad en esos cuatro países es más común en los municipios más poblados. En Brasil, las policías locales existían en más de la mitad de los municipios con más de 50.000 habitantes y en el 90 % de los que tienen más de 500.000. En Costa Rica no hay cuerpos municipales en ninguno de los 13 cantones con población inferior a 20.000 personas, y en cambio sí existen en 13 de los 22 donde viven entre 50.000 y 100.000 habitantes y en 9 de los 11 que superan esa población.

⁵ Bajo esa denominación se conocen los servicios de vigilancia y seguridad pública.

Gráfico 2.6
 Proporción de gobiernos locales de Brasil, Costa Rica, México y Perú con cuerpos policiales según su población



Nota: El gráfico muestra el porcentaje de gobiernos locales que cuentan con cuerpos policiales (también denominados guardias civiles o urbanas), según las categorías de tamaño poblacional.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CAF (2025), IBGE (2021), INEGI (2023a), INEI (2023b) y UNGL (s.f.).

Los cuerpos policiales locales tienen un rango de actuación restringido en comparación con sus pares de nivel superior. Su acción suele tener un mayor foco en las tareas de prevención y vigilancia y un menor rol represivo, lo que se corresponde con los límites para portar armas. Por ejemplo, los integrantes de las patrullas o guardias urbanas de los municipios que cuentan con estos cuerpos en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe no pueden llevar armas de fuego. Lo mismo sucede en Ecuador, donde los cuerpos policiales municipales, denominados

Cuerpos de Control, pueden utilizar solo bastones, irritantes químicos y dispositivos de energía conducida (*táser*). El porte de armas de fuego por parte de los cuerpos municipales sí está habilitado en Costa Rica y es común en los municipios de mayor tamaño de Brasil. En este país, los datos de la encuesta de informaciones básicas municipales (MUNIC) indican que en 2019 el uso de armas de fuego estaba habilitado en el 45 % de los municipios con población entre 100.000 y 500.000 habitantes, así como en el 70 % de los que superan esa última cifra.



El municipio de São Paulo, en Brasil, es el gobierno local con mayor población de América Latina y el Caribe.

Las capacidades de los gobiernos locales y regionales y los Objetivos del Desarrollo Sostenible

El capítulo ha demostrado que los gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe tienen atribuciones en sectores clave para el bienestar de la población. La descripción realizada sobre las atribuciones de esos niveles de gobierno en cada país muestra una fuerte correspondencia con varios Objetivos del Desarrollo Sostenible sectoriales y con otros más transversales.

En un continente altamente urbanizado, mejorar la calidad de vida en las ciudades constituye uno de los desafíos fundamentales del desarrollo. Este desafío está recogido en el ODS 11: “lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. En todos los países, los gobiernos locales están a cargo de un núcleo de tareas urbanas, que incluye la gestión del transporte urbano y tiene en la planificación territorial un eje integrador. Por tanto, estos gobiernos asumen el rol principal en relación con ese ODS. Como se explica con mayor detalle en el capítulo 6, en algunos países, estos gobiernos asumen además la prestación de servicios de agua y saneamiento, un servicio que se corresponde igualmente con un ODS específico (el 6).

Existen también ODS concretos para los sectores de educación, salud y seguridad (4, 3 y 16 respectivamente). Como ya se mostró en apartados anteriores, estas son áreas en las que los gobiernos locales y regionales de algunos países asumen un rol importante.

Esas son las correspondencias más directas entre los ODS y las atribuciones sectoriales de los gobiernos locales y regionales repasadas en el capítulo. Sin embargo, la discusión tanto en este capítulo como en el resto del reporte muestra que las tareas de estos gobiernos se vinculan además con otros ODS. Por ejemplo, el cuadro 2.1 presenta funciones importantes de los subnacionales en inversiones en infraestructura (ODS 9) y en las regulaciones y permisos que afectan el crecimiento económico (ODS 8). Asimismo, la planificación territorial y las inversiones en infraestructura son clave para la adaptación al cambio climático (ODS 13) y la protección de los ecosistemas terrestres (ODS 15). Por último, los gobiernos locales y regionales pueden emprender acciones para buscar un mayor balance de género (ODS 5) entre sus funcionarios y autoridades elegidas, como se expone en el capítulo 7.

El avance de la región en varios de los ODS depende entonces de forma crítica de los resultados de las políticas que están a cargo de los gobiernos locales y regionales. Una serie de estudios mencionados en el capítulo demuestran, a su vez, que esos resultados dependen de las capacidades institucionales de esos gobiernos (Brutti, 2020; Clarke et al., 2024; Elacqua et al., 2021; Galiani et al., 2008). También apuntan una implicancia adicional: las diferencias de capacidades dentro de los países pueden hacer que la descentralización de responsabilidades amplíe aún más las brechas de bienestar existentes, en algunos casos disminuyendo la calidad de los servicios públicos en los territorios más desfavorecidos. La posibilidad de que esto ocurra refuerza también el llamado al fortalecimiento de las capacidades de las entidades subnacionales.



Palacio Municipal de Quito, sede del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.