

Los ingresos de los gobiernos subnacionales: el rol de los impuestos y las transferencias

● Estructura de los ingresos de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe

● Características de los ingresos tributarios en el nivel subnacional y áreas de acción

● Estado de los sistemas de transferencias y áreas de acción

5

Mensajes clave

1

En promedio, el 58 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales de ALyC provienen de transferencias y el 42 % de recursos propios, aunque estas cifras varían entre países y al interior de estos.

2

Hay una relación positiva entre la calidad del gasto y su financiación con recursos propios, debido a que el pago de impuestos aumenta el interés de los ciudadanos en incidir en las decisiones sobre gastos y vigilar su cumplimiento.

3

Las disparidades en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son sustanciales, sobre todo, entre los gobiernos locales, y mayores que las existentes en los países desarrollados. Estas desigualdades se deben a diferencias en el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones.

4

Una agenda de reforma de los ingresos tributarios subnacionales incluye la disminución del peso de los impuestos a los ingresos brutos, el aumento de la recaudación del impuesto predial, un mayor rol a nuevos impuestos y una mejor coordinación y cooperación fiscal entre niveles de gobierno.

5

Las transferencias ayudan a reducir la disparidad en los ingresos propios de las jurisdicciones subnacionales de ALyC. Sin embargo, la desigualdad en los ingresos totales de las jurisdicciones es mucho mayor que la existente en la OCDE, debido a que se parte de brechas más amplias.

6

La reforma de los sistemas de transferencias en América Latina y el Caribe requiere apuntalar su componente redistributivo y aumentar los incentivos y capacidades para recaudar recursos propios y mejorar el desempeño del gobierno. También necesita el desarrollo de fondos de ahorro que alivien el sesgo procíclico de las transferencias.

7

Las reglas de reparto de regalías y la gobernanza de los recursos naturales deben incentivar la extracción y producción de minerales e hidrocarburos críticos para la transición energética, como cobre, litio y gas natural, en los lugares donde se encuentran los yacimientos.

Los ingresos de los gobiernos subnacionales: el rol de los impuestos y las transferencias¹

Introducción

Los gobiernos subnacionales pueden financiarse a través de la recaudación propia de recursos o mediante transferencias del gobierno nacional. Cada fuente tiene ventajas e inconvenientes. Una ventaja importante del financiamiento con recursos propios es su impacto positivo sobre la calidad del gasto. Por ejemplo, en Brasil, Gadenne (2017) muestra que el aumento en la recaudación tributaria de los municipios se refleja en mejoras en la infraestructura educativa, mientras que el aumento en las transferencias no tiene un impacto similar. Martínez (2023) encuentra resultados similares en Colombia, estudiando una mayor gama de destinos del gasto y comparando la efectividad de los ingresos tributarios con la que tienen los provenientes de regalías por recursos naturales.

La relación positiva entre la calidad del gasto y su financiación con recursos propios se explica en buena

parte por el vínculo que se crea entre el pago de impuestos y la participación política, entendida esta última como el interés de los ciudadanos en incidir en las decisiones sobre gastos y vigilar su cumplimiento. Numerosos autores² coinciden en afirmar que esto resulta en una mayor rendición de cuentas.

La descentralización de la recaudación impositiva, que aumenta los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, puede mejorar la calidad del gasto, pero requiere de un diseño cuidadoso y una coordinación con las políticas nacionales y enfrenta desventajas potenciales. Una de ellas es que las regiones con bases económicas sólidas tienden a generar más ingresos fiscales que las más pobres, lo que provoca desigualdades en la prestación de servicios públicos. Además, en algunos contextos, descentralizar la recaudación de impuestos puede producir ineficiencias administrativas o desencadenar lo

1 Este capítulo fue elaborado por Carolina Camacho y Ricardo Estrada, con la asistencia de Rodrigo Fernández y Daniela Goyheix.

2 Weigel (2020), Bates y Lien (1985), Hoffman y Rosenthal (1997), Moore (2004), Prichard (2015) y Bräutigam et al. (2008).

que se ha denominado “carreras hacia el fondo”, si las jurisdicciones bajan los impuestos para atraer a empresas o personas de altos ingresos, provocando una reducción general de los ingresos fiscales³.



El pago de impuestos contribuye a aumentar la rendición de cuentas de gobernantes a ciudadanos, lo que mejora la calidad del gasto

Las transferencias fiscales de los gobiernos nacionales a los subnacionales pueden disminuir la desigualdad en la capacidad de estos últimos para proveer bienes y servicios públicos a su población. Además, son clave para resolver el desbalance fiscal que se produce cuando se descentralizan responsabilidades que conllevan gastos superiores a los ingresos obtenidos por la autonomía impositiva.

No obstante, las transferencias pueden generar efectos no deseados, principalmente desalentando la recaudación local. La evidencia indica que este efecto puede ser particularmente relevante en contextos de menor desarrollo institucional (Lago et al., 2024). Por ejemplo, Ferraz et al. (2024) encuentran que una disminución de las transferencias que reciben los municipios en Brasil lleva a un aumento de su inversión en capacidad fiscal y de la recaudación local, principalmente en jurisdicciones con mayor competencia política y con alcaldes que tienen un nivel alto de escolaridad. Otro efecto no deseado potencial es que las transferencias contribuyan al crecimiento

excesivo del tamaño de los gobiernos subnacionales y la acumulación de deuda (Lago et al., 2024).

Este capítulo tiene dos objetivos centrales que responden a los retos planteados en torno a la recaudación de impuestos y las transferencias. Primero, analizar cómo mejorar la recaudación de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe. Esta mejora implica tanto un fortalecimiento de la administración tributaria en la mayoría de los casos como avances en el diseño del régimen tributario en términos de eficiencia, simplicidad y equidad. En la actualidad, los sistemas recaudatorios de buena parte de los gobiernos subnacionales de la región se caracterizan por su complejidad innecesaria, la presencia de gravámenes que distorsionan significativamente la actividad económica y una alta morosidad y evasión en el pago de impuestos. En la agenda sobre recaudación hay tres cuestiones clave: cuáles son los mejores impuestos que se pueden cobrar en el nivel subnacional, cómo armonizar su diseño de manera que los incentivos y sanciones generen los resultados esperados y qué intervenciones pueden lograr mejoras en la coordinación y cooperación entre jurisdicciones.

El segundo objetivo del capítulo es analizar los desafíos de los sistemas de transferencias intergubernamentales en América Latina y el Caribe. Lograr sistemas de transferencias que sean más eficientes, equitativos y transparentes requiere de un análisis cuidadoso de los instrumentos y las realidades locales, que atienda a múltiples tensiones. La importancia de las transferencias en las finanzas públicas subnacionales y las áreas de oportunidad existentes en los sistemas de transferencia en la región dotan a esta tarea de una particular relevancia.

Los ingresos de los gobiernos subnacionales

En América Latina y el Caribe, los ingresos de los gobiernos subnacionales ascienden en promedio al 6,5 % del PIB nacional. En el promedio de los países, las transferencias superan a los recursos propios,

constituyendo un 58 % de los ingresos totales. Sin embargo, tanto la magnitud de los ingresos totales como la importancia de las transferencias varían mucho entre países (gráfico 5.1).

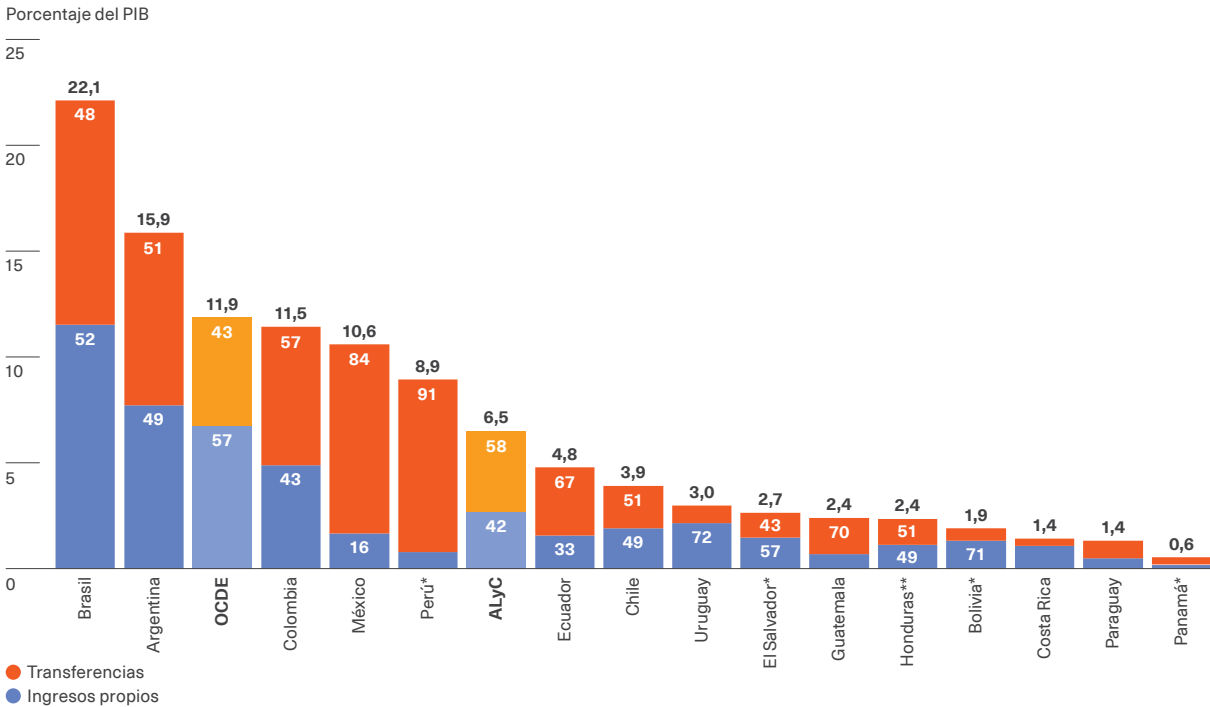
³ El concepto de “carrera hacia el fondo” designa la idea de que cuanto más laxas sean las normas en una situación de competencia por la inversión, los costos para los inversionistas serán menores, lo que aumenta el atractivo del lugar.

En comparación, los ingresos de los gobiernos subnacionales de la OCDE son en promedio el 11,9 % del PIB nacional. De estos, el 43 % corresponden a transferencias, 15 puntos porcentuales menos que en el promedio de ALyC.

Hay una clara asociación entre el nivel de ingresos de los gobiernos subnacionales y el grado de descentralización de los países. De los cinco países con

gobiernos subnacionales con mayores ingresos, tres son federales (Argentina, Brasil y México) y dos son los estados unitarios más descentralizados (Colombia y Perú)⁴. En los 10 países restantes, representados en el gráfico 5.1, todos de menos población que el primer grupo y con gobiernos unitarios, el ingreso promedio de los gobiernos subnacionales es de solo el 2,4 % del PIB.

Gráfico 5.1
Ingresos fiscales de gobiernos subnacionales en países de América Latina y el Caribe en 2022



Nota: El gráfico reporta la suma de los ingresos del sector público subnacional como porcentaje del PIB del país. Siguiendo el manual del FMI (2014), la categoría “ingresos propios” abarca ingresos tributarios y no tributarios, como rentas de la propiedad, ventas de bienes y servicios, multas, sanciones pecuniarias, depósitos en caución transferidos, primas, derechos e indemnizaciones. La categoría “transferencias” incluye donaciones y transferencias no clasificadas por otro concepto. Se excluyen las contribuciones a la seguridad social y otras contribuciones sociales. Los datos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú corresponden a gobiernos subnacionales (regionales y locales). Los de Bolivia, Ecuador y Uruguay son del nivel regional. En el caso de Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, se trata de datos del nivel local. * Indica que el último dato disponible es 2021. ** Indica que el último dato disponible es 2020.

Fuente: Elaboración propia con fuentes nacionales para Argentina (MECON, 2023b), Bolivia (MEFP, 2023a) y Uruguay (OTU, 2023b) y FMI (2024e) para los demás países.

4 Se pueden ver más detalles sobre el grado de descentralización de los países de la región en el capítulo 2 de este reporte.



La desigualdad en los ingresos propios se debe a diferencias en el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones

El ingreso total se distribuye aproximadamente en partes iguales entre recursos propios y transferencias en un grupo mayoritario de países. En cambio, Ecuador, Guatemala, México y Perú destacan por un predominio fuerte de las transferencias respecto a los ingresos propios, con las primeras representando al menos dos tercios del total de ingresos. En Perú, la alta prevalencia de transferencias se condice con una baja puntuación en la dimensión fiscal de los índices sintéticos de autonomía analizados en el Capítulo 2 (Hooghe et al., 2016; Ladner et al., 2023)⁵. Esto sugiere que, en ese país, la descentralización fiscal es más limitada que la descentralización de responsabilidades. Lo contrario sucede en Bolivia, Costa Rica y Uruguay,

países con una descentralización de las atribuciones más limitada que Perú, pero donde los ingresos propios suponen más del 70 % del total.

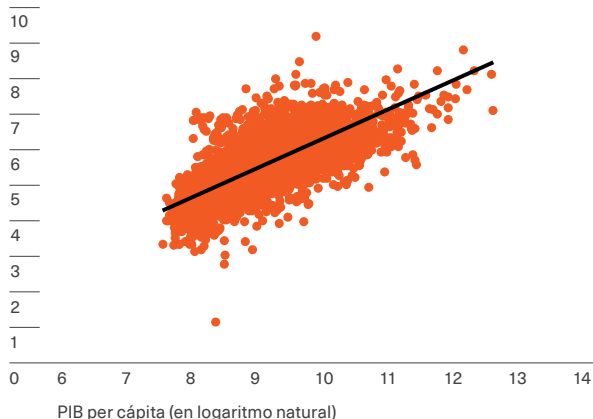
Los ingresos totales de los gobiernos subnacionales no solo son muy diferentes entre países, sino también dentro de estos. Esta desigualdad en los ingresos totales tiene su origen en la desigualdad en los ingresos propios, los cuales, a su vez, tienen una clara relación con el nivel de PIB per cápita de las jurisdicciones. Por ejemplo, en Brasil, un incremento del 1 % en el PIB per cápita de una jurisdicción local está asociado con un aumento del 0,82 % en su recaudación fiscal per cápita, mientras que, en Colombia, la subida es del 0,54 % (gráfico 5.2). A su vez, existe una dispersión considerable en los ingresos propios de jurisdicciones con niveles similares de PIB, lo que implica que la recaudación no depende solo del desarrollo económico de un territorio. Esto sugiere que hay diferencias significativas en el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones.

Gráfico 5.2

Ingresos propios y PIB per cápita de jurisdicciones locales de Brasil y Colombia en 2022

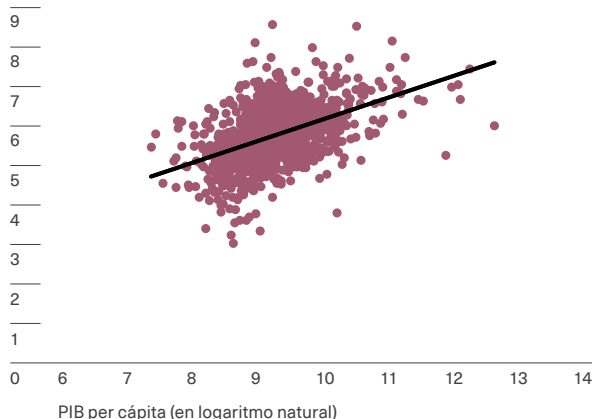
Panel A. Brasil

Ingreso propio per cápita
(en logaritmo natural)



Panel B. Colombia

Ingreso propio per cápita
(en logaritmo natural)



Nota: Se excluyen transferencias, desembolsos de crédito, saldos de caja disponibles y contribuciones a la seguridad social. Para Brasil se utiliza el último dato disponible de PIB (2021). Los montos de ingresos propios y de PIB se han ajustado a la paridad de poder adquisitivo (PPA).

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de IBGE (2023b) y STN (2023d) para Brasil y DANE (2023d) y DNP (2023c) para Colombia y FMI (2024d).

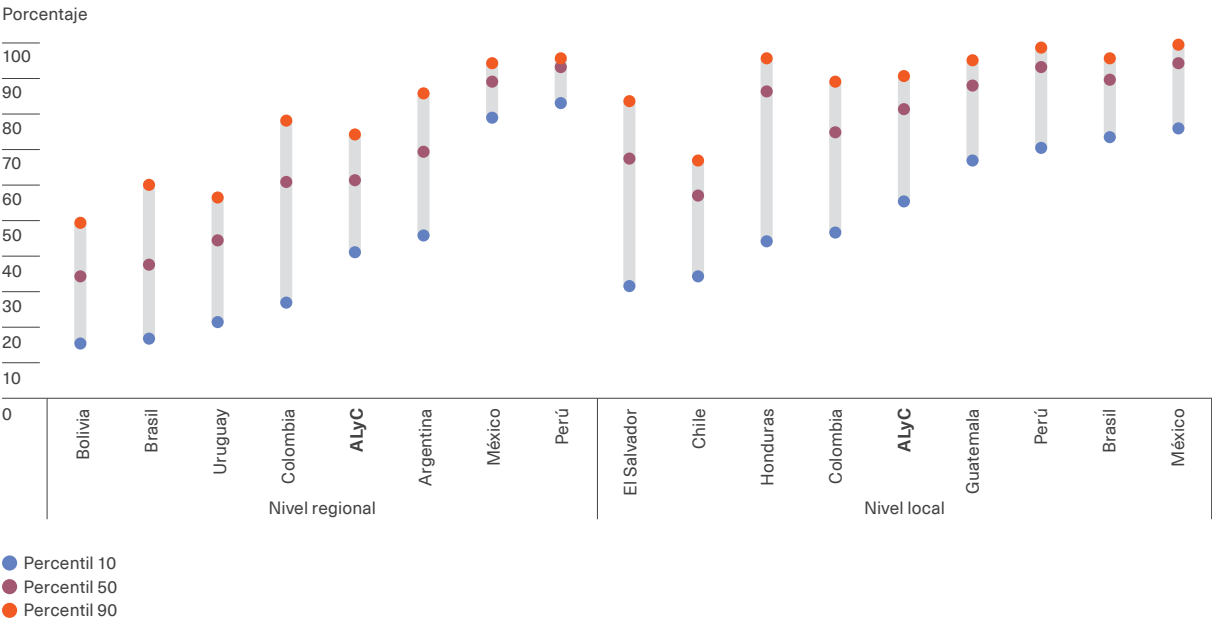
⁵ La dimensión de autonomía fiscal es muy baja en el nivel regional en Perú, según el IAR, con un puntaje de 0 sobre un máximo de 4.

Las disparidades en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son sustanciales, sobre todo, entre los gobiernos locales, y mayores a las existentes en los países desarrollados. En promedio, el coeficiente de Gini para la desigualdad en los ingresos propios por habitante es de 0,33 para los gobiernos regionales y de 0,46 para los gobiernos locales. En comparación, el valor de ese coeficiente para los gobiernos regionales en el promedio de países de la OCDE es de 0,18.

En los siguientes apartados, dedicados a los esquemas de transferencias, se muestra que estas disminuyen parcialmente las diferencias en los ingresos totales entre jurisdicciones. En línea con

esto, la importancia de las transferencias dentro de la estructura de los ingresos de los gobiernos subnacionales también varía mucho al interior de los países. En el promedio de América Latina y el Caribe, el 10 % de los gobiernos regionales para los que las transferencias tienen menos importancia reciben como máximo el 41 % de sus ingresos por esta vía, mientras que en el 10 % para los que la importancia es mayor equivalen a por lo menos el 74 % de los ingresos totales (gráfico 5.3). Las transferencias tienen un mayor peso en los ingresos de las jurisdicciones locales. En promedio, estas jurisdicciones reciben 14,4 puntos porcentuales más de sus ingresos por transferencias que las jurisdicciones regionales.

Gráfico 5.3
Transferencias como porcentaje de los ingresos totales de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



Nota: Los datos de Bolivia corresponden al año 2021.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

La estructura de los ingresos propios

La recaudación tributaria es el componente mayoritario de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe (66 % de los ingresos propios⁶). Los ingresos tributarios representan en promedio el 1,8 % del PIB, un valor muy por debajo del 5,3 % del PIB de promedio en los países de la OCDE⁷.

La importancia y estructura de los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales varía entre países y nivel de gobierno. En general, la mayor parte corresponde a los derechos administrativos cobrados por servicios y a la venta de bienes y servicios, y, en mucho menor medida, a los ingresos por multas y por rentas de las propiedades gubernamentales (ver el gráfico A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea). En comparación, los ingresos no tributarios en los países de la OCDE se concentran en las ventas de bienes y servicios y en rentas de la propiedad. Salvo Brasil y Colombia, los ingresos no tributarios tienen mayor importancia en países con niveles bajos de generación de ingresos propios.

De forma consistente con lo visto para los ingresos totales, la recaudación tributaria es mayor en Brasil (9,9 % del PIB), Argentina (5,1 % del PIB) y Colombia (3,3 % del PIB), seguidos de Chile, Nicaragua y Uruguay. En otros diez países para los que se dispone de datos, la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales es muy reducida y no supera el 1,1 % del PIB nacional⁸.

La composición de la recaudación según el tipo de impuestos es muy distinta entre el nivel local y regional, tanto en América Latina y el Caribe como en la OCDE. En el nivel local, el principal rubro en ambas regiones es el de impuestos a la propiedad inmobiliaria, con una participación casi idéntica, en torno al 40 % del total (gráfico 5.4). Sin embargo, la mayor recaudación total en la OCDE implica que los

impuestos de la propiedad representan un 0,9 % del PIB, en contraste con 0,3 % en América Latina y el Caribe.

En el segundo rubro en importancia a nivel local aparecen mayores diferencias, tanto entre la OCDE y ALyC, como entre países de esta región. En la OCDE, ese lugar corresponde a los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de personas físicas y jurídicas, mientras que en la región la participación de este rubro es inexistente a nivel local —y, como se verá, también a nivel regional—, con la excepción de Ecuador. Los gobiernos locales de la región tienden a recurrir en mayor proporción a otras fuentes de ingreso tributario. Por ejemplo, en los de Brasil, Colombia y Nicaragua, casi la mitad del recaudo corresponde a impuestos a la producción, venta y comercialización de bienes y servicios. Esta categoría comprende un amplio número de impuestos, pero su recaudación se concentra en impuestos sobre los ingresos brutos (sin deducir costos) de las actividades empresariales⁹. En Colombia, el impuesto de mayor importancia es el de industria y comercio (ICA), que representa el 36 % del ingreso tributario; en Brasil, es el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS), que supone el 47 % del ingreso tributario; y en Nicaragua, es el impuesto de matrícula o licencia municipal, con cerca del 15 % del recaudo tributario. Entre tanto, en los gobiernos locales de Chile, Costa Rica y Paraguay se destaca la participación de los impuestos al uso de bienes o a permisos para el uso de bienes o el desarrollo de actividades. La mayor fuente de ingreso en esta categoría impositiva en Chile, Costa Rica y Paraguay proviene de impuestos al uso de bienes diferentes a los automotores.

El contraste entre la OCDE y ALyC es aún más pronunciado en el nivel regional de gobierno. En el primer bloque los impuestos a la renta, las utilidades

6 Datos de 2022 para 15 países de la región, de acuerdo con fuentes oficiales.

7 Excluyendo países latinoamericanos.

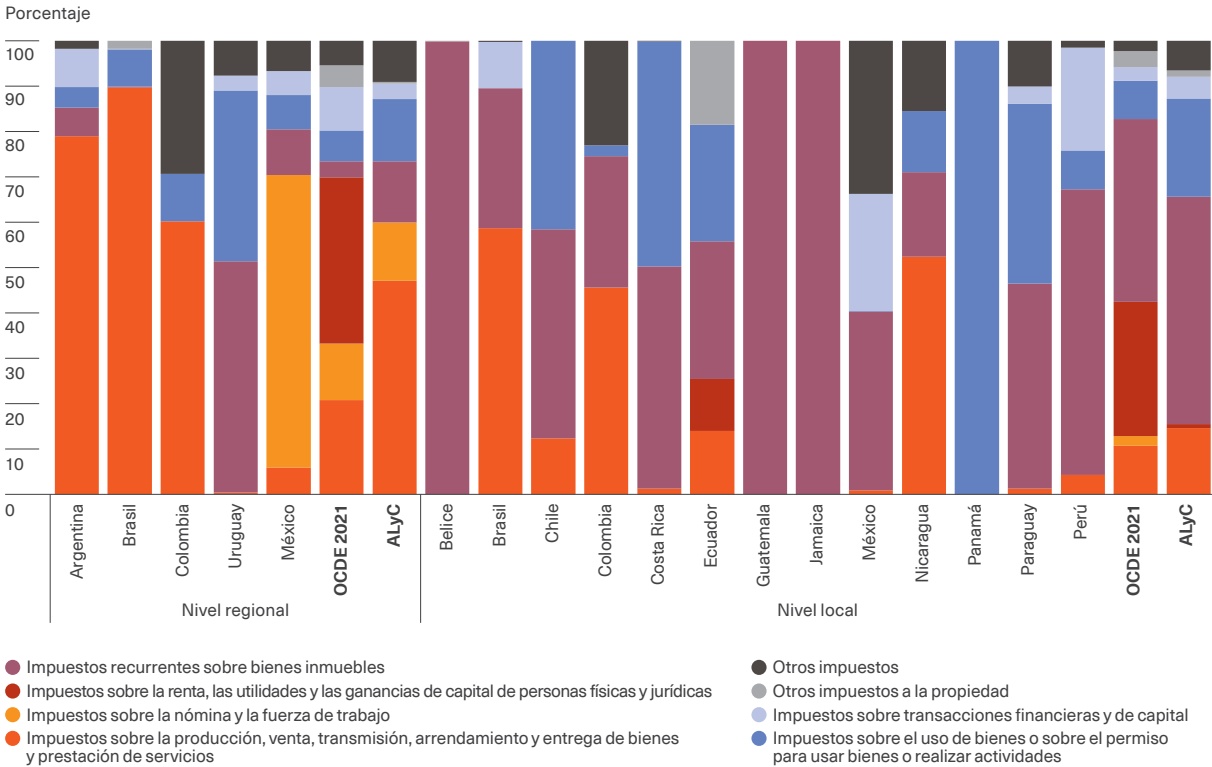
8 Cifras de 15 países de la región para 2022: Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

9 Los impuestos en esa categoría incluyen los tributos al valor agregado (IVA), a las ventas, a consumos específicos y a los ingresos brutos.

y las ganancias de personas físicas y jurídicas son el componente principal, alcanzando el 37 %, mientras que esos impuestos no son relevantes en ningún país latinoamericano o caribeño. Existen fuertes diferencias entre países de ALyC en cuál es el principal impuesto a nivel regional. En Argentina, Brasil y Colombia dominan los impuestos a bienes y servicios. En Argentina, 79,1 % del recaudo está concentrado en el impuesto a los ingresos brutos; en Brasil, el 81,1 % proviene del impuesto a la circulación

de mercaderías y servicios de transporte (ICMS); y en Colombia, el 46,1 % proviene de impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas. En México y Uruguay, en cambio, la participación de los impuestos sobre la producción y venta de bienes es inferior al 6 %. En el primer país, más del 60 % del ingreso tributario corresponde a impuestos a la nómina y, en el segundo, el recaudo se concentra en impuestos sobre bienes inmuebles y automotores (gráfico 5.4).

Gráfico 5.4
Proporción de los principales rubros del ingreso tributario en el ingreso tributario total en 2022



Nota: El promedio de América Latina y el Caribe se calcula como el promedio simple de los porcentajes de cada país. El promedio de la OCDE representa el promedio simple de los países miembros. En el panel de gobiernos locales no se consideran a Bolivia, El Salvador y Honduras por presentar un porcentaje mayor al 50 % en la categoría "otros impuestos".

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2023).

Oportunidades de mejora en la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales

Disminución del peso de los impuestos brutos a las ventas

El principal problema que sobresale al revisar la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales es el alto peso de impuestos poco eficientes existentes en varios países, como los que gravan los ingresos brutos. El impuesto a los ingresos brutos tiene varios defectos. Al no aplicarse a las utilidades, sino a las ventas totales, castiga a empresas que de otra forma serían rentables, generando ineficiencias. Además, como no permite deducir compras de bienes intermedios, promueve la integración vertical de las empresas, poniendo en desventaja a las empresas pequeñas y medianas.

Pese a estas limitaciones generales, los impuestos a los ingresos brutos prevalecen por razones de economía política y por su fácil recaudo. Por un lado, suelen tener cierta aceptación entre los ciudadanos, porque, en general, la incidencia del impuesto sobre los precios no es muy clara. Por otro lado, son impuestos con ventajas en términos de cobro y monitoreo en comparación con otros, como el predial. Entre los factores que lo hacen fácil de cobrar se encuentran el hecho de que la valoración de su base gravable es directa, lo que simplifica la declaración para los contribuyentes y el monitoreo para las autoridades; además, son de fácil comprobación a través de terceros y por definición tienen una base fiscal amplia.



Pese a sus varias limitaciones, los impuestos a los ingresos brutos prevalecen por razones de economía política y por su fácil recaudo

Además de los defectos intrínsecos de los impuestos a los ingresos brutos, cuando son aplicados por jurisdicciones subnacionales autónomas, sin mecanismos de coordinación y armonización, se producen distorsiones adicionales. La variabilidad en las tarifas

y exenciones por jurisdicción genera dos efectos negativos: 1) aumenta los costos de transacción para empresas que operan a nivel nacional y que deben seguir una normativa diferenciada por jurisdicción, y 2) desvía la inversión hacia sectores o ubicaciones menos gravadas. Un ejemplo de falta de coordinación es la aplicación del impuesto a ingresos brutos en Argentina. Otro ejemplo, con un instrumento similar, es lo que durante mucho tiempo pasó con el ICMS en Brasil, que actualmente está en proceso de reforma.

En este país, el ICMS de transporte se cobra sobre las ventas interestatales de bienes y representa el 81 % de la recaudación tributaria¹⁰. El recaudo del ICMS se efectúa en el estado de origen de la transacción, lo que incentiva a reducir tarifas o introducir exenciones para atraer más empresas. Hay una gran variación en la tasa del instrumento, que va desde el 0 % al 35 % según la jurisdicción y el producto. Esto puede distorsionar las decisiones de ubicación de una empresa, resultando en menos eficiencia e ingresos tributarios para todo el sistema. Adicionalmente, el ICMS forma parte de un sistema más complejo en el cual interactúan cinco impuestos sobre bienes y servicios aplicados por tres niveles de gobierno. En este contexto, los impuestos tienen bases que se superponen y no es posible descontar por completo los costos de los insumos intermedios, lo que genera un efecto acumulativo de impuestos que distorsiona cómo se usan los recursos productivos.

En diciembre de 2023, Brasil promulgó una amplia reforma fiscal que gradualmente corregiría dichas fallas al sustituir los diversos impuestos existentes (incluido el ICMS) por un sistema de impuesto al valor agregado (IVA) dual. La reforma instaura dos impuestos al valor agregado. El primero, es el impuesto sobre bienes y servicios (IBS) subnacional, que, en el período 2026-2033, reemplazará al ICMS cobrado por los estados y al impuesto sobre servicios (ISS) cobrado por las municipalidades. El segundo es

¹⁰ Cifras extraídas de STN (2023d) para el año 2022.

un impuesto federal: la contribución sobre bienes y servicios (CBS). Este sustituirá entre 2024 y 2027 a otros impuestos federales, como el del Programa de Integración Social (PIS), el impuesto sobre productos industrializados (IPI) y la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS). Se destaca

que la reforma elimina exenciones fiscales como las vigentes para el ICMS, que fueron creadas por algunos estados para atraer inversiones. Con esto se igualarían las condiciones impositivas entre estados brasileños, reduciendo las mencionadas distorsiones en las decisiones de inversión.

Aumento de la recaudación del impuesto predial

La recaudación por el impuesto predial no es solo escasa en varios países, sino que además es especialmente baja en muchas jurisdicciones en su interior. Esto sucede, por ejemplo, en Colombia, uno de los países de la región con mayor recaudación del tributo predial, pero donde está altamente concentrada en las principales ciudades. En 2022, el 60 % de la recaudación por ese concepto correspondía a solo cinco ciudades¹¹. Además, el recaudo per cápita en las áreas rurales fue equivalente a la mitad del observado en las zonas urbanas.

El limitado recaudo del impuesto predial en la región se explica, en buena medida, porque implica costos políticos mayores que los de otros impuestos. Esto se debe, primero, a su alta visibilidad en la percepción del contribuyente, derivada de cobros y pagos directos y montos importantes. Segundo, las modalidades de pago suelen ser de una sola vez al año, sin adaptarse adecuadamente al flujo de liquidez del contribuyente. Tercero, puede existir una discrepancia entre la presunta capacidad de pago y la efectiva. Por ejemplo, cuando el propietario de una vivienda es quien la habita, el activo no genera un ingreso monetario directo y, por tanto, ese propietario puede no contar con la capacidad de pago suficiente para hacer frente al impuesto predial. Cuarto, la valoración del catastro suele ser difícil de entender para el contribuyente y el rezago generalizado en la actualización del valor de la base imponible puede resultar en alzas repentinas de las obligaciones.

En este contexto, para los gobiernos locales es más costoso aplicar medidas que aumenten el recaudo del impuesto predial que aplicar otros impuestos menos transparentes. Chacón y Sánchez (2020) muestran que los alcaldes en Colombia tendrían más incentivos para incrementar el impuesto a la industria y al comercio en mayor proporción que el impuesto predial porque los costos políticos del primero son menores.



La recaudación por el impuesto predial es escasa en varios países de ALyC y tiende a estar concentrada en una minoría de jurisdicciones en cada país

Además del costo político, el recaudo del impuesto predial es difícil porque la valoración de su base gravable conlleva un gasto significativo. Por eso las administraciones incurren en rezagos significativos en su valoración, aunque en la mayoría de los países la normativa exige la actualización de la valoración predial cada cinco años¹². Los retrasos también se explican parcialmente por la falta de capacidades administrativas o recursos tecnológicos. Con relación a estos obstáculos, un caso destacable es la introducción de la autodeclaración del valor del inmueble para el pago del impuesto predial en Bogotá en 1993, que duplicó su cobro porque llevó a los propietarios a declarar valores más cercanos al valor comercial (De Cesare et al., 2016)¹³.

11 Bogotá recaudó el 33,9 % del impuesto predial y, en su conjunto, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena recaudaron el 23,3 % (DNP, 2023c).

12 En 2019, sólo el 5,7 % de los predios de Colombia tenía información catastral actualizada, el 66 % tenía información desactualizada (con un rezago promedio de 12,2 años) y el 28,3 % no tenía información catastral (IGAC, 2019).

13 En 1994 la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el uso del mecanismo de autoavalúo sin un referente o punto de comparación provisto por la autoridad catastral. A partir del fallo, la figura del autoavalúo se ha mantenido, pero el parámetro de referencia ha pasado a ser el valor que dicta la autoridad catastral y que constituye la base mínima de valuación. En la práctica, esto le devuelve al catastro todo el peso de la valoración predial.

Recuadro 5.1

Ingresos por captura del valor del suelo urbano

Existe un potencial de ingresos para los gobiernos subnacionales por captura del valor del suelo urbano que generan acciones como la construcción de infraestructura. Además del impuesto predial, se pueden usar los siguientes instrumentos para ese propósito: la contribución por mejoras, la plusvalía de norma y venta de edificabilidad y las cargas por reajuste del suelo o plan parcial, que corresponden a cargas a cambio de beneficios o aprovechamientos en el uso del suelo.

De acuerdo con Borrero Ochoa y Rojas Ruiz (2020), la contribución por mejoras (CM) es uno de los instrumentos con más tradición en la región y con un potencial importante de recaudo. Se trata de gravámenes a los propietarios de predios beneficiados por la construcción de una obra pública. Los autores señalan que entre 2007 y 2013 la CM ascendía a solo el 0,16 % de los ingresos tributarios en ocho países de Latinoamérica, teniendo Colombia el monto más elevado (0,64 %).

De otra parte, un ejemplo de las cargas a cambio de beneficios o aprovechamiento del suelo se encuentra en el municipio Tres de Febrero (Argentina), que en 2020 creó el Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable, que constituye un cobro por la valorización inmobiliaria derivada de incrementos en la edificabilidad y cambios de uso a los propietarios de predios beneficiados. De acuerdo con Pino (2024), este es un caso destacable por cuanto la recaudación creció a lo largo de los cuatro años siguientes a la implementación, que fueron destinados a la mejora de la infraestructura urbana.



La actualización del valor de la base gravable del impuesto predial suele enfrentar retrasos debido a su alto costo y a la falta de capacidades administrativas y tecnológicas

Si bien el costo político y económico de ampliar la base tributaria puede ser un determinante crítico de los rezagos en la actualización del catastro y, en consecuencia, de la baja recaudación, hay otros factores que influyen en esta. De acuerdo con Chacón y Sánchez (2020) las transferencias limitan el recaudo predial de los municipios en Colombia porque, a mayores transferencias, menores incentivos existen para incurrir en los costos de actualizar el catastro y, por tanto, se limita el incremento en el valor de la base tributaria del impuesto predial. Asimismo, los propietarios de predios de mayor valor pueden

influir a los gobiernos locales, limitando la progresividad del impuesto, la actualización del catastro y el cobro efectivo del mismo. De acuerdo con Villaveces (2016), una de las razones de que haya una brecha en el recaudo predial entre las áreas urbanas y rurales en Colombia es el rezago en la actualización del catastro en entornos de alta concentración política, donde los intereses privados de los dueños de la tierra pueden tener mayor influencia en las decisiones de política pública.

En general los países de la región cuentan con espacio para ampliar la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles o impuesto predial¹⁴. Este impuesto puede fortalecerse mediante ajustes que lo conviertan en un impuesto más amigable para el ciudadano y de más fácil cobro. Entre estos ajustes se cuenta: 1) la simplificación tarifaria (sin tanta diferenciación por actividad) para facilitar su monitoreo (Sjoquist, 2004); 2) la limitación de exenciones

14 Ver el detalle de la normativa del impuesto sobre bienes inmuebles en el cuadro A.5.2 en el apéndice del capítulo incluido en la edición del RED en línea.

y la revisión periódica de los predios exentos (Kelly, 2013); 3) adaptar el cobro a los flujos de caja del ciudadano, introduciendo métodos de pago graduales y considerando el uso de información complementaria para resolver descalces entre la capacidad de pago efectiva y presunta del contribuyente; y 4) la mejora de la transparencia con el uso de valoraciones en función de parámetros observables y la consideración de las lecciones aprendidas de casos como la introducción del autoavalúo en Bogotá, descrito anteriormente. También pueden hacer un uso más innovador de tributos y tasas que graven los aumentos extraordinarios en el valor del suelo urbano, como detalla el recuadro 5.1.

El bajo y heterogéneo recaudo del impuesto sobre los bienes inmuebles contrasta con sus ventajas como instrumento fiscal de los gobiernos locales. Primero, la base tributaria es inmóvil, lo que facilita determinar la jurisdicción a la que corresponde su cobro y limita

los efectos del impuesto sobre la actividad económica. Segundo, quien paga el impuesto es beneficiario directo de la oferta de bienes y servicios públicos locales, porque estos en su mayoría resultan en una valorización de la propiedad. Tercero, el impuesto predial sirve como una herramienta de planificación urbana que permite mejorar la eficiencia del uso de la tierra y puede convertirse en mecanismo para promover el escrutinio del votante a la autoridad local. Además, si se diseña correctamente, el impuesto puede ser progresivo y transparente. Es progresivo porque el valor de la propiedad suele estar correlacionado con la riqueza del propietario, por eso el impuesto predial tiene el potencial de asegurar que aquellos con mayor capacidad económica contribuyan más. Y es transparente porque la combinación de una base imponible clara y verificable y su estructura simple hacen que sea fácil de entender, particularmente si hay uso de metodologías técnicas para la definición de la base gravable (Ahmad et al., 2019).

Un mayor rol a nuevos impuestos

Como se vio, la mayor diferencia entre la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe respecto a sus pares de la OCDE radica en la importancia en estos últimos de los impuestos a la renta de las personas físicas y jurídicas. En este sentido, existe una oportunidad para que la región aumente la recaudación subnacional de estos impuestos, aunque ese camino no está libre de dificultades. Dado que se trata de impuestos relativamente complejos, que requieren, por ejemplo, la realización de declaraciones, la recaudación a nivel subnacional debe estar coordinada con la nacional. La dificultad para expandir la recaudación subnacional radica en que la recaudación nacional del impuesto a la renta de las personas físicas presenta deficiencias que la distinguen de la observada en los países de la OCDE (OCDE et al. 2018).

Otro tipo de impuestos que necesitan fortalecimiento son aquellos que gravan los consumos y actividades que generan costos sociales. Esto incluye, el consumo de licores y bebidas azucaradas, que suponen costos a los sistemas de salud. Los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas, por ejemplo, son de amplia aplicación entre los gobiernos regionales

de Colombia. La implementación o ampliación de los impuestos a las bebidas azucaradas han sido, en general, pensadas para el nivel nacional. Sin embargo, también son una alternativa viable a nivel subnacional, porque existe evidencia de que no producen un problema de evasión fiscal por la redistribución de compras desde jurisdicciones con impuestos altos a jurisdicciones con menores impuestos (ver, por ejemplo, Powell y Leider (2020) sobre el caso de Seattle [Estados Unidos]).

Un área con potencial para fortalecer los impuestos que penalizan comportamientos con costos sociales es el de la movilidad urbana. Estos consisten en gravar el uso del transporte privado automotor, debido a sus efectos en materia de contaminación ambiental, congestión y accidentalidad. Este tipo de penalizaciones incluye los peajes urbanos, las tasas por congestión y las tasas por kilómetro recorrido, así como los pagos por estacionamiento. Los ingresos por estos rubros pueden destinarse a la financiación de los sistemas de transporte público masivo, que reducen la contaminación y la congestión y cuyos desafíos se analizan en el capítulo 6.

Uso de nuevas herramientas para promover el pago voluntario

Existen costos políticos a la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones tributarias que limitan su uso por parte de las autoridades. Dunning et al. (2015) muestran que, en Montevideo (Uruguay), la morosidad es elevada y recurrentemente se amnistía a los deudores pese a que el Gobierno cuenta con buena disponibilidad de información y capacidad de monitoreo para identificar y sancionar el incumplimiento en el pago de los impuestos locales. En línea con lo anterior, Holland (2015) muestra cómo, en Bogotá, Lima y Santiago, la aplicación de medidas sancionatorias a los vendedores ambulantes sin licencia sigue una lógica electoral: la aplicación de las sanciones tiende a ser más débil en distritos en donde los vendedores informales tienen una mayor importancia electoral.

Ante esta situación, el despliegue de incentivos para el pago voluntario aparece como una alternativa costoefectiva para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias.



El uso de incentivos para el pago voluntario de los impuestos puede ser una alternativa costoefectiva para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias

Entre las diferentes estrategias probadas para promover el pago voluntario de los impuestos se encuentran, en primer lugar, el envío de comunicaciones que buscan intervenir en la moral contributiva, entendida como aquellas motivaciones que no necesariamente se remiten a los costos esperados de la detección y el castigo. Concretamente, los contribuyentes parecen responder a la motivación de ajustarse a lo que se considera norma social¹⁵ o a reciprocitar la oferta de bienes públicos. Por ejemplo, ampliar la oferta de bienes públicos y visibilizar su financiamiento a partir del pago de los impuestos puede resultar en mayor

voluntad de pago del contribuyente. Carrillo et al. (2017) encuentran que la construcción o renovación de andenes en Santa Fe (Argentina) tiene efectos positivos, amplios y duraderos en el recaudo del impuesto predial.

Un segundo grupo de intervenciones para motivar el pago voluntario son las que utilizan recompensas monetarias o sociales (Dalton et al., 2021; Sjöberg et al., 2019). La evidencia existente no arroja resultados definitivos sobre su efectividad (Bahl y Bird, 2008). Dunning et al. (2015) documentan una prevalencia importante en el uso de algún tipo de premio o loterías en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay, que recompensan a los contribuyentes que pagan puntualmente los impuestos subnacionales. Sin embargo, encuentran que, en el caso de Uruguay, una lotería entre los contribuyentes puntuales que exime del pago del impuesto el siguiente año fiscal no tiene un efecto positivo en el cumplimiento. Con estos resultados, los autores cuestionan la efectividad de las recompensas en general y subrayan sus efectos negativos sobre las motivaciones intrínsecas de los contribuyentes¹⁶, particularmente en un contexto de evasión persistente.

En general, las evaluaciones sobre las diferentes intervenciones que buscan inducir al pago voluntario de impuestos arrojan resultados heterogéneos. Esto puede deberse a variaciones en el diseño de la intervención o elementos contextuales, como la política fiscal vigente y la situación económica o política. De ahí la relevancia de acompañar la implementación con evaluaciones que consideren el contexto específico de la intervención. Se requiere, entonces, de información amplia y precisa sobre los contribuyentes, así como tecnologías de comunicación efectivas entre el ciudadano y la autoridad tributaria. Esto acarrea costos, convirtiéndose en un reto para la implementación. Sin embargo, el costo-beneficio de fomentar una relación de cooperación con los contribuyentes resulta más atractivo que el obtenido con la aplicación de sanciones (Alm y Martínez-Vázquez, 2003).

15 Del Carpio (2014) encuentra evidencia para Perú de un incremento en el recaudo cuando individuos que subestimaban la tasa de cumplimiento de los impuestos fueron informados sobre la tasa real.

16 La motivación intrínseca se define como la realización de una actividad por su satisfacción inherente, más que por alguna consecuencia externa.



El Concejo de Barbuda es una de las jurisdicciones locales con mayor proporción de población afrodescendiente de la región.

Coordinación y cooperación con las autoridades nacionales en política impositiva

Las fallas de coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales y subnacionales en el diseño e implementación de los instrumentos de recaudación pueden resultar en un entorno gravoso para los contribuyentes. La multiplicidad de niveles impositivos, con normas y procedimientos diferentes, aumenta los costos del cumplimiento y puede conducir a un aumento de la morosidad y la evasión. Bahl y Bird (2008) destacan que estas complejidades son más acuciantes en los países en desarrollo, donde la capacidad de la administración tributaria es desigual entre los distintos niveles de gobierno.



La coordinación fiscal puede permitir cierta autonomía para fijar las tasas impositivas, sin generar disparidades significativas entre jurisdicciones

Para abordar las ineficiencias, las dificultades de cumplimiento y los riesgos de doble imposición, derivados de la falta de coordinación en las políticas fiscales nacionales y subnacionales, se recomienda cierta armonización en el diseño de los impuestos, el refuerzo de la capacidad administrativa y la creación de marcos institucionales para una mejor gobernanza.

La armonización en el diseño de los impuestos incluye alinear las definiciones de las bases imponibles en los distintos niveles de gobierno. De igual manera, se recomienda trabajar en un marco coordinado para evitar disparidades significativas que puedan dar lugar a competencia o arbitraje fiscal, aunque permitiendo cierto grado de autonomía a la hora de fijar las tasas impositivas. Por ejemplo, en la Unión Europea, el diseño del IVA está armonizado en todos los Estados miembros, lo que reduce los costes de cumplimiento para las empresas que operan en varios países. Por otro lado, en Canadá, el Gobierno federal y las provincias coordinan el impuesto sobre bienes y servicios (GST) y el impuesto armonizado sobre las ventas (HST) para mantener la coherencia en todo el país, permitiendo al mismo tiempo a las provincias cierta flexibilidad.

El fortalecimiento de organismos o consejos fiscales intergubernamentales puede facilitar el diálogo regular y la coordinación entre niveles de gobierno. Estos organismos pueden ayudar a resolver conflictos, coordinar las políticas fiscales y garantizar la aplicación coherente de la legislación fiscal.

La colaboración de los gobiernos centrales o federales con los gobiernos regionales y locales, así como las asociaciones entre jurisdicciones, pueden facilitar la convergencia de las capacidades institucionales. Por ejemplo, el recaudo de impuestos sobre la renta por parte de los gobiernos regionales o locales podría darse de manera más efectiva si el gobierno nacional brindara apoyo con la infraestructura de datos necesaria. De igual manera, el levantamiento de la información catastral para el cobro de impuestos sobre bienes inmuebles en el nivel local puede ser menos costosa con la colaboración entre jurisdicciones, incluso si son del mismo nivel. Un caso concreto son las asociaciones como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que es una entidad administrativa pública que asocia a 10 municipios del departamento de Antioquía (Colombia). El organismo funge como ente articulador planificador y de coordinación territorial y se ha consolidado como gestor catastral. De esta manera, los municipios asociados trabajan en conjunto para gestionar y actualizar el catastro de manera más eficiente, aprovechando recursos compartidos y experiencia técnica conjunta.



La colaboración entre diferentes niveles de gobierno y jurisdicciones puede reducir los costos de la recaudación compartiendo infraestructura y actividades con economías de escala

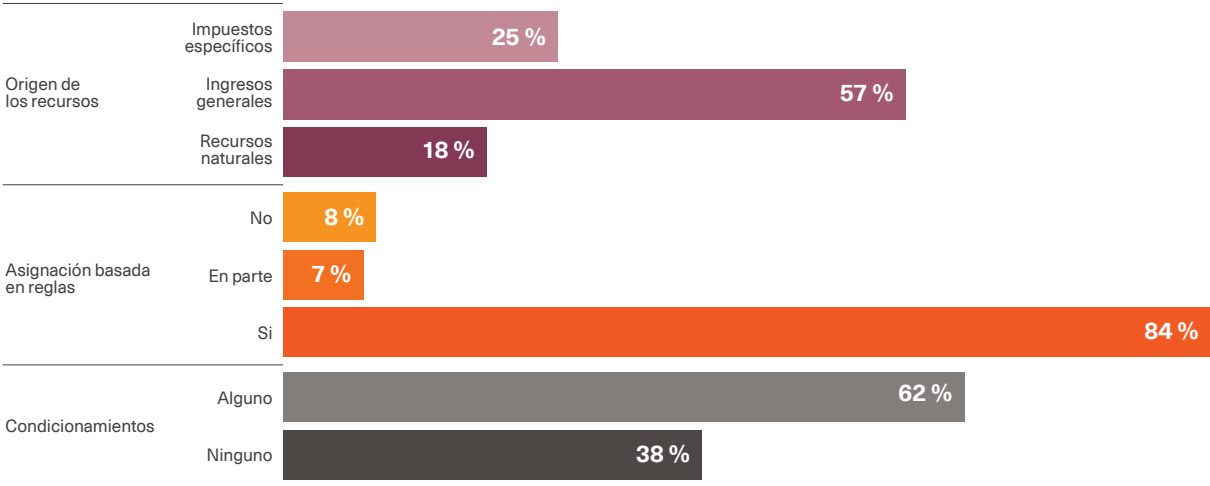
¿Cuál es la estructura de los sistemas de transferencias?

Los sistemas de transferencias fiscales en los países de América Latina y el Caribe se componen de múltiples esquemas, con objetivos y reglas de asignación y gasto diferentes. Para este reporte, se analizaron 38 esquemas de transferencias de gobiernos nacionales a subnacionales de 15 países de la región¹⁷. Cada uno de estos programas representa por lo menos el 5 % del monto total de transferencias a gobiernos subnacionales en el país respectivo, según datos del último año disponible, y en su conjunto representan en promedio el 91 % del total de las trasferencias en los países analizados. En promedio, en los 9 países con dos niveles de gobierno, el 58 % del monto de

las transferencias va al nivel regional y 42 % al local, mientras que, en los seis países que solo tienen gobierno local, este recibe todas las transferencias. En algunos países existen además transferencias entre gobiernos subnacionales, de las que existen dos tipos (ver el recuadro 5.2).

En cuanto al origen de los fondos, en promedio, el 57 % del monto de las transferencias proviene de los ingresos generales del gobierno nacional, el 25 %, de la coparticipación de impuestos específicos y el 18 %, de la explotación y el consumo de recursos naturales.

Gráfico 5.5
Características de los principales programas de transferencias a gobiernos subnacionales



Nota: El gráfico reporta promedios simples entre países de la distribución de los montos totales de transferencias según las variables analizadas. Los cálculos se basan en los esquemas listados en el cuadro A.5.3 del apéndice disponible en la edición del RED en línea (excepto Trinidad y Tobago).
Fuente: Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales y datos oficiales de los Gobiernos (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

17 Se puede consultar el detalle en el cuadro A.5.3. del apéndice incluido en la edición del RED disponible en línea.

Recuadro 5.2

Transferencias entre gobiernos subnacionales

Aunque menos prominentes, también existen esquemas de transferencias entre los gobiernos subnacionales de la región. Al respecto, el cuadro 1 lista los programas existentes en cinco países. Estos mecanismos se pueden dividir según se trate de transferencias verticales u horizontales.

Las transferencias verticales existen en Argentina, Brasil, México, que son países federales donde los gobiernos locales participan de impuestos específicos que recaudan los gobiernos regionales. En Argentina y México los criterios de asignación de los fondos se definen al nivel de los gobiernos regionales, mientras que en Brasil se usan también indicadores comunes a nivel nacional. En los tres casos no hay condicionamientos en el gasto de ingresos provenientes de participaciones de impuestos específicos. En México, los gobiernos regionales transfieren también recursos provenientes de sus ingresos generales a los gobiernos locales, los cuales están condicionados al gasto en salud, educación, seguridad e infraestructura.

Por su parte, Chile y Paraguay, países unitarios, cuentan con esquemas de transferencias horizontales entre gobiernos locales. En Chile, el Fondo Común Municipal tiene el propósito de reducir las disparidades fiscales existentes entre los gobiernos locales. Los recursos de este fondo provienen de las contribuciones automáticas de los municipios (una porción de sus ingresos por el impuesto territorial, patentes comerciales, registro de vehículos, el impuesto por circulación de vehículos e ingresos por multas). Las transferencias se asignan siguiendo un procedimiento basado en reglas y están dirigidas a financiar el gasto de operación de servicios e inversión en infraestructura. En Paraguay, el Fondo Especial para la Pavimentación y Obras Complementarias tiene como objetivo el financiamiento de infraestructura local a través de las contribuciones especiales de los propietarios de inmuebles y vehículos, principalmente. El gasto se define según lo estipulado en el Plan Quinquenal de Pavimentación, elaborado por cada municipio y aprobado por el Fondo.

Cuadro 1.
Principales programas de transferencias entre gobiernos subregionales

País	Concepto	Reglas	Criterios de asignación	Origen de recursos	Tipo	Condicionamientos en el gasto
Argentina	Régimen provincial de coparticipación de impuestos	En parte	Cada gobierno regional establece su propio régimen de coparticipación con base en acuerdos y normativas	Impuestos	Vertical	Ninguno
Brasil	Participación municipal en impuestos de estados	Si	Vehículos matriculados en sus territorios, valor agregado en operaciones y legislación local	Impuestos	Vertical	Ninguno
Chile	Fondo Común Municipal	Si	Partes iguales, pobreza, número de predios exentos del impuesto territorial e ingresos propios	Ingresos generales	Horizontal	Gastos de operación de servicios e infraestructura
México	Participaciones estatales	Si	Según la Ley de Coordinación Fiscal Estatal de cada jurisdicción	Impuestos	Vertical	Ninguno
	Aportaciones estatales	Si	Según la Ley de Coordinación Fiscal Estatal de cada jurisdicción	Ingresos generales	Vertical	Salud, educación, infraestructura y seguridad
Paraguay	Fondo especial para la pavimentación, desagüe pluvial, desagüe cloacal y obras complementarias y cuenta especial	En parte	Plan quinquenal de pavimentación de cada municipalidad	Ingresos generales	Horizontal	Infraestructura

Fuente: Elaboración propia con base en leyes nacionales, Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017) y CEPAL (2024)

Los esquemas de transferencias intergubernamentales varían mucho en su diseño. Dos de las dimensiones más relevantes para entender su funcionamiento son, primero, la existencia o ausencia de condicionamientos a la manera en que las jurisdicciones receptoras pueden usar los recursos y, segundo, las reglas que definen cómo se distribuyen los recursos entre esas jurisdicciones receptoras. Los siguientes subapartados discuten, para cada una de esas dos

dimensiones, las ventajas de distintos arreglos y las características de los esquemas usados en la región. Luego, se analiza en qué medida las transferencias de la región tienden a ser igualadoras de los ingresos fiscales de las jurisdicciones, ya que la intensidad de esa igualación es una de las consecuencias más significativas de las reglas usadas para asignar transferencias entre jurisdicciones.

Transferencias de libre disposición y condicionadas

Una primera forma de clasificar las transferencias es la que distingue entre las de libre disposición, que otorgan a los gobiernos subnacionales autonomía para decidir sobre el uso que dan a los recursos recibidos, o las condicionadas, que limitan esa autonomía al estar marcadas para usos específicos. Cada esquema tiene sus ventajas. Por un lado, las transferencias de libre disposición dan la oportunidad a los gobiernos subnacionales de aprovechar mejor sus ventajas informativas sobre el territorio; a su vez, las transferencias condicionadas permiten a los gobiernos nacionales dirigir el gasto subnacional hacia prioridades nacionales, así como aumentar la provisión de bienes públicos locales con externalidades positivas a nivel regional y nacional (por ejemplo, las políticas ambientales).

En promedio, el 38 % de los recursos transferidos por los esquemas analizados son de libre disposición y el 62 % tiene condicionantes para el gasto. Sin embargo, hay diferencias importantes entre niveles de gobierno y países. Los gobiernos regionales tienen en general mayor autonomía para decidir sobre el destino del gasto que los gobiernos locales. En promedio, el 51 % de los recursos que reciben los primeros son de libre disposición, en contraste con solo el 27 % para los segundos (gráfico 5.6). Como podría esperarse, los gobiernos subnacionales de los países federales tienden a tener mayor autonomía en el gasto. En los países unitarios, hay mucha heterogeneidad en el nivel de autonomía, sin que esta se relacione necesariamente con el grado de descentralización. Por ejemplo, de los dos países unitarios más descentralizados, los gobiernos subnacionales de Perú son de los que reciben una mayor proporción de transferencias de

libre disponibilidad, mientras que en Colombia todas las transferencias son condicionadas.

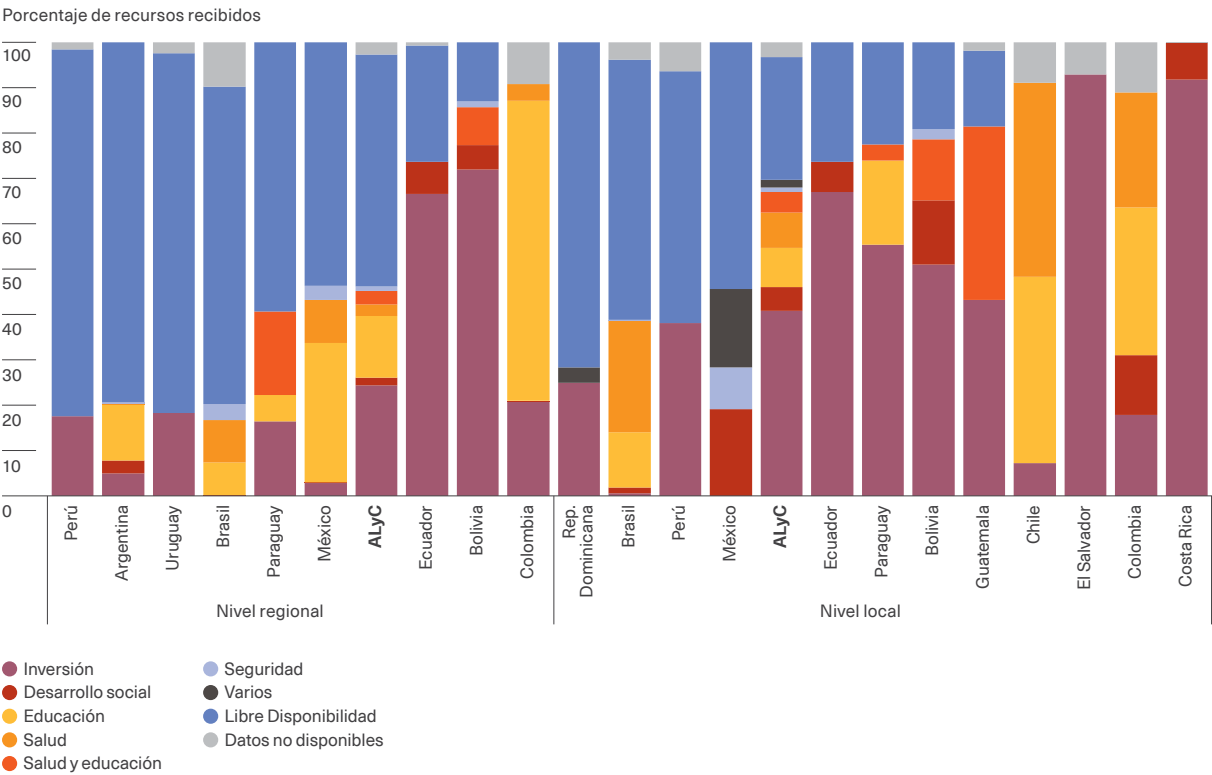


En promedio, el 38 % de los recursos transferidos por los esquemas analizados son de libre disposición y el 62 % tiene condicionantes para el gasto

Dada la preocupación de que las transferencias sean utilizadas para ampliar de manera excesiva el empleo público subnacional, los países suelen imponer un condicionamiento importante hacia el gasto en inversión. En promedio, el 24 % de las transferencias recibidas por los gobiernos regionales y el 41 % de las recibidas por los gobiernos locales deben ser usadas para gasto en inversión (sin que se especifique un sector principal). Las transferencias condicionadas tienen una clara vinculación con el financiamiento de los sectores educativo y sanitario en los países en los cuales estos servicios han sido descentralizados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México).

En general, hay una asociación entre el origen de los recursos y la existencia de condicionantes en el gasto. Los esquemas financiados por ingresos generales y provenientes de recursos naturales tienden a condicionar los rubros de gasto a los cuales pueden ser destinados, mientras que los de coparticipación de impuestos específicos se caracterizan por ser de libre disposición.

Gráfico 5.6
 Transferencias a los gobiernos subnacionales según los principales condicionantes para el gasto en países de América Latina y el Caribe



Nota: Los porcentajes se basan en el análisis de los esquemas de transferencias de la región, utilizando los datos fiscales más recientes disponibles para cada país. La mayoría de los datos corresponden al año 2022. La categoría “inversión” incluye los programas que condicionan el gasto a obras de infraestructura y bienes de capital, sin distinguir un sector particular al que deban dirigirse los fondos. Los recursos vinculados a sectores específicos incluyen programas que pueden ser destinados a gastos corrientes o inversión. En el gráfico no se identifican los montos que deben ser asignados obligatoriamente a inversión dentro de un sector específico.

Fuente: Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales y datos oficiales de los Gobiernos (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Transferencias basadas en reglas y discrecionales

De acuerdo con los mecanismos utilizados para su asignación, las transferencias pueden clasificarse como basadas en reglas, que utilizan indicadores o fórmulas preestablecidas, o discrecionales.

Las transferencias basadas en reglas suelen ser más transparentes sobre los criterios utilizados para la asignación, ofrecen mayor previsibilidad y están menos sujetas a la discrecionalidad política. Sin

embargo, su uso está limitado por la disponibilidad de datos y su actualización. Por ejemplo, una regla que prioriza a las jurisdicciones más pobres necesitará de datos actualizados de pobreza en el territorio, algo que en muchos casos no existe. En general, la efectividad de estos mecanismos depende de la pertinencia de los indicadores utilizados, los objetivos del esquema y la necesidad de evitar que genere incentivos no deseados. Por ejemplo, los esquemas

que compensan a jurisdicciones que tienen bajos niveles de recaudación pueden desincentivar el esfuerzo fiscal que estas realicen porque disminuyen las transferencias conforme la recaudación local aumenta.



Las transferencias basadas en reglas suelen ser más transparentes sobre los criterios de asignación, ofrecen mayor previsibilidad y están menos sujetas a su uso político

Por su parte, las transferencias no basadas en reglas enfrentan los desafíos típicos de la discrecionalidad. Por un lado, tienen el valor de otorgar mayor flexibilidad al manejo fiscal nacional. Por ejemplo, ante la necesidad de hacer un ajuste fiscal, la discrecionalidad permite elevar los impuestos sin que aumenten de manera automática las transferencias, y facilita redirigir el gasto hacia nuevas prioridades (Bahl, 2000). Por otro lado, la discrecionalidad aumenta el riesgo de favoritismo en la asignación de transferencias y el uso ineficiente de los recursos. Varios estudios muestran que el aumento de transferencias ligado a la alineación política favorece electoralmente a los gobiernos subnacionales involucrados, aumentando sus probabilidades de reelección, sin mejorar

significativamente la calidad de los servicios públicos ni el bienestar de la población (Bonilla-Mejía y Higuera-Mendieta, 2017; Brollo y Nannicini, 2012).

En el promedio de la región, el 84 % de los recursos transferidos se asigna siguiendo criterios basados en reglas, el 7 % con criterios parcialmente basados en reglas y el 8 % de forma discrecional. Entre los esquemas de asignación discrecional destacan los recursos ordinarios en Perú (que distribuyen alrededor del 60 % del total de las transferencias), las transferencias con recursos del Tesoro en Paraguay (24 % del total de transferencias), las transferencias corrientes y de capital en Argentina y los convenios de descentralización y coordinación en México (alrededor del 10 % del total en ambos casos).

Los sistemas de transferencias con algún grado de asignación discrecional suelen estar vinculados al financiamiento de proyectos o programas específicos. Además, la potestad de asignación recae en casi todos los casos en el gobierno nacional. Una excepción son los Programas de Mejoramiento de Barrios y Mejoramiento Urbano en Chile, en los cuales la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo realiza la distribución regional del monto definido en el presupuesto y los gobiernos regionales deciden sobre la asignación de las transferencias nacionales a las jurisdicciones locales (Decreto 946, 1993; Decreto 829, 1998).

¿Son igualadoras las transferencias?

Los criterios de repartición determinan si una transferencia tiende a igualar los ingresos de las jurisdicciones subnacionales o no. Esto puede buscarse de manera directa, incluyendo en las reglas de distribución criterios que explícitamente tiendan a la igualación de los recursos fiscales per cápita. No obstante, hay muchos otros criterios de repartición que, sin ser explícitos, resultan en una mayor igualación de los recursos fiscales de manera indirecta. Este es el caso de la simple distribución conforme a la población de cada jurisdicción, aunque

ciertamente no es el criterio con mayor potencia en términos de progresividad.

De los 33 esquemas basados en reglas que se incluyen en el análisis de este capítulo, 11 (que representan el 35 % del monto total de las transferencias) no incorporan un criterio explícito de disminución de la desigualdad en los ingresos fiscales entre jurisdicciones¹⁸. En Bolivia, Paraguay y República Dominicana ninguno de los programas estudiados contempla un criterio de ese tipo.

18 La mayor parte de los esquemas usan múltiples criterios para la asignación de los recursos y no uno solo.

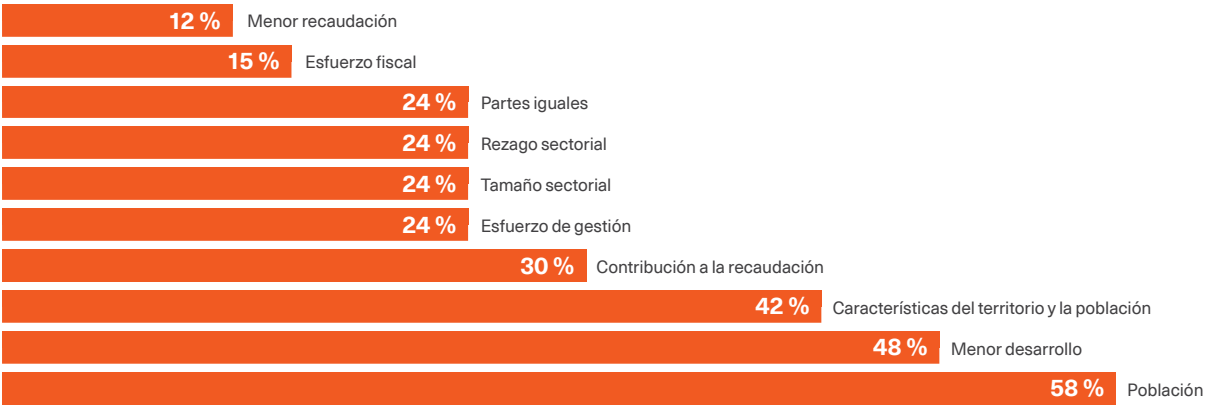
Por otra parte, la mitad de los esquemas establecen criterios que transfieren más a lugares menos desarrollados (en proporción inversa al PIB per cápita, la tasa de pobreza, índices de necesidades insatisfechas, etc.); una cuarta parte se rige por criterios de rezago sectorial y el 12 % corresponde a criterios de menor recaudación de ingresos propios (gráfico 5.7). Todos estos criterios son progresivos en el sentido de distribuir más recursos a lugares con menos ingresos propios.

Más allá de los criterios considerados en sistemas de transferencia específicos, una pregunta más global es si el conjunto de transferencias que existen en un país reduce la desigualdad de los recursos fiscales entre jurisdicciones. Para contestar esta pregunta vale la pena partir de la observación de que, en la región, las disparidades en los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son sustanciales, sobre todo entre los gobiernos locales, y mayores a las existentes en los países desarrollados. En promedio, en ALyC, el coeficiente de Gini para la desigualdad en los ingresos propios per cápita es

de 0,33 en el caso de los gobiernos regionales y de 0,46 en el de los gobiernos locales (gráfico 5.8). En comparación, el valor de ese coeficiente para los gobiernos regionales en el promedio de países de la OCDE es de 0,18.

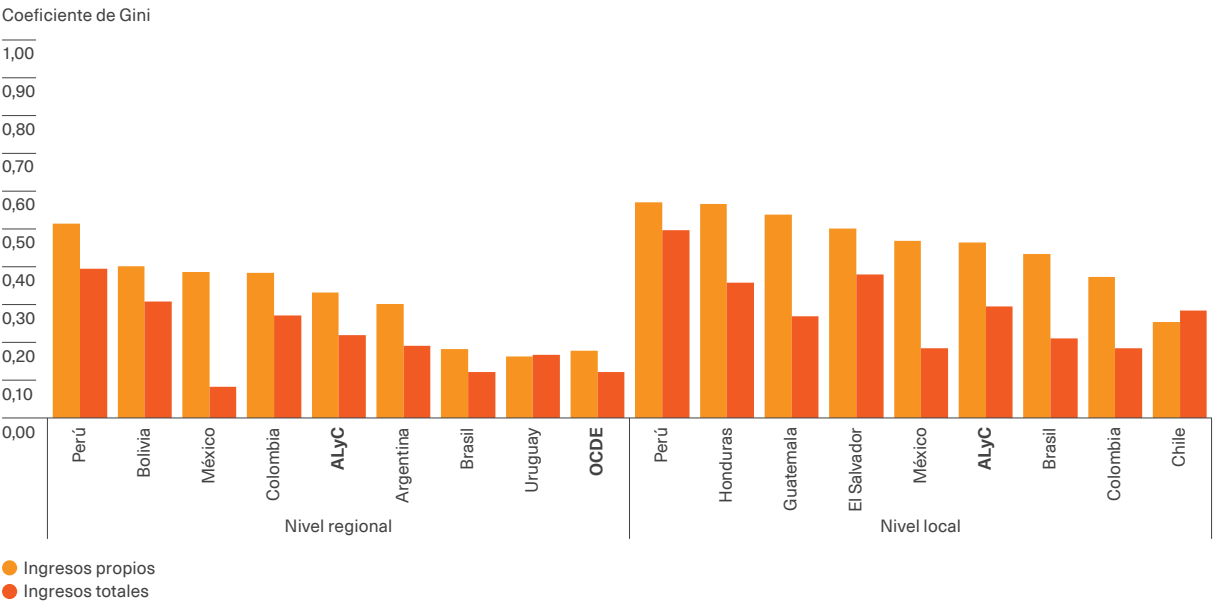
Las transferencias disminuyen la desigualdad en los ingresos de las jurisdicciones en casi todos los países de la región analizados. En promedio, el coeficiente GINI se reduce de 0,33 a 0,22 en los gobiernos regionales y de 0,46 a 0,30 en los locales, lo que representa en ambos casos una caída de alrededor de una tercera parte. En el promedio de los países de la OCDE, las transferencias también reducen el coeficiente GINI en aproximadamente un tercio, de 0,18 a 0,12. Es decir, que en términos proporcionales a las desigualdades *ex ante*, los sistemas de transferencias en América Latina y el Caribe tienen un efecto igualador similar a los de la OCDE. Sin embargo, las desigualdades finales entre jurisdicciones son mucho mayores en la región debido a que se parte de brechas más amplias.

Gráfico 5.7
Esquemas de transferencias basados en reglas por criterio de asignación



Nota: El gráfico reporta el porcentaje de esquemas de transferencias que consideran cada criterio. Los cálculos se basan en los esquemas listados en el cuadro A.5.3 del apéndice, disponible en la edición del RED en línea (excepto Trinidad y Tobago).
Fuente: Elaboración propia con base en Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) y leyes nacionales.

Gráfico 5.8
 Coeficiente de Gini de ingresos fiscales por habitante de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



Nota: Los datos de Bolivia corresponden al año 2021. Los promedios de América Latina y OCDE corresponden a los promedios simples de los países para los que hay datos en el último año disponible. No se incluyen México ni Colombia en el cálculo del promedio de la OCDE. Los coeficientes de Gini han sido calculados ponderando por la población de cada jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE (2024a) y fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

Existen diferencias muy importantes entre países de la región en la desigualdad de los ingresos finales y en el rol redistributivo de las transferencias. Brasil y México se destacan por el importante rol de las transferencias en la reducción de la desigualdad de ingresos tanto a nivel regional como local, al igual que Honduras, Guatemala y Colombia a nivel local. Como resultado de ese esfuerzo, los dos primeros países logran una desigualdad entre jurisdicciones de nivel regional que es similar o menor al que existe en la OCDE. Por otro lado, en el nivel regional de Uruguay y en el local de Chile, la desigualdad de ingresos totales es levemente mayor que la de los ingresos propios, lo que implica que las transferencias tienden a acentuar las desigualdades. Por último, una mezcla de elevada desigualdad de ingresos propios y redistribución moderada generan cotas muy importantes de desigualdad de ingresos totales entre los gobiernos regionales y locales de Perú y los locales de El Salvador, lo que

supone un desafío respecto a la equidad en los niveles de servicios públicos provistos en estos países.

Los datos muestran que los esquemas de transferencia de la región tienen capacidad igualadora entre jurisdicciones. Esto es positivo en la medida en que esa igualación sea uno de los objetivos de los sistemas. Por otra parte, una preocupación es que esta uniformización se consiga aplicando criterios de repartición que generen incentivos no deseados, por ejemplo, reducir el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales. Esto es difícil de determinar con precisión, pero algunos resultados sugieren que estos efectos negativos ocurren (Ferraz et al., 2024 y Lago et al., 2024). Por tanto, es importante que los mecanismos apunten a balancear, de un lado, los objetivos de igualación y, de otro, la eficiencia y los incentivos al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales. El siguiente apartado profundiza esta idea.

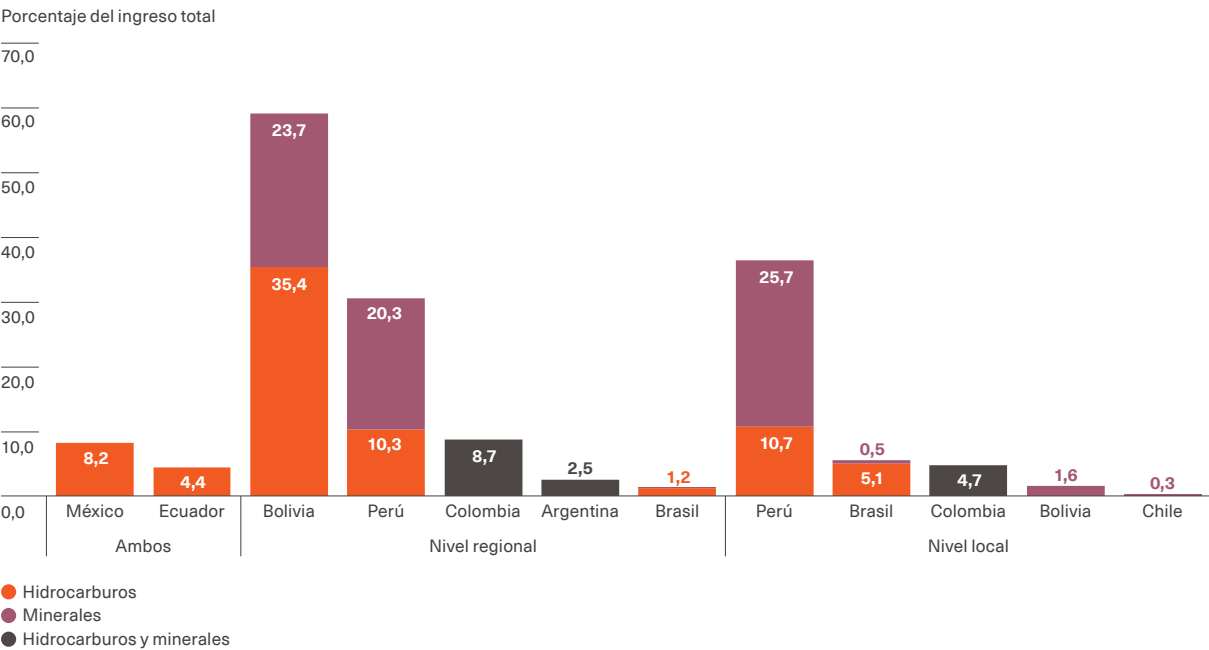
Regalías y transferencias a gobiernos subnacionales por explotación de recursos naturales no renovables

Los ingresos por regalías, derechos o canon vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR) son importantes para los gobiernos subnacionales de algunos países de América Latina y el Caribe, particularmente para los andinos y para Argentina, Brasil y México. Las regalías por RNNR representan alrededor del 60 % de los ingresos totales de los gobiernos regionales de Bolivia, el 35 % de los gobiernos locales de Perú, el 9 % de los gobiernos regionales de ese mismo país y el 9 % de los gobiernos regionales de Colombia. En el resto de los países analizados, representan menos del 6 % de los ingresos totales de las jurisdicciones subnacionales correspondientes (gráfico 5.9). Tras un aumento

considerable a partir del año 2000, debido al *boom* en los precios de las materias primas, los ingresos por este concepto han tenido un periodo de relativo estancamiento y volatilidad en los últimos diez años (Radics et al., 2022).

● ●
Los ingresos vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables son importantes para los gobiernos subnacionales de los países andinos y de Argentina, Brasil y México

Gráfico 5.9
Ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos totales obtenidos por gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe en 2022



Nota: Los valores de Bolivia corresponden al año 2021. En Argentina, Bolivia y Colombia se consideran las regalías; en Chile, las patentes mineras; en Perú, las regalías, el canon y el sobrecanon; y en Ecuador, los ingresos petroleros que corresponden a asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados amazónicos. En Argentina, los gobiernos locales no tienen ingresos por regalías y no se encontraron datos a nivel regional de Chile.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de fuentes nacionales (ver el detalle en el cuadro A.5.1 del apéndice disponible en la edición del RED en línea).

En la mayor parte de los casos, el gobierno nacional tiene la potestad sobre el cobro de las regalías y transfiere una parte de estas a las jurisdicciones subnacionales. La excepción es Argentina, donde estos ingresos no constituyen transferencias desde el gobierno central, porque las jurisdicciones regionales tienen entre sus competencias la autorización y cobro de regalías por la explotación de RNNR.

La distribución de las regalías entre jurisdicciones plantea retos de equidad y eficiencia por la alta concentración geográfica de los RNNR. Por un lado, hay argumentos para beneficiar principalmente a las jurisdicciones productoras de estos recursos. Estas deben afrontar costos para facilitar la actividad del sector en términos de provisión y mantenimiento de infraestructura para empresas y trabajadores; además, la explotación de RNNR puede generar externalidades ambientales negativas en las comunidades locales que requieren ser contempladas. Por otro lado, concentrar las regalías en las jurisdicciones productoras produce brechas en los ingresos de estas respecto a las no productoras. Esas brechas también se pueden agravar si las jurisdicciones productoras aprovechan esos recursos para bajar impuestos a empresas y personas, con consecuencias en decisiones de reubicación geográfica que no ocurrirían de otra manera (Ahmad y Brosio, 2018).

Balancear las tensiones es complicado, pero es importante que las reglas de reparto de regalías y la gobernanza de los RNNR incentiven su explotación en los lugares con yacimientos de minerales críticos para la electrificación (como cobre y litio) y de gas natural, que, como combustible de transición, ayuda a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto al uso de petróleo y carbón. Fomentar la explotación de estos recursos es clave para aprovechar las oportunidades que la transición energética presenta a algunos países de la región (Álvarez et al., 2024; Brassiolo et al., 2023). Para esto, la gobernanza del sector debe evitar que los gobiernos subnacionales se conviertan en agentes bloqueantes.

En la región, los modelos de distribución varían entre países e incluso han evolucionado con el tiempo. En Colombia, el Sistema General de Regalías, creado en 2011, privilegiaba originalmente la distribución de recursos a las jurisdicciones productoras, lo cual

cambió con reformas introducidas hacia finales de esa década, que privilegian criterios distributivos. Este cambio es parte de la tendencia a priorizar el componente redistributivo de las regalías en la región (Radics et al., 2022).

Algunas características de los ingresos por regalías suelen plantear otros desafíos de gobernanza. En primer lugar, constituyen rentas que se generan sin necesidad de cobrar impuestos a la población y, por tanto, pueden reducir el esfuerzo fiscal y la rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos. En este sentido, la preocupación es similar a la que existe por la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Al respecto, estudios en jurisdicciones locales de Brasil y Colombia muestran que los recursos provenientes de las regalías tienen un impacto limitado en la calidad de los servicios públicos y el bienestar de la población (Ferraz y Monteiro, 2012; Martínez, 2023), mientras que en el caso de Brasil las jurisdicciones aumentan su esfuerzo fiscal ante la reducción en los montos que reciben por transferencias (Ferraz et al. 2024).



La volatilidad de los precios y la naturaleza no renovable de los hidrocarburos y minerales ha dado pie a que las transferencias por regalías se condicionen al gasto en inversión

Otra característica relevante de este tipo de ingresos es la alta volatilidad en los precios internacionales de hidrocarburos y minerales, que implica desafíos para la estabilidad de las finanzas públicas subnacionales. La volatilidad de los precios sumada a la naturaleza no renovable de los hidrocarburos y minerales ha dado pie a una discusión sobre el destino del gasto de los recursos provenientes de las regalías. Una preocupación al respecto es su uso para financiar gasto corriente, particularmente cuando resulta en niveles de gasto que no son sostenibles ante bajadas en los precios internacionales o en la disponibilidad de los recursos naturales. En respuesta a esta preocupación, es frecuente que las transferencias por regalías estén condicionadas al gasto en inversión. A pesar de que estos arreglos tienen una lógica clara, son imperfectos. Por una



La Asamblea de la isla de Nieves es el único gobierno local de San Cristóbal y Nieves.

parte, al recibir regalías condicionadas a inversión, las jurisdicciones pueden desplazar recursos que habrían usado para gasto de capital hacia gasto corriente, de modo que este podría aumentar de cualquier manera. Pero, además, el gasto en inversión

también se puede volver más volátil. Por tanto, lo ideal es que cualquier sistema de distribución de regalías se complemente con el establecimiento de fondos de estabilización para evitar grandes saltos en la disponibilidad de recursos.

¿Cómo mejorar los sistemas de transferencias?

Los sistemas de transferencias en la región enfrentan un triple desafío en cuanto a la manera en que se distribuyen los recursos: garantizar el financiamiento de los servicios y tareas que se han descentralizado, disminuir la desigualdad en los ingresos de las jurisdicciones y, a la vez, no desincentivar el esfuerzo fiscal y el desarrollo de capacidades recaudatorias y administrativas de los gobiernos regionales y locales.

En este sentido, una crítica frecuente es la falta de esquemas con objetivos explícitos de igualación fiscal (Miranda, et al. 2017). En su forma más completa, las transferencias de igualación apuntan a llenar la brecha fiscal entre la capacidad de recaudación y las necesidades de gasto de las jurisdicciones. Como el criterio de distribución no depende de la recaudación efectiva, sino de las capacidades de recaudación, un diseño correcto de estos sistemas mantiene intactos los incentivos de las administraciones para recaudar sus ingresos propios, a la vez que contribuye a un acceso más equitativo a los servicios públicos. Existe un número importante de experiencias promisorias de estos esquemas en países de la OCDE. Sin embargo, su implementación es muy desafiante, porque exige hacer estimaciones cuantitativas de las capacidades de recaudación y las necesidades de gasto de cada jurisdicción. Esta tarea es demandante en términos de datos para alimentar los cálculos y requiere el desarrollo de capacidades que actualmente no existen en la mayoría de las instituciones de administración presupuestaria en los países. Otro desafío de estos mecanismos es que las fórmulas de asignación que resultan suelen ser complejas, por lo que es importante alcanzar un alto nivel de aceptación de las partes para evitar controversias respecto a su aplicación (Dougherty et al., 2024; Lago et al., 2024).

Otro tipo de arreglos que puede usarse para mejorar los incentivos a las jurisdicciones receptoras de transferencias son los esquemas basados en el desempeño, es decir, transferencias que recompensan a las administraciones subnacionales por el progreso en indicadores preestablecidos. Los objetivos de política que merecen recompensa pueden ser diversos y no necesariamente se refieren a la recaudación propia; el valor de estos mecanismos es que pueden incentivar el uso eficiente de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales. De manera similar a lo que ocurre con los esquemas de igualación fiscal descritos anteriormente, la implementación tiene los desafíos de requerir muchos datos y ser susceptible a manipulaciones en las mediciones (Dougherty et al., 2024).



Los esquemas basados en el desempeño recompensan a las administraciones subnacionales por el progreso en indicadores preestablecidos

En la región, no hay esquemas de transferencias cuyo objetivo central sea retribuir el desempeño de las jurisdicciones. Sin embargo, una cuarta parte de los analizados incluye por lo menos un indicador sobre esfuerzos de gestión. Entre estos destacan las transferencias para la equidad territorial en Ecuador, que representan el 87 % del total de las transferencias en ese país. Entre los ocho criterios de asignación incluidos en ese esquema, cuatro están relacionados con el desempeño de los gobiernos regionales: disminución del índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI),

recaudación fiscal con respecto al potencial fiscal, gasto corriente como proporción de los ingresos totales y cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Otros esquemas en Guatemala, México y Colombia incluyen criterios que recompensan el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones para generar ingresos propios. Por ahora, faltan estudios cuantitativos de los resultados conseguidos por estos arreglos, que podrían revelarse muy valiosos para tener un mayor entendimiento de sus posibilidades.



La creación de fondos que acumulen recursos durante periodos de crecimiento para ser usados en periodos de desaceleración pueden aliviar el sesgo procíclico de las transferencias

Un reto adicional de las finanzas públicas subnacionales tiene que ver con los vaivenes cíclicos y la falta de previsibilidad de los ingresos. La recaudación fiscal es procíclica, tanto a nivel nacional como subnacional, debido a que las bases impositivas aumentan con la actividad económica. Por tanto, aunque los esquemas de transferencia no son la única causa del sesgo procíclico de las finanzas subnacionales, sí lo pueden agravar (Sánchez, 2013; Bousquet et al., 2015; Ter-Minassian y Jiménez, 2016).

Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales también introducen una fuerte volatilidad en los lugares donde tienen un papel importante, con la salvedad de que los movimientos de esos ingresos están menos relacionados con la economía y la recaudación local, y más relacionados con los precios internacionales.

Una alternativa para disminuir el sesgo procíclico de las transferencias es el uso de fondos que acumulen recursos durante periodos de crecimiento económico para ser utilizados en periodos de caída en la actividad económica. Sin embargo, la existencia de este tipo de instrumentos es escasa. Entre las excepciones está el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en México, que tiene como objetivo compensar caídas en las participaciones que los gobiernos regionales tienen

en los ingresos del gobierno nacional originadas por una reducción en la actividad económica o en los ingresos petroleros. Este fondo se financia principalmente a través de excedentes con respecto a lo presupuestado en los ingresos del gobierno nacional, sobre todo los petroleros, y se activa cuando las transferencias por coparticipaciones son menores a las contempladas en el presupuesto anual de la nación (CIEP, 2023).

Un caso parecido es el de fondos nacionales que transfieren recursos a los gobiernos subnacionales para hacer frente a daños ocasionados por desastres naturales. Al respecto, la experiencia del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN) puede ser útil. En funcionamiento entre 1999 y 2018, el diseño del FONDEN se caracterizaba, primero, por el uso de reglas para la asignación de recursos (principalmente índices de condiciones climáticas extremas), la evaluación de daños y el control de los gastos. Segundo, el fondo se financiaba a través de la acumulación de recursos asignados en el presupuesto federal, la contratación de reaseguros para excesos de pérdidas y la emisión de bonos de catástrofe. La evidencia muestra que, en comparación con fondos discrecionales, el FONDEN era más efectivo en apoyar los esfuerzos de reconstrucción y disminuir la mortalidad en las zonas afectadas, debido en parte a su velocidad de respuesta y capacidad de evitar fugas en el gasto (Del Valle et al., 2020 y Del Valle, 2024).



La reforma de los sistemas de transferencias implica resolver desafíos técnicos y políticos

La creación y fortalecimiento de fondos contracíclicos de transferencias es un área de política importante. En los países sin espacio fiscal para aumentar la recaudación nacional o asignar más recursos a los sistemas de transferencias, la formación de estos fondos requerirá encontrar un balance entre ofrecer montos mínimos de transferencias garantizados y asignar una parte de los recursos actuales a la acumulación de reservas, y probablemente necesitará una inversión inicial adicional de los gobiernos nacionales.

Como los párrafos anteriores evidencian, cualquier reforma de los sistemas de transferencias implica desafíos técnicos importantes, en términos de sistematización de los datos, desarrollo de las capacidades y seguimiento de los objetivos de los esquemas. Pero, además de eso, es importante reconocer que los desafíos políticos pueden ser aún mayores, porque cambiar las condiciones de los sistemas de transferencias genera tensiones entre los actores involucrados. Por ejemplo, cualquier reforma que busque modificar los criterios o parámetros de distribución de las transferencias, manteniendo los montos globales, generará jurisdicciones perdedoras respecto al *status quo*, y estas seguramente se opondrán. A su vez, reformas que modifiquen los montos globales o la discrecionalidad en la distribución tienden a provocar tensiones entre el gobierno nacional y los subnacionales. Por tanto, esta es una materia donde los cambios suelen requerir un trabajo político y técnico intenso y de alto nivel, a fin de conseguir consensos suficientemente amplios para que los esquemas resulten efectivos y duraderos.



Sede del gobierno de la Ciudad de México.