



Consejo Económico y Social

Distr. general
2 de febrero de 2026
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

25º período de sesiones

Nueva York, 13 a 17 de abril de 2026

Tema 6 del programa provisional*

**Perspectivas institucionales y de gobernanza
para impulsar la movilización de recursos en
favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Mejorar la movilización de recursos públicos mediante la reforma de la gestión de las finanzas públicas, la descentralización fiscal y la financiación innovadora para el desarrollo

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento coordinado por los miembros del Comité Paul Smoke y Mauricio Rodas en colaboración con Rolf Alter, Adeyemi Dipeolu, Pamela Mbabazi y Pamela Monroe Ellis, también integrantes del Comité.

* [E/C.16/2026/1](#).



Mejorar la movilización de recursos públicos mediante la reforma de la gestión de las finanzas públicas, la descentralización fiscal y la financiación innovadora para el desarrollo

Resumen

El contexto mundial actual, caracterizado por niveles de endeudamiento sin precedentes, déficits crecientes y pobres resultados económicos en muchos países, está obligando a los Gobiernos a revisar y ajustar sus marcos fiscales para fomentar el desarrollo eficaz y sostenible. La forma en que los gobiernos movilizan y utilizan los recursos para el desarrollo inclusivo se ve influida en gran medida por una amplia y compleja gama de estructuras y procesos institucionales y de gobernanza. Este documento abarca tres ámbitos que son fundamentales para financiar y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y reforzar la confianza y la participación pública en el gobierno.

En los niveles fiscal y financiero de los países, es esencial mejorar rápidamente la resiliencia de los marcos de política fiscal reorientando la gestión de las finanzas públicas hacia los resultados, las prioridades y la rentabilidad relacionados con los Objetivos, al tiempo que se concilian los objetivos de estabilización a corto plazo con los compromisos a largo plazo relativos al desarrollo sostenible y el clima. También es fundamental mejorar la independencia jurídica y operacional de las entidades fiscalizadoras superiores dentro del ecosistema de la gestión de las finanzas públicas, a fin de garantizar la supervisión financiera objetiva y la presentación de informes creíbles.

Otra medida esencial para mejorar la financiación y la gobernanza de los Objetivos consiste en ampliar la participación de los gobiernos subnacionales, que cuentan con ventajas inherentes para fomentar el desarrollo local y suelen estar infrautilizados. Muchos países podrían mejorar de manera productiva la autoridad y la capacidad subnacionales para recaudar y gastar ingresos en el contexto de un marco fiscal, institucional y de gestión bien estructurado que incluya un buen desempeño de la gestión de las finanzas públicas e incentivos para que los gobiernos subnacionales rindan cuentas.

Una tercera vía de acción urgente consiste en aumentar el volumen de los fondos para las necesidades de inversión en desarrollo sostenible y mejorar la asignación de dichos fondos. Los recursos públicos nacionales y la asistencia internacional para el desarrollo no serán suficientes para subsanar las grandes y crecientes deficiencias que presenta la inversión en infraestructura a nivel mundial. Las reformas deben atraer cada vez más capital privado y desplegar mecanismos innovadores que alivien y distribuyan los riesgos y creen incentivos para los prestatarios y los prestamistas. Es vital que las inversiones tanto nacionales como subnacionales relacionadas con los Objetivos presten especial atención a la respuesta al cambio climático y a otras prioridades mundiales.

I. Introducción

1. La movilización de recursos es un elemento fundamental del desempeño gubernamental y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial. La forma en que los gobiernos movilizan y utilizan los recursos para el desarrollo inclusivo se ve influida en gran medida por una amplia y compleja gama de estructuras y procesos institucionales y de gobernanza. Este documento abarca tres ámbitos que son fundamentales, pero que tal vez no reciban la consideración suficiente: algunos aspectos esenciales de la política fiscal y la gestión financiera nacionales, las finanzas públicas y la gestión financiera intergubernamentales y subnacionales y los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo.

II. Algunos aspectos esenciales de la política fiscal y la gestión financiera nacionales

2. El proceso de las Naciones Unidas de financiación para el desarrollo, así como una amplia gama de iniciativas sobre políticas mundiales, organismos internacionales de desarrollo e instituciones financieras internacionales, han prestado mucha atención a la importancia fundamental que reviste mejorar la movilización de recursos nacionales y la gestión de las finanzas públicas. En esta sección se abordan algunas cuestiones a las que conviene prestar más atención: la introducción de la resiliencia en los marcos de política fiscal y la mejora de la función de las entidades fiscalizadoras superiores.

A. Introducción de la resiliencia en los marcos de política fiscal

3. La mayor parte de los responsables de formular políticas y los investigadores coinciden en que la disciplina fiscal es necesaria para hacer frente a la deuda pública elevada y creciente y mantener un margen fiscal que permita reaccionar ante las crisis. Como respuesta a los llamamientos a la disciplina, en los dos últimos decenios cada vez más países han adoptado marcos fiscales basados en normas, que incluyen, por un lado, normas fiscales numéricas, y por el otro, instituciones fiscales, como los consejos fiscales, para supervisar su cumplimiento.

4. Las finanzas públicas de la mayoría de los países se enfrentan a un doble desafío sin precedentes¹: los Gobiernos deben restablecer la sostenibilidad fiscal y, al mismo tiempo, dar respuesta a múltiples crisis superpuestas, la mayor incertidumbre geopolítica y geoeconómica y la creciente demanda de bienes y servicios públicos relacionados con los Objetivos. Estas demandas también son reflejo de los requisitos estructurales de la transición climática y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las inversiones en mitigación del cambio climático y adaptación a él, infraestructura resiliente, inclusión social, capital humano y seguridad determinan cada vez más los perfiles de gasto y los riesgos fiscales, mientras que los rendimientos se hacen efectivos en el largo plazo.

5. Algunas de las medidas que se adoptan habitualmente para mejorar la disciplina fiscal, como los recortes generalizados del gasto o los llamamientos a hacer más con menos, no se ajustan a la magnitud, la urgencia y el carácter intergeneracional de la Agenda 2030 y la agenda climática. Una iniciativa del Banco Mundial conocida como

¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Sustainability of public finance in OECD countries: from fiscal consolidation to State redesign?”, OECD Papers on Budgeting, Vol. 2025/12 (París, 2025); OCDE, *Resilient Growth but with Increasing Fragilities*, OECD Economic Outlook, Vol. 2025/2 (París, 2025).

Reimaginar las Finanzas Públicas: Hacer que los Recursos Públicos Contribuyan a los Resultados del Desarrollo subraya la necesidad de reorientar la gestión de las finanzas públicas hacia los resultados, el establecimiento de prioridades y la rentabilidad². Para afrontar el doble desafío actual hacen falta marcos fiscales que concilien los objetivos de estabilización a corto plazo con los compromisos a largo plazo relativos al desarrollo y el clima.

6. Por lo tanto, entre las principales reformas que hay que acometer figuran reducir la rigidez del gasto público, posibilitar las reasignaciones oportunas e institucionalizar la reordenación continua de las prioridades que se asignan a los objetivos de las políticas. Esa reordenación de las prioridades es fundamental para lograr los Objetivos, ya que para avanzar es necesario encontrar un equilibrio (por ejemplo, entre la protección social y la consolidación fiscal) y aprovechar las sinergias (por ejemplo, entre la acción climática, los resultados de salud y la creación de empleo). Estas reformas deben venir respaldadas por cambios institucionales y procedimentales que integren firmemente la resiliencia, la prospectiva y la gestión de riesgos en la formulación de políticas fiscales y en el ciclo de las políticas en general.

1. Revisión de los marcos fiscales basados en normas desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el clima

7. Para rediseñar los marcos fiscales es esencial reevaluar las normas y las instituciones existentes, no solo en términos de sostenibilidad de la deuda y estabilización macroeconómica, sino también en lo que respecta a su compatibilidad con el cumplimiento a largo plazo de los Objetivos y con las vías de transición climática.

8. Los marcos fiscales basados en normas, que combinan las normas fiscales numéricas con instituciones como los consejos fiscales, los exámenes del gasto y los tribunales de cuentas, se han implantado ampliamente con el fin de mejorar la disciplina y la credibilidad fiscales. Sin embargo, muchos de estos marcos se diseñaron en una época en que la definición de los riesgos fiscales era más restrictiva y las responsabilidades relacionadas con el clima, los costos de transición y los riesgos contingentes no se integraban de forma sistemática en la planificación fiscal.

9. Al imponer restricciones numéricas al déficit, el gasto o la deuda, las normas fiscales pueden ayudar a concretar las expectativas y conferir disciplina a la formulación de políticas. Las pruebas empíricas indican que las normas bien diseñadas pueden mitigar el comportamiento procíclico y mejorar los resultados fiscales³. Sin embargo, los diseños normativos rígidos pueden limitar la capacidad de los Gobiernos para aumentar la inversión verde, el gasto en adaptación climática o la protección social en respuesta a las crisis, ámbitos que son fundamentales para alcanzar numerosos Objetivos.

10. La revisión generalizada de las normas fiscales que se ha llevado a cabo desde la pandemia pone de relieve las limitaciones y la adaptabilidad de estas. Gracias a la mayor aplicación de las cláusulas de excepción, los Gobiernos han sido capaces de responder a las crisis, incluidas las relacionadas con las perturbaciones climáticas y la volatilidad de los precios de la energía. Sin embargo, el hecho de que no haya vías

² Tim Williamson *et al.*, “Reimagining public finance – clarifying the agenda”, blog del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la gestión de las finanzas públicas, 17 de noviembre de 2025.

³ Julien Acalin *et al.*, “Fiscal rules, robust correction mechanisms, and sovereign spreads”, documento de trabajo 25/195 del FMI (Washington D. C., 2025); Virginia Alonso *et al.*, “Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and revisions since the pandemic”, documento de trabajo 25/198 del FMI (Washington D. C., 2025); Julien Acalin *et al.*, “Fiscal guardrails against high debt and looming spending pressures”, notas para debate del personal del FMI 2025/004 (Washington D. C., 2025).

claramente definidas para cumplir las normas entraña el riesgo de que la inversión en el desarrollo a largo plazo y el clima se vea desplazada si las presiones resultantes de los ajustes recaen indebidamente sobre el gasto de capital o las medidas preventivas.

11. Los mecanismos de corrección son fundamentales para armonizar la disciplina fiscal con los objetivos en materia de desarrollo sostenible. Los mecanismos bien diseñados pueden propiciar trayectorias de ajuste graduales y previsibles que protejan los gastos prioritarios relacionados con los Objetivos y el clima, en vez de obligar a una consolidación abrupta. Sin embargo, la escasa prevalencia de tales mecanismos, sobre todo en las economías emergentes y de ingreso bajo, suscita preocupación por la capacidad de esos mecanismos para gestionar los riesgos fiscales relacionados con el clima y mantener niveles de inversión acordes a las necesidades de desarrollo.

12. Los nexos entre las normas fiscales y los marcos fiscales a medio plazo son especialmente importantes desde la perspectiva de los Objetivos. Los marcos fiscales a medio plazo son el punto de entrada natural para integrar en la planificación fiscal las estrategias climáticas, las contribuciones determinadas a nivel nacional y las metas de los Objetivos. Cuando esos marcos son débiles o están desconectados de las normas fiscales, los Gobiernos tienen dificultades para plasmar los compromisos a largo plazo, como las metas de cero emisiones netas o las estrategias de adaptación, en trayectorias de gasto creíbles y financiadas.

13. Aunque la flexibilidad ha aumentado gracias a características de diseño como las cláusulas de excepción y la fundamentación legislativa, el cumplimiento sigue siendo desigual. En la práctica, si las normas fiscales se suspenden reiteradamente sin adoptar estrategias de ajuste transparentes, se corre el riesgo de socavar tanto la credibilidad fiscal como la credibilidad de los compromisos relacionados con el clima y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La resiliencia y la legitimidad de estos marcos mejorarían con una supervisión más estricta por parte de los consejos fiscales y los tribunales de cuentas, en especial, mediante el escrutinio de los riesgos fiscales relacionados con el clima y los análisis de la sostenibilidad a largo plazo.

2. Incorporación de la resiliencia en los marcos basados en decisiones orientados a los Objetivos y el clima

14. Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y gestionar la transición climática hace falta, más allá de mejorar gradualmente las normas fiscales, implantar un cambio más profundo hacia marcos fiscales resilientes y basados en decisiones. En particular, hace falta fortalecer la evaluación anticipatoria de los riesgos y autorizar modificaciones de la política fiscal con el fin de reducir los efectos de las crisis emergentes, acelerar la recuperación y gestionar la reordenación de prioridades entre los objetivos concurrentes a corto y medio plazo. Disponer de acceso a datos de calidad, favorecer la agilidad y garantizar la rendición de cuentas son principios fundamentales de los marcos fiscales basados en decisiones.

15. Si el concepto de resiliencia se aplica de manera sistemática a la política fiscal, se fortalecerán la prospectiva, las pruebas de resistencia y las capacidades de gestión de riesgos, sobre todo en lo que respecta a los riesgos relacionados con el clima, como los desastres naturales, los activos varados y las crisis de transición. El uso eficaz de los datos, las herramientas digitales y los análisis de posibles situaciones puede contribuir a modificar la política fiscal, de modo que esta pase de gestionar reactivamente las crisis a invertir de forma anticipatoria en la resiliencia, la prevención y la adaptación.

16. Los sistemas de alerta temprana que integran indicadores macrofiscales, climáticos y sociales pueden informar a los líderes políticos sobre los riesgos emergentes y las disyuntivas en materia de política. La evaluación estructurada de las

sinergias, como las que existen entre la inversión climática, el empleo y el desarrollo regional, puede contribuir a reordenar las prioridades sobre la base de datos empíricos y en consonancia con los Objetivos. Las reformas institucionales que promueven la coordinación intersectorial son fundamentales para superar los silos administrativos que actualmente impiden elaborar estrategias coherentes en materia de clima y desarrollo.

17. En la transición gradual desde los marcos basados puramente en normas hacia los enfoques más basados en decisiones, hay que preservar la confianza pública y la credibilidad fiscal. Para ello hacen falta altos niveles de transparencia, prácticas de gobierno abiertas y controles internos sólidos, complementados con supervisión externa independiente. Los tribunales de cuentas y los consejos fiscales pueden asumir una función más amplia y evaluar no solo el cumplimiento de las normas fiscales, sino también la coherencia de la política fiscal con la sostenibilidad a largo plazo, los objetivos climáticos y la equidad intergeneracional.

18. Por último, para mantener el apoyo público a las reformas relacionadas con los Objetivos y el clima, es esencial fortalecer la alfabetización fiscal. Los ciudadanos siguen teniendo una comprensión limitada de las disyuntivas fiscales, los rendimientos de las inversiones a largo plazo y los riesgos relacionados con el clima. Las iniciativas específicas basadas en la educación, la presentación de informes transparentes y la comunicación clara pueden ayudar a que las expectativas del público se adecuen a las realidades de la financiación para el desarrollo sostenible y la transición climática y mejorar así la viabilidad política de reformas fiscales ambiciosas pero responsables.

B. Las entidades fiscalizadoras superiores como elemento fundamental de la gestión eficaz de las finanzas públicas

19. Las entidades fiscalizadoras superiores realizan exámenes independientes que brindan garantías de que las políticas se aplican según lo previsto y de que se cumplen los principios de la gobernanza (la rendición de cuentas y la transparencia), con el fin de garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y eficaz.

20. Las auditorías independientes de alta calidad pueden servir de base para evaluar y corregir la aplicación de las políticas, función que se reafirma en la resolución [79/231](#) de la Asamblea General. En la resolución se establece un nexo entre las entidades fiscalizadoras superiores independientes y la administración pública eficiente, eficaz, transparente y que rinda cuentas, reafirmando que es indispensable que las entidades fiscalizadoras superiores operen con independencia de las entidades auditadas y estén protegidas de toda influencia externa. Esa independencia es esencial para que la supervisión sea objetiva y eficaz y los informes sean creíbles. Esto pone de relieve la función que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores en cuanto a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, lo que contribuye al logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Las auditorías de la ejecución (uso óptimo de los recursos) y credibilidad presupuestaria que realizan las entidades fiscalizadoras superiores permiten supervisar la ejecución de las políticas y evaluar los resultados con objetividad.

1. Supervisión fiscal y credibilidad presupuestaria

21. Las entidades fiscalizadoras superiores pueden analizar si las hipótesis macrofiscales son razonables, a qué obedecen la infrautilización persistente del presupuesto o los atrasos constantes y si la planificación de efectivo es eficaz. Esos exámenes fortalecen la disciplina fiscal y mejoran la planificación a medio plazo. En algunos casos, las entidades fiscalizadoras superiores desempeñan funciones

reglamentarias similares a las de un consejo fiscal independiente. Ejemplos de ello son las evaluaciones de las previsiones macroeconómicas, las hipótesis presupuestarias, el cumplimiento de las normas fiscales, la consecución de las metas fiscales y las explicaciones proporcionadas por el poder ejecutivo acerca de las desviaciones presupuestarias. Las entidades fiscalizadoras superiores cuyo mandato es de carácter integral disponen de una visión panorámica de las finanzas públicas y de acceso legal a los registros y las transacciones, que les permiten realizar exámenes globales y aportar perspectivas que orientan el seguimiento de la aplicación de las políticas y la toma de decisiones que respalden el examen de la política fiscal.

22. Esta función refuerza la credibilidad presupuestaria y la confianza pública. En algunos casos, la función de consejo fiscal que desempeña una entidad fiscalizadora superior está consagrada en la ley y cuenta con un protocolo de presentación de informes. La función de control fiscal también debería estar protegida legalmente de la influencia del poder ejecutivo. Aunque las entidades fiscalizadoras superiores no cumplan un mandato formal como consejo fiscal, la colaboración con instituciones fiscales independientes puede fortalecer el sistema presupuestario, ya que la garantía *a posteriori* que brindan las entidades fiscalizadoras superiores complementa el análisis *a priori* que realizan los consejos fiscales sobre el cumplimiento y las previsiones.

2. Auditoría de garantía para apoyar la movilización eficaz de recursos

23. Las auditorías de garantía oportunas —tanto financieras como de cumplimiento— que realizan las entidades fiscalizadoras superiores posibilitan la presentación de informes financieros independientes y fiables y la supervisión parlamentaria. La garantía que proporcionan las entidades fiscalizadoras superiores sobre la exactitud y la fiabilidad de las cuentas nacionales, así como la publicación oportuna de tales garantías, afianza la transparencia fiscal, permite hacer un escrutinio eficaz y facilita los debates y las decisiones provechosos. Las auditorías de las adquisiciones, la ejecución de los proyectos y los programas, los fondos de donantes y las consignaciones sirven para determinar si los proyectos se ejecutan y si los fondos se utilizan y registran de manera coherente con los requisitos legales, lo que permite adoptar medidas correctivas para evitar consignaciones no autorizadas e impedir el uso no autorizado de recursos escasos. Las auditorías de garantía confirman que los ingresos recaudados se contabilizan en su totalidad y se transfieren al tesoro público, lo que reduce los riesgos de corrupción o fraude, y generan confianza entre los ciudadanos, los inversionistas y los asociados para el desarrollo, un elemento fundamental para mantener las medidas de recaudación de ingresos y atraer financiación externa.

24. Las auditorías de la ejecución, por su parte, van más allá del cumplimiento de las leyes y los reglamentos y se preguntan si se está haciendo un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. Responder a esta pregunta implica determinar si los fondos empleados en las prioridades nacionales se ajustan no solo a las leyes y los reglamentos necesarios, sino también a la finalidad prevista en los programas o proyectos. También implica determinar si las decisiones de los proyectos vienen precedidas de estudios de viabilidad, si cuentan con un plan de aplicación integral, si los resultados y los beneficiarios previstos están definidos con claridad, si la ejecución del proyecto es inclusiva y oportuna y si los destinatarios previstos efectivamente obtienen un beneficio. Las auditorías de ese tipo proporcionan información práctica que ayuda a los responsables de formular políticas a mejorar sistemas, reasignar recursos y reforzar la capacidad institucional.

25. Gracias a las auditorías de garantía y de otro tipo que realizan las entidades fiscalizadoras superiores es posible elaborar un informe independiente sobre el

desempeño del ecosistema de movilización de recursos y gestión de las finanzas públicas, que permite determinar no solo si se cumple la legislación vigente, sino también si las políticas se aplican de forma eficaz. Aunque útiles, esas auditorías constituyen un examen retrospectivo o una evaluación histórica. En los entornos dinámicos es necesario contar con garantías de auditoría a medida que se implementan los programas. Esto es especialmente cierto en las situaciones de emergencia, que requieren una respuesta rápida que suele conllevar la flexibilización de las normas destinadas a salvaguardar los fondos públicos. A menudo, la transparencia se enturbia como consecuencia de la rapidez. Algunas entidades fiscalizadoras superiores han dado respuesta a este riesgo implantando auditorías en tiempo real. En situaciones de emergencia y al implementar programas prioritarios importantes en materia de políticas, como durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), algunas entidades fiscalizadoras superiores realizan verificaciones simultáneas de la integridad de las adquisiciones, el cumplimiento de los requisitos y las transferencias y desembolsos de efectivo, con lo que brindan garantías oportunas sin obstaculizar indebidamente la urgencia legítima. En estos casos, las entidades fiscalizadoras superiores pueden velar por que las personas encargadas de la gobernanza estén informadas de las desviaciones y los problemas que surjan al ejecutar los programas, a fin de que se puedan adoptar medidas correctivas antes de que se acumulen las pérdidas.

3. Responder a los principales problemas

26. La eficacia de las entidades fiscalizadoras superiores para realizar auditorías de garantía y de otro tipo se verá limitada si esas entidades están sometidas a restricciones asociadas a su mandato, su asignación presupuestaria o sus competencias. Por ejemplo, algunas entidades fiscalizadoras superiores no tienen el mandato de realizar auditorías no relacionadas con la garantía; su independencia está limitada por motivos jurídicos o por la falta de recursos. En esos casos, no están en posición de ofrecer opiniones independientes sobre la eficacia de la ejecución presupuestaria, los resultados presupuestarios y los riesgos y problemas emergentes, como la adaptación al cambio climático. Esto ocurre sobre todo en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los que existe un alto riesgo de desviación en los desembolsos presupuestarios. Por otro lado, hay entidades fiscalizadoras superiores que sí tienen mandato, pero carecen de capacidad, ya que no cuentan con suficiente financiación para procurarse las competencias y la tecnología necesarias. Esto puede afectar a la confianza de las partes interesadas en los resultados de la entidad fiscalizadora superior, debido a la incapacidad de esta para realizar auditorías pertinentes y dinámicas.

27. Los asociados donantes y la Iniciativa de Desarrollo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores han desempeñado una función importante para prestar asistencia a las entidades fiscalizadoras superiores de los pequeños Estados insulares en desarrollo y a las que operan en contextos difíciles y complejos⁴. A medida que cambian las prioridades de los donantes y se reduce la financiación, las entidades fiscalizadoras superiores que no disponen de suficientes recursos se vuelven más vulnerables. Habría que instar a los Gobiernos a que invirtieran en las entidades fiscalizadoras superiores, que son elementos clave de prevención y supervisión del ecosistema de la gestión de las finanzas públicas, reforzando la independencia jurídica y operacional de esas entidades a fin de garantizar la supervisión objetiva y la presentación de informes fiables. Además, convendría alentar a las entidades fiscalizadoras superiores a que ampliaran el uso de las auditorías en tiempo real y las auditorías de la ejecución para proporcionar

⁴ Véase el sitio web de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI, disponible en <https://idi.no/>.

garantías oportunas e información práctica durante la ejecución de los programas, sobre todo en contextos dinámicos o de emergencia. También convendría alentarlas a que realizaran auditorías de credibilidad presupuestaria con el fin de mejorar la exhaustividad de sus análisis fiscales, que son fundamentales para crear mecanismos de gobernanza sólidos que promuevan la eficiencia y la movilización eficaz de recursos.

III. Mejora de las finanzas públicas y de su gestión a nivel intergubernamental y subnacional

28. En virtud de la Agenda 2030, la comunidad internacional se compromete a alcanzar en poco tiempo los ambiciosos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, los países deben innovar colaborando con nuevos asociados y utilizar toda la gama de mecanismos de gobernanza, fiscales y de gestión que tienen a su disposición. En la Agenda 2030 se reconoce a los gobiernos subnacionales como actores importantes para garantizar que los Objetivos se traduzcan en medidas adaptadas a las necesidades de sus comunidades en relación con el cambio climático y otros problemas mundiales. Además, los gobiernos subnacionales deben catalizar los conocimientos especializados y los recursos locales y obtener apoyo de fuentes nacionales y externas.

29. En la Nueva Agenda Urbana, posteriormente, se incluyó un llamamiento en favor de un nuevo modelo de desarrollo urbano que integrara todos los aspectos del desarrollo sostenible para apoyar la equidad, el bienestar y la prosperidad inclusiva. Además, en el Compromiso de Sevilla sobre la financiación para el desarrollo sostenible figura el compromiso de reforzar la financiación subnacional, mejorar los sistemas contables y los mecanismos de presentación de informes e impulsar la coordinación intergubernamental. También se promueve la diversificación de las fuentes de ingresos y financiación, lo que incluye explorar el establecimiento de mercados de bonos municipales, según corresponda, y promover sistemas de transferencias financieras intergubernamentales y mecanismos de nivelación estables y transparentes (véase la resolución [79/323](#) de la Asamblea General, anexo, párr. 27 o)).

A. La función fiscal y de desarrollo de los gobiernos subnacionales

30. Pese a que se reconoce que los Objetivos de Desarrollo Sostenible cuentan con una dimensión subnacional, se ha prestado relativamente poca atención a las funciones que pueden desempeñar los gobiernos subnacionales y a las capacidades y los recursos necesarios. Para justificar la necesidad de adoptar medidas, conviene recordar por qué los gobiernos subnacionales pueden ser actores clave en el desarrollo sostenible⁵.

- Los países de ingreso alto y muchos países de ingreso bajo y mediano esperan que los gobiernos subnacionales desempeñen determinadas funciones. Los gobiernos subnacionales de los países de ingreso alto representan casi un tercio del gasto público y más del 40 % de la inversión pública⁶. La descentralización fiscal no es uniforme entre los países de ingreso bajo y mediano, pero incluso en los de ingreso bajo, los gobiernos subnacionales representan el 12 % del gasto y el 18 % de la inversión.

⁵ David Jackson, editor, *Local Government Finance is Development Finance*, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (Nueva York, 2022).

⁶ OCDE y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *2022 Synthesis Report: World Observatory on Subnational Finance and Investment* (París, 2022).

- Muchos países presentan grandes deficiencias en infraestructura que es fundamental para alcanzar los Objetivos, y las necesidades aumentarán con el crecimiento poblacional y la urbanización⁷. Para subsanar las deficiencias hay que realizar actividades de planificación e inversión relacionadas con las funciones que desempeñan o en las que podrían participar los gobiernos subnacionales, que pueden contribuir recaudando recursos, invirtiendo y prestando servicios para impulsar los objetivos locales y nacionales.
- Muchos Objetivos incluyen aspectos que deben abordarse conjuntamente en jurisdicciones específicas, tal y como se recoge en el Objetivo 11. Dada su cercanía con los residentes locales, los gobiernos subnacionales tienen más capacidad y motivación que los actores nacionales para analizar el desarrollo territorial de manera integral⁸. Más del 60 % de las metas de los Objetivos están relacionadas con las ciudades o requieren que se adopten medidas a nivel local⁹, y se estima que los gobiernos subnacionales se encargan de más del 70 % de las necesidades de infraestructura climática¹⁰. Los actores nacionales brindan marcos y apoyo, pero son los gobiernos subnacionales quienes suelen adoptar medidas en relación con los Objetivos.
- Muchos Objetivos se centran en paliar problemas mundiales, como el cambio climático, la inestabilidad financiera, las deficiencias energéticas, las crisis sanitarias y la inseguridad alimentaria. Aunque las medidas internacionales y nacionales son esenciales, en algunos países los gobiernos subnacionales ya están adoptando medidas y tienen margen para aumentar su apoyo a la adaptación al clima, la conservación de la energía y el crecimiento verde¹¹.

B. El panorama de los ingresos subnacionales

31. Dada la naturaleza de las bases de ingresos productivas y las economías de escala administrativas, los Gobiernos centrales tienen ventajas en lo que respecta a la generación de ingresos, mientras que los gobiernos subnacionales, debido a la variación espacial de las necesidades, suelen tener ventaja en la prestación de determinados servicios. Esto confiere una importancia fundamental a las transferencias intergubernamentales y la forma en que se distribuyen. Sin embargo, hay argumentos de peso para que los gobiernos subnacionales recauden algunos fondos, lo que reduce la presión sobre los presupuestos nacionales, vincula los costos y los beneficios de los servicios locales, cubre el servicio de la deuda de la inversión en infraestructura y libera recursos nacionales en favor de los gobiernos subnacionales, que cuentan con menos capacidad fiscal.

1. Ingresos propios subnacionales

32. La necesidad de generación de ingresos propios, que suele ser elevada, y las restricciones a esta generación dan lugar a grandes diferencias entre las responsabilidades y las capacidades de generación de ingresos de los gobiernos

⁷ Véase www.worldbank.org/en/topic/sustainableinfrastructurefinance/overview.

⁸ Comisión Europea, Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach, Tools and Methods Series, documento de referencia núm. 23 (Bruselas, 2016).

⁹ Solomon Greene y Brady Meixell, "Hacking the Sustainable Development Goals: can US cities measure up?", Urban Institute (Washington D. C., 2017).

¹⁰ OCDE, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure (París, 2018).

¹¹ Paul Smoke y Mitchell Cook, *Administrative Decentralization and Climate Change: Concepts, Experience and Action*, Banco Mundial (Washington D. C., 2022).

subnacionales. Los gobiernos subnacionales de los países de ingreso medio y alto tal vez recauden el 30 % de sus ingresos o más. Esta cifra es menor en los países de ingreso bajo, aunque hay valores atípicos y variaciones dentro de los países. Si bien las bases de generación de ingresos y la capacidad de recaudación de ingresos de los gobiernos urbanos podrían brindar a estos gobiernos una mayor autonomía fiscal, la autonomía de los sistemas federales puede verse limitada por los controles estatales. Hay un amplio consenso sobre el hecho de que muchos Gobiernos centrales, sobre todo en los países de ingreso bajo y mediano, descentralizan menos fuentes de ingresos de lo que justifican los principios fiscales y las necesidades de los gobiernos subnacionales. No obstante, los gobiernos subnacionales suelen tener a su disposición una serie de opciones de ingresos propios¹². Entre ellas figuran los impuestos sobre la propiedad, las tasas y los gravámenes; las licencias; los impuestos sobre las actividades económicas; y, en ocasiones, otras fuentes de ingresos a nivel intermedio o urbano.

33. Incluso cuando se permite a los gobiernos subnacionales recaudar ingresos, estos suelen infrautilizarse. Las transferencias intergubernamentales pueden desincentivar la generación de ingresos locales; las limitaciones en materia de datos y capacidad generan dificultades administrativas; y la dinámica política local puede debilitar la aplicación de la ley. Además, dado que lo habitual es que exista un marco normativo central, es poco frecuente que haya plena autonomía local en materia de recaudación de ingresos. Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales y sus disposiciones sobre participación en los impuestos son diversos, al igual que las condiciones en las que operan. Algunos países han adoptado reformas positivas en lo referente a los ingresos de los gobiernos subnacionales, que incorporan enfoques novedosos para gestionar las fuentes de ingresos tradicionales de los gobiernos subnacionales. Otros crean nuevas fuentes de ingresos para los gobiernos subnacionales, como la recuperación de plusvalías inmobiliarias que recaudan fondos sobre la base de los incrementos del valor del suelo debidos a la infraestructura (por ejemplo, carreteras, alcantarillado y sistemas de transporte)¹³.

2. Transferencias fiscales intergubernamentales

34. En la mayoría de los países, ya sean de ingreso alto, mediano o bajo, los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de las transferencias fiscales intergubernamentales como consecuencia del desequilibrio existente entre sus responsabilidades de gastos e ingresos, aunque las zonas urbanas pueden gozar de mayor independencia¹⁴. Las transferencias pueden mejorar la autonomía de los gobiernos subnacionales y su acceso a los recursos, además de contribuir al logro de metas prioritarias relacionadas con el desarrollo nacional, la prestación de servicios y la equidad, incluidas las contempladas en los Objetivos. Es importante tener en cuenta varias consideraciones.

35. En primer lugar, debido a las limitaciones de los ingresos propios, los gobiernos subnacionales necesitan transferencias fiscales intergubernamentales suficientes y fiables. Dado que los ingresos públicos deben atender numerosas demandas, los Gobiernos centrales no pueden cubrir plenamente las necesidades de todos los gobiernos subnacionales y necesitan flexibilidad para responder a las cambiantes condiciones macroeconómicas. No obstante, se observa una tendencia a definir de manera relativamente predecible el volumen total (fondo común) de los recursos destinados a las transferencias fiscales intergubernamentales, con el fin de limitar los

¹² Roy Bahl et al., *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below* (Cheltenham, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Edward Elgar Publishing, 2018).

¹³ OCDE, *Global Compendium of Land Value Capture Policies* (París, 2022).

¹⁴ En Bahl y Bird, 2018, se presenta una revisión sintética de las transferencias intergubernamentales.

cambios disruptivos o politizados en la cantidad de fondos nacionales que se distribuyen a los gobiernos subnacionales.

36. En segundo lugar, es importante, y cada vez más habitual, partir de criterios objetivos para asignar los fondos de las transferencias fiscales intergubernamentales, lo que mejora la transparencia. Las fórmulas para calcular las transferencias fiscales intergubernamentales permiten al Gobierno central cumplir objetivos clave, como mejorar los recursos (y la equidad, si las transferencias fiscales intergubernamentales son redistributivas), aumentar la autonomía (mediante transferencias fiscales intergubernamentales no condicionadas) y centrarse en funciones prioritarias (a través de transferencias fiscales intergubernamentales condicionadas), incluidas las metas de los Objetivos. Una decisión de políticas fundamental en lo que respecta a las transferencias fiscales intergubernamentales consiste en señalar cuáles son las metas prioritarias y determinar las implicaciones que esta decisión conlleva para la asignación de los fondos.

37. En tercer lugar, si las transferencias fiscales intergubernamentales son cuantiosas y crean incentivos problemáticos, existe la posibilidad de que debiliten el esfuerzo fiscal y la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Cuando se hacen transferencias fiscales intergubernamentales innecesarias a gobiernos subnacionales solventes, se reducen los fondos disponibles para los gobiernos subnacionales con menor solidez fiscal. Además, las transferencias fiscales intergubernamentales condicionadas pueden crear incentivos para el gasto excesivo en determinados sectores. En la práctica, los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales son diversos. La tarea más importante consiste en encontrar el equilibrio adecuado entre los distintos tipos de transferencias y crear incentivos para que los gobiernos subnacionales actúen de manera proactiva y responsable.

3. Financiación para el desarrollo a nivel subnacional

38. En todos los países, con independencia de su nivel de ingreso, los gobiernos subnacionales se enfrentan a una demanda de inversión cada vez mayor. Sin embargo, debido a las barreras estructurales e institucionales, los gobiernos subnacionales siguen teniendo dificultades para acceder al capital disponible, procedente de recursos nacionales públicos, bancos multilaterales de desarrollo, instituciones de financiación del desarrollo, inversionistas institucionales y fondos climáticos. Un problema fundamental es la incapacidad de los gobiernos subnacionales para preparar proyectos financiables. Muchos carecen de la capacidad técnica, los sistemas de adquisiciones o la planificación de inversiones a largo plazo necesarios para generar carteras de proyectos financiables. Los agentes financieros también están sujetos a limitaciones: los bancos multilaterales de desarrollo suelen exigir garantías soberanas, incluso cuando los gobiernos subnacionales son solventes, y los inversionistas privados se enfrentan a costos de transacción elevados para financiar a los gobiernos subnacionales y disponen de poca información sobre su solvencia crediticia, además de estar sujetos a normas que les impiden concederles préstamos directos. Estos factores generan un círculo vicioso que perpetúa la desconexión entre la oferta y la demanda¹⁵, lo que retrasa la inversión en desarrollo, aumenta los costos de infraestructura y pone en peligro la consecución de metas relacionadas con el clima y otras cuestiones.

39. Esta situación se deriva de numerosos factores del lado de la demanda. El diseño institucional a nivel nacional suele limitar la capacidad de los gobiernos subnacionales para movilizar recursos. Entre las principales limitaciones figuran los problemas ya señalados en relación con la escasa autoridad de los gobiernos

¹⁵ Mauricio Rodas y Sandra Villars, “How Quito has raised crucial finance for nature-positive urban development”, *Foro Económico Mundial*, 23 de diciembre de 2024.

subnacionales para recaudar ingresos; las transferencias insuficientes, impredecibles o discrecionales, que socavan la planificación plurianual; las estrictas limitaciones al endeudamiento, que requieren autorización del Gobierno central; y las normativas rígidas en materia de alianzas público-privadas y adquisiciones, que aumentan los costos de transacción. Estas limitaciones afectan de manera desproporcionada a las ciudades pequeñas y medianas que soportan una gran carga de prestación de servicios pero carecen de herramientas fiscales.

40. Incluso cuando los gobiernos subnacionales disponen de autonomía, su acceso a la financiación se ve limitado por sus carencias en materia de capacidad. Entre ellas cabe señalar los problemas de gestión de las finanzas públicas que se exponen más adelante; la baja solvencia crediticia (menos del 20 % de las 500 ciudades más grandes de los países de ingreso bajo y mediano se consideran solventes en los mercados locales, y solo el 4 % a nivel internacional)¹⁶; la falta de capacidad de preparación de proyectos; la fragmentada planificación a largo plazo que hace que las estrategias de capital no estén armonizadas con los planes de uso de la tierra y climáticos; y la alternancia política, que interrumpe la continuidad de las inversiones y aumenta la percepción del riesgo entre los prestamistas.

41. También hay limitaciones en el lado de la oferta. Las instituciones financieras deben superar barreras estructurales que limitan la oferta: los requisitos obligatorios de garantías soberanas crean cuellos de botella; los elevados costos fijos de las transacciones hacen que los préstamos municipales de pequeña y mediana cuantía no sean rentables; la falta de instrumentos adaptados a los gobiernos subnacionales; y los marcos operacionales de los bancos multilaterales de desarrollo, que están concebidos para la concesión de préstamos soberanos, lo que da lugar a largos procesos de aprobación, cantidades mínimas elevadas y metodologías inadecuadas para evaluar la solvencia de los gobiernos subnacionales.

42. Además de las barreras institucionales, los proveedores tienen que lidiar con asimetrías en la información y dificultades en la evaluación de riesgos. Los agentes financieros privados carecen de datos locales coherentes y protección jurídica, por lo que los préstamos a los gobiernos subnacionales parecen de alto riesgo, aun cuando la calidad crediticia es adecuada. La ausencia de informes financieros, calificaciones crediticias y datos fiscales normalizados sobre los gobiernos subnacionales impide a los prestamistas evaluar adecuadamente el riesgo. Además, la oferta se ve limitada por el escaso desarrollo de los mercados de bonos municipales, la falta de agencias de calificación crediticia, la debilidad de los marcos que regulan el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y la limitada liquidez del mercado secundario.

C. Fortalecimiento de los procesos operacionales

43. Las reformas de la gestión de las finanzas pública se consideran fundamentales para los gobiernos subnacionales, dada la función que estas desempeñan para promover la eficiencia administrativa, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales tanto ante los gobiernos de nivel superior como ante los electores locales. Aunque hay consenso en cuanto a la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas, puede haber debates sobre la relación que esto guarda con otras reformas¹⁷. Uno de esos debates versa sobre la relación existente entre la gestión de las finanzas públicas y la descentralización. Lo ideal sería que la reforma y la

¹⁶ Graham Floater *et al.*, “Financing the urban transition: policymakers’ summary”, Coalition for Urban Transitions (Washington D. C. y Londres, 2017).

¹⁷ Marco Cangiano *et al.*, editores, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture* (Washington D. C., FMI, 2013); Tom Hart y Bryn Welham, “Fiscal decentralisation: a public financial management introductory guide”, Overseas Development Institute (Londres, 2018).

descentralización se acometieran conjuntamente, pero es difícil si la gestión de las finanzas públicas y la descentralización están a cargo de distintos organismos nacionales. Para evaluar la gestión de las finanzas públicas se necesita documentación sobre la manera en que se formulan, ejecutan y vigilan los presupuestos de los gobiernos subnacionales y sobre cómo se utilizan las evaluaciones. Cuando los presupuestos de los gobiernos subnacionales están sometidos a un control centralizado, suele haber preocupaciones sobre la escasa discrecionalidad¹⁸. A menudo, la función que desempeñan los gobiernos subnacionales en el proceso presupuestario es poco clara o inoportuna (es decir, las aportaciones de los gobiernos subnacionales llegan demasiado tarde para ser tenidas en cuenta). En la elaboración de presupuestos suelen predominar los enfoques descendentes, incluso cuando se solicitan aportaciones de los gobiernos subnacionales. En algunos casos, los enfoques excesivamente centralizados utilizan criterios de asignación que no se adecuan lo suficiente a las necesidades de los gobiernos subnacionales.

44. La ejecución presupuestaria también constituye una preocupación importante. Los gobiernos subnacionales suelen afirmar que disponen de escasa discrecionalidad para ajustar el uso de las transferencias fiscales destinadas a la prestación de servicios. Hay pocos datos que indiquen si el hecho de limitar la flexibilidad de los gobiernos subnacionales en lo que respecta al uso de las transferencias tiene repercusiones positivas (cumplimiento de las normas nacionales) o negativas (dificultad para atender las necesidades locales) en la prestación de servicios. Es importante documentar tanto el alcance como los efectos de la discrecionalidad, lo que incluye si las restricciones existentes son beneficiosas y si es necesario modificarlas.

45. Además de la elaboración de presupuestos y la presentación de informes, hay otros procesos que previenen el uso indebido de los recursos públicos por los gobiernos subnacionales. Entre ellos figuran la auditoría, la contratación pública y los marcos de alianzas público-privadas. En algunos casos, las adquisiciones que realizan los gobiernos subnacionales están centralizadas, incluso en lo que respecta a funciones transferidas con arreglo a la ley, mientras que en otros casos las adquisiciones pueden realizarse a nivel local, aunque con una regulación insuficiente. De manera similar, es posible que las alianzas público-privadas establecidas por los gobiernos subnacionales las gestione en gran medida un organismo central, pero en otros casos puede que su gestión recaiga en gobiernos subnacionales que no cuenten con la experiencia necesaria para negociar o hacer cumplir los acuerdos pertinentes.

46. Los fondos destinados a la prestación de servicios por parte de los gobiernos subnacionales, sean cuales sean su procedencia y los criterios empleados para su asignación, pueden gestionarse mediante diversos sistemas y procesos. La gestión de las finanzas públicas a nivel subnacional suele estar integrada en los sistemas nacionales. Cuando se dispone de sistemas independientes, es posible que estos utilicen distintas categorías, normas y procesos presupuestarios, lo que complica la gestión financiera sectorial y dificulta la labor de los Gobiernos centrales de evaluar el desempeño de los gobiernos subnacionales y determinar cuáles son las medidas adecuadas para subsanar las deficiencias.

47. Es importante también tener en cuenta que la vía institucional a través de la cual circulan los recursos puede variar: los fondos pueden proceder de uno o varios organismos nacionales y pasar por uno o más niveles de gobierno antes de llegar a los proveedores de servicios. Es posible que los actores que intervienen en cada etapa tengan autoridad sobre cómo y cuándo transferir los fondos al siguiente nivel, lo que da lugar a asignaciones indebidas y retrasos. Además, los fondos para fines especiales

¹⁸ Paul Smoke y Gundula Loeffler, *An Intergovernmental Perspective on Managing Public Finance for Service Delivery* (Nueva York, Iniciativa Wagner de la Universidad de Nueva York para Reformar la Estructura de la Ayuda en favor de la Reforma de las Finanzas Públicas, 2021).

gestionados por separado mediante sistemas paralelos (ya sea dentro del gobierno o por organismos internacionales) pueden quedar fuera del presupuesto e incluso destinarse directamente a los gobiernos subnacionales o las entidades prestadoras de servicios.

IV. Mejorar la movilización de recursos mediante innovaciones en la financiación para el desarrollo

48. Hay un consenso generalizado sobre el hecho de que el sector público y la asistencia para el desarrollo no pueden cubrir las deficiencias que presenta actualmente la financiación para el desarrollo, por lo que es indispensable que haya innovaciones públicas o basadas en alianzas y financiación privada. Dado que en muchos países de ingreso bajo y mediano no es fácil acceder a financiación privada, hacen falta iniciativas creativas. El término “financiación innovadora” hace referencia a nuevos mecanismos y enfoques financieros que van más allá de las subvenciones y los préstamos tradicionales con el fin de atraer capital privado y aumentar la financiación para el desarrollo, el impacto social y el crecimiento tecnológico, a menudo creando nuevos mercados o vinculando la financiación a resultados concretos, como sucede en el caso de los bonos verdes o la inversión de impacto. El objetivo de la financiación innovadora es ser más sostenible y aprovechar las competencias y el capital del sector privado para dar respuesta a problemas importantes como el cambio climático o la pobreza. La innovación requiere soluciones inteligentes y ampliables que utilicen el capital con mayor eficacia para lograr beneficios sociales más amplios¹⁹.

49. La presente sección consta de dos subsecciones. En la primera se ofrece un panorama selectivo de las opciones innovadoras de financiación para el desarrollo, sobre la base de la experiencia de Uganda. En la segunda se presenta información sobre las experiencias recabadas al utilizar diversos mecanismos para aumentar el volumen de financiación para el desarrollo de que disponen los gobiernos subnacionales y mejorar su utilización.

A. Panorama de las soluciones innovadoras de financiación para el desarrollo

50. Para mejorar el acceso a la financiación para el desarrollo y el uso de esta se puede recurrir a diversos instrumentos. Entre ellos figuran el capital en condiciones concesionarias y catalizador (lo que incluye la financiación combinada y la distribución de riesgos); la financiación basada en resultados o con arreglo al desempeño; la financiación en moneda nacional y la gestión del riesgo cambiario; la inclusión financiera digital y la infraestructura de pagos; los instrumentos financieros de los riesgos climáticos y vinculados a la resiliencia; y los modelos de aportación de fondos propios y reparto de ingresos en el ámbito de la infraestructura.

51. La experiencia de Uganda con la financiación innovadora para el desarrollo ha dado buenos resultados y ha proporcionado algunas lecciones que pueden generalizarse en cierta medida: a) reducir el riesgo y desvincular el riesgo privado del apoyo público mediante estructuras catalizadoras; b) vincular la financiación a resultados verificables a fin de armonizar los incentivos y mejorar la rendición de

¹⁹ Véase el sitio web del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, disponible en <https://financing.desa.un.org/es>; OCDE, “Finance for sustainable development”, disponible en <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/finance-for-sustainable-development.html>; Banco Mundial, “Innovative strategies to finance sustainable development”, 13 de abril de 2023; Banco Mundial, “Transforming finance to meet today’s development needs”, 5 de octubre de 2025.

cuentas; c) potenciar los mercados internos mediante instrumentos en moneda nacional y actividades adecuadas de creación de capacidad; d) conectar los ecosistemas financieros digitales para facilitar los flujos de crédito e inversión; y e) incorporar los requisitos de resiliencia climática como criterio de diseño estándar.

Capital en condiciones concesionarias y catalizador

52. Estos enfoques están concebidos para utilizar capital en condiciones concesionarias a fin de reducir el riesgo de las inversiones y atraer capital privado a sectores de gran potencial (como la agricultura, la infraestructura y la energía)²⁰. En Uganda se han diseñado varios mecanismos catalizadores que atraen capital de inversión a los centros de agroprocesamiento y las fases iniciales de las cadenas de valor. Uganda también ha estudiado la posibilidad de crear fondos comunes de garantías respaldados por el Estado, lo que, posiblemente, haya reducido en parte los requisitos de garantías que deben cumplir las pequeñas y medianas empresas. El Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico y las instituciones relacionadas están tratando de no desplazar al sector privado. Si bien la complejidad de la gobernanza sigue siendo un reto y hay riesgo de fugas, también hay características de diseño que pueden aplicarse a mayor escala, como los mecanismos de financiación combinada por niveles que cuentan con normas explícitas de cofinanciación, las vías de salida claramente definidas para los mecanismos de absorción de carácter concesionario y la integración de las actividades de creación de capacidad local en las carteras de proyectos en preparación.

Financiación basada en resultados y remuneración con arreglo al desempeño

53. En la financiación basada en resultados, los desembolsos se vinculan a resultados verificables para que las instancias financiadoras orienten su apoyo hacia impactos medibles²¹. En los casos en que la verificación es factible, se ha producido una armonización significativa de la financiación con los resultados. Sin embargo, hay problemas relacionados con posibles fugas y con la utilización de métricas mal ajustadas o mal elegidas, pero se observan claramente algunas características de diseño que pueden aplicarse a mayor escala. Entre ellas figuran la existencia de hitos realistas predefinidos, la integridad de los datos y la capacidad local de seguimiento y evaluación y los protocolos de verificación sólidos con verificadores independientes.

Financiación en moneda nacional y gestión del riesgo cambiario

54. Este enfoque posibilita el otorgamiento y la toma de préstamos en moneda nacional para reducir los desajustes cambiarios²². En Uganda, esto ha reducido la volatilidad de los pagos de los prestatarios locales y ha mejorado la viabilidad de los proyectos relacionados con iniciativas climáticas y rurales. Existen algunas deficiencias y aspectos financieros que deben tenerse en cuenta en relación con los límites de profundidad del mercado nacional, el riesgo de liquidez de la moneda y los requisitos previos de macroestabilidad. Hay varias opciones de diseño que pueden aplicarse a mayor escala, como el uso de un programa de bonos en moneda nacional

²⁰ Corporación Financiera Internacional, “Creating opportunities in challenging markets” (Washington D. C., 2022); Manpreet Kaur Juneja, “How blended finance can attract cautious private investors to infrastructure”, blogs del Banco Mundial, 7 de agosto de 2024.

²¹ Global Partnership on Output-Based Aid, *A Guide for Effective Results-Based Financing* (Washington D. C., Banco Mundial, 2018).

²² Paul Horrocks *et al.*, *Unlocking Local Currency Financing in Emerging Markets and Developing Economies*, OCDE (París, 2025).

estructurado por niveles, la adopción de estrategias de cobertura y la adopción de políticas de apoyo para el desarrollo del mercado.

Inclusión financiera digital e infraestructura de pagos

55. Este enfoque, que tiene por objetivo ampliar el alcance, reducir los costos y mejorar la evaluación de riesgos mediante el dinero móvil y la identificación digital²³, ha aumentado la adopción generalizada del dinero móvil, ha posibilitado el microcrédito ampliable a gran escala y ha fomentado la calificación crediticia basada en gran cantidad de datos. Existen algunos aspectos que podrían suscitar preocupación en ámbitos como la privacidad de los datos y los riesgos cibernéticos, la protección de los consumidores y la fijación de precios basada en el riesgo. Entre las principales características de diseño figuran las vías digitales interoperables respaldadas por una sólida gobernanza de datos, los espacios controlados de pruebas para la experimentación y la educación del consumidor.

Financiación resiliente al clima y soluciones basadas en la naturaleza

56. Estas iniciativas tienen por objetivo integrar en los productos financieros las consideraciones relativas al riesgo climático y armonizar los incentivos con la adaptación y la resiliencia²⁴. En Uganda, se han logrado algunos resultados positivos en este sentido, por ejemplo, con programas piloto de seguros basados en índices climáticos que reducen el riesgo de impago de los agricultores y con préstamos para riego vinculados a la resiliencia. Hay algunos problemas relacionados con el riesgo de base, la calidad de los datos, la asequibilidad y la coherencia de las políticas. Para que los seguros basados en índices climáticos funcionen, es necesario reforzar las redes de datos, armonizar los pagos de los seguros con el riesgo agronómico e integrar criterios de resiliencia en las estipulaciones de los préstamos.

Modelos de aportación de fondos propios y reparto de ingresos en el ámbito de la infraestructura

57. Este enfoque se ha concebido para atraer a inversionistas nacionales que participen en la infraestructura de generación de ingresos y en los beneficios que esta genere²⁵. Se han logrado resultados positivos en lo que respecta a la participación del capital nacional y los marcos de desempeño basados en hitos, pero también ha habido algunos problemas en lo relativo a la gobernanza, el cumplimiento de los contratos y los riesgos de regulación de precios en los monopolios. A fin de que las iniciativas sean fructíferas, se necesitan modelos normalizados para las alianzas público-privadas, supervisión regulatoria clara e hitos que faciliten el seguimiento de los avances.

B. Soluciones innovadoras emergentes de financiación para el desarrollo a nivel subnacional

58. Las instituciones pioneras de financiación para el desarrollo, los organismos bilaterales y las plataformas municipales de financiación innovadoras han demostrado que existen enfoques alternativos con los que es posible canalizar capital hacia los

²³ Purva Khera *et al.*, “Digital financial inclusion in emerging and developing economies”, FMI, 19 de marzo de 2021. Véase también <https://www.worldbank.org/en/topic/digital>.

²⁴ Véase la página web del Banco Mundial sobre el cambio climático, disponible en <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview>. Véase también la página web de la Iniciativa Financiera del PNUMA, disponible en <https://www.unepfi.org/>.

²⁵ Véase la página web del Centro de Recursos sobre Alianzas Público-Privadas del Banco Mundial, disponible en <https://ppp.worldbank.org/>; véase también “Understanding hybrid public-private partnerships”, Banco Mundial, 14 de octubre de 2024.

gobiernos subnacionales, al tiempo que se desarrolla la capacidad institucional. Estas soluciones se diferencian de los modelos tradicionales articulados en torno a la financiación soberana en que ofrecen flexibilidad en contextos jurídicos, hacen hincapié en la creación de capacidades acompañada de provisión de capital, aceptan garantías alternativas distintas de las soberanas e integran la asistencia técnica con los productos financieros. A continuación se presentan algunos ejemplos destacados que están allanando el camino para aplicar reformas más amplias en varias regiones.

Préstamos directos sin garantías soberanas

59. El Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe cuenta con una plataforma integral de préstamos subnacionales, lo que demuestra que la concesión de préstamos a gobiernos subnacionales sin garantías soberanas obligatorias es viable y ampliable si se gestionan adecuadamente los riesgos. El modelo del Banco combina los préstamos directos basados en la solvencia de los gobiernos subnacionales, que se determina mediante métodos de evaluación especializados, con la asistencia técnica integral para el fortalecimiento institucional y la preparación de proyectos, y los mecanismos de mejora crediticia, como las garantías parciales y los esquemas de distribución de riesgos. El Banco destinó miles de millones de dólares en préstamos directos a gobiernos subnacionales de toda América Latina y cuenta con programas sólidos en la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú. Entre los factores de éxito figuran la sólida capacidad interna de análisis de crédito, el compromiso plurianual sostenido con los prestatarios, la flexibilidad jurídica para conceder préstamos sin garantías soberanas y el compromiso institucional a largo plazo con el sector de los gobiernos subnacionales²⁶.

Actividades integradas de planificación, financiación y creación de capacidades

60. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo ha impulsado un enfoque integral de la financiación de infraestructura urbana a través de su programa Green Cities²⁷, que integra la planificación estratégica, la financiación y la creación de capacidad institucional en un marco que hace frente a las limitaciones tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta. Consta de tres fases: los planes de acción de las ciudades verdes, en los que se determinan, mediante consultas con las partes interesadas, cuáles son los problemas ambientales y climáticos; los préstamos directos para proyectos prioritarios, los préstamos a empresas de servicios públicos, las inversiones en acciones, las garantías o la financiación combinada; y la asistencia técnica sostenida para preparar y ejecutar proyectos y fortalecer las instituciones. Para 2024, el programa había contado con la participación de más de 45 ciudades de más de 25 países, y había movilizado varios miles de millones de euros en inversiones en eficiencia energética, transporte sostenible, agua y saneamiento, gestión de los residuos sólidos e infraestructura de adaptación al clima. En el lado de la demanda, estos planes de acción ayudan a las ciudades a desarrollar carteras de proyectos de inversión y crear capacidad; en el de la oferta, la financiación combinada moviliza capital privado aplicando enfoques normalizados que reducen los costos de transacción.

Enfoque centrado en los servicios públicos: soslayar las restricciones fiscales municipales

61. La Agencia Francesa de Desarrollo aplica un enfoque innovador que consiste en canalizar los recursos a través de las empresas de servicios públicos y los proveedores de servicios de los gobiernos subnacionales, en lugar de hacerlo a través de los

²⁶ Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, “CAF aprueba USD 200 millones para mejorar la movilidad urbana en Bogotá”, 29 de junio de 2025.

²⁷ Véase <https://www.ebrdgreencities.com/>.

propios gobiernos subnacionales, con lo que se consigue soslayar eficazmente las restricciones fiscales e institucionales que afectan a los gobiernos subnacionales y apoyar la infraestructura local. En muchos países, las empresas de servicios públicos presentan perfiles financieros más sólidos que los gobiernos subnacionales de los cuales dependen, gracias a que cuentan con fuentes de ingresos específicas procedentes de las tasas de usuario, estructuras de gestión comercial, indicadores claros de desempeño y una supervisión regulatoria que garantiza la disciplina financiera. La Agencia Francesa de Desarrollo otorga financiación directamente a las empresas de servicios públicos en función de la solvencia y la viabilidad de los proyectos, en lugar de exigir garantías subnacionales o soberanas. Entre los mecanismos de implementación figuran los préstamos directos a las empresas de servicios públicos, garantizados por fuentes de ingresos específicas; la financiación basada en el desempeño, que vincula los desembolsos a mejoras operacionales; los mecanismos combinados de financiación en condiciones concesionarias, que combinan préstamos a tipos de mercado y subvenciones; y el apoyo normativo para la reforma tarifaria. La Agencia Francesa de Desarrollo ha aplicado ampliamente este modelo en el Norte de África (Egipto, Marruecos y Túnez) y en el África Subsahariana (Burkina Faso, Côte d'Ivoire y el Senegal) para financiar redes de abastecimiento de agua, plantas de tratamiento de aguas residuales, sistemas de residuos sólidos y soluciones de transporte urbano. El enfoque es idóneo para la infraestructura de generación de ingresos, pero requiere que las empresas de servicios públicos dispongan de suficiente autonomía, tarifas establecidas en niveles adecuados, una gestión competente y una regulación sectorial apropiada.

Garantías para los gobiernos subnacionales: reducir la dependencia soberana mediante la distribución de riesgos

62. Los mecanismos de garantía y mejora crediticia emplean recursos públicos limitados para movilizar mayores flujos de capital comercial hacia la infraestructura de los gobiernos subnacionales, sin requerir garantías soberanas plenas. Entre las estructuras clave figuran las garantías de crédito parciales (que cubren entre el 50 % y el 80 % del servicio de la deuda), las garantías de riesgo parciales (orientadas a riesgos específicos), los seguros aplicados a bonos emitidos por gobiernos subnacionales (que elevan la calificación crediticia a grado de inversión) y los mecanismos de primera pérdida en estructuras de financiación combinada. Los proveedores institucionales operan a diversas escalas, desde entidades internacionales como el Banco Mundial y GuarantCo hasta mecanismos nacionales como los fondos de contingencias de las entidades estatales, en Colombia, y los préstamos con garantía para los gobiernos locales, en la República Unida de Tanzania. GuarantCo ha respaldado más de 1.000 millones de dólares en financiación de infraestructura en moneda nacional, y las garantías de bonos municipales en la India han permitido crear fondos de financiación mancomunada en Tamil Nadu y Karnataka. A pesar de las dificultades que entraña su implementación, como las inquietudes relacionadas con el pasivo contingente, los requisitos de fijación de precios y la limitada experiencia en casos de impago, los instrumentos de garantía constituyen una vía prometedora para ampliar la financiación climática de los gobiernos subnacionales al tiempo que se gestiona el riesgo fiscal.

Green Cities Guarantee Fund: un mecanismo para la infraestructura climática urbana

63. El Green Cities Guarantee Fund²⁸, un fondo de garantía para ciudades verdes que se basa en mecanismos de garantía probados, es una manera innovadora de eliminar

²⁸ Eugenie L. Birch *et al.*, The Green Cities Guarantee Fund: unlocking access to urban climate finance, Instituto Penn de Investigación Urbana y Comisión Mundial para la Financiación de los

las barreras a que se enfrentan los gobiernos subnacionales para acceder a capital asequible para la infraestructura climática. Propuesto por la Comisión Mundial para la Financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Ámbito Urbano de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible y con una fase piloto prevista en América Latina, el Fondo tiene por objetivo reducir el riesgo de los préstamos a los gobiernos subnacionales y las entidades afiliadas transfiriendo el riesgo de reembolso a un garante con alta calificación crediticia. Las garantías pueden movilizar entre 6 y 25 veces más financiación que los préstamos tradicionales, y un análisis del Banco Europeo de Inversiones indica que los prestatarios de los gobiernos subnacionales presentan tasas de impago más bajas (2,2 %) que los del sector privado (3,6 %). El fondo proporcionaría garantías de crédito parciales y totales para la deuda en moneda nacional y moneda fuerte destinada al transporte, el agua y el saneamiento, las energías renovables, los sistemas de gestión de residuos y la gestión del riesgo de desastres climáticos. La fase piloto prevista para América Latina, en la cual la Argentina, el Brasil, Colombia y México serán los mercados iniciales, ofrece a los gobiernos subnacionales oportunidades de aprovechar esta herramienta para realizar inversiones climáticas transformadoras. El fondo funcionaría bajo una gobernanza independiente para equilibrar las perspectivas de los interesados y obtendría capitalización de bancos multilaterales de desarrollo, organismos bilaterales, Gobiernos nacionales, organizaciones filantrópicas y, en última instancia, inversionistas privados. Además, promovería la autonomía mediante primas de garantía y rendimientos de las inversiones.

Organismos de financiación de los gobiernos locales y financiación mancomunada

64. Los organismos de financiación de los gobiernos locales son instituciones financieras especializadas de propiedad conjunta de los municipios miembros, que posibilitan el acceso colectivo a los mercados de capitales y logran economías de escala y una calidad crediticia que las jurisdicciones individuales no pueden alcanzar por sí mismas. El modelo se caracteriza por la responsabilidad solidaria —en virtud de la cual todos los miembros respaldan las obligaciones de financiación, lo que favorece la obtención de calificaciones AAA mediante la diversificación de la cartera—, las protecciones legales que ofrecen a los municipios acceso seguro a los ingresos, la gestión profesional a cargo de personal especializado y una orientación sin fines de lucro centrada exclusivamente en minimizar los costos de endeudamiento de los miembros.

65. Kommuninvest (Suecia), Kommunalbanken (Noruega), Municipality Finance (Finlandia) y BNG Bank (Reino de los Países Bajos) financian, respectivamente, una parte considerable de la deuda municipal total, y ofrecen tipos de interés deudor que solo son ligeramente mayores que los rendimientos de los bonos del Estado. Para poner en marcha el modelo de forma satisfactoria, es necesario implementarlo por fases, que la responsabilidad sea parcial en la fase inicial, mejorar la calificación crediticia de los asociados para el desarrollo y contar con asistencia técnica y supervisión regulatoria²⁹.

Bonos verdes, bonos azules, bonos de impacto y bancos verdes

66. Los instrumentos de financiación basados en el mercado ponen a disposición de los municipios mecanismos diversificados que les permiten movilizar capital privado y demostrar al mismo tiempo su compromiso con los objetivos ambientales, sociales

Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Ámbito Urbano de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (Filadelfia, 2024).

²⁹ OCDE, “Subnational investment promotion and decentralization in the OCDE” (París, 2023).

y de gobernanza. Los bonos verdes y azules han crecido de forma explosiva: cada año se emiten más de 500.000 millones de dólares de estos bonos en todo el mundo, entre los que cabe mencionar los que emiten los municipios de París, Johannesburgo y Ciudad de México³⁰. Si bien estos instrumentos ofrecen beneficios en términos de reputación y facilitan el acceso a los inversionistas interesados en consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza, también presentan problemas, como los costos de verificación, las obligaciones de presentación de informes, los riesgos relacionados con la ecoimpostura y la aplicabilidad limitada.

67. Los bonos de impacto vinculan los rendimientos de los inversionistas privados al logro de resultados predeterminados, y se están empezando a utilizar a nivel municipal en la reducción del riesgo de desastres y la infraestructura social. Los bancos verdes (es decir, instituciones públicas especializadas como el Connecticut Green Bank y el New York Green Bank) utilizan instrumentos de financiación innovadores, como la deuda de bajo costo, las mejoras crediticias y la asistencia técnica, y han movilizado miles de millones en capital privado para iniciativas de eficiencia energética e infraestructura de energías renovables³¹. Estos instrumentos demuestran que los gobiernos subnacionales pueden acceder a los mercados de capitales cuando se dan las condiciones adecuadas, aunque son un complemento — no un sustituto— de los mecanismos tradicionales y requieren una capacidad institucional sofisticada.

V. Observaciones finales

68. En este documento se analizan determinados temas relativos a la mejora de la movilización de recursos públicos mediante la reforma de la gestión fiscal y financiera, la descentralización fiscal y la financiación innovadora para el desarrollo. Aunque la información facilitada debe considerarse e interpretarse a la luz de los contextos nacionales específicos, cabe señalar algunos puntos a modo de resumen.

69. En primer lugar, la construcción de marcos nacionales resilientes de política fiscal puede iniciarse reorientando la gestión de las finanzas públicas hacia los resultados, las prioridades y la rentabilidad y equilibrando los objetivos de estabilización a corto plazo con los compromisos a largo plazo relativos al desarrollo sostenible y el clima. Entre las tareas prioritarias figuran reducir la rigidez del gasto, posibilitar las reasignaciones oportunas e institucionalizar la reordenación continua de las prioridades que se asignan a los objetivos de las políticas. Esas medidas son fundamentales para avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, logro que depende tanto de gestionar las disyuntivas como de aprovechar las sinergias. Los cambios institucionales y procedimentales deben integrar la resiliencia, la prospectiva y la gestión de riesgos en la formulación de políticas fiscales y en el ciclo de las políticas en general.

70. En segundo lugar, las entidades fiscalizadoras superiores solo pueden desempeñar sus funciones vitales de prevención y supervisión dentro del ecosistema de la gestión de las finanzas públicas si gozan de independencia jurídica para garantizar la supervisión objetiva y la presentación de informes fiables, elementos esenciales para la consecución de los Objetivos. Es importante aliviar las restricciones debidas a los mandatos, los recursos insuficientes o las carencias en materia de capacidad. Las entidades fiscalizadoras superiores deben ser capaces de ofrecer opiniones objetivas sobre la eficacia y los resultados

³⁰ Climate Bonds Initiative, “Sustainable debt: global state of the market summary 2024” (2025).

³¹ “What Is a Green Bank?”. Disponible en <https://cgc.org/what-is-a-green-bank/>.

de la ejecución presupuestaria y los riesgos y problemas emergentes, como la adaptación al cambio climático. La incapacidad para cumplir estas responsabilidades afectará al desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores y a la confianza de las partes interesadas en sus resultados.

71. En tercer lugar, podrían obtenerse importantes beneficios si se prestara más atención a la función que desempeñan los gobiernos subnacionales en el apoyo a los Objetivos. Los gobiernos subnacionales necesitan facultades, recursos y capacidad para actuar con mayor autonomía y asumir un rol fundamental en un equipo de gobierno multinivel. Para lograr resultados eficaces, es indispensable integrar las fuentes de financiación. Además, las funciones de los gobiernos subnacionales deben basarse en un sistema intergubernamental adaptado al contexto nacional y diseñado para crear condiciones e incentivos que equilibren adecuadamente la rendición de cuentas ascendente y descendente y fomenten la transparencia. Las reformas deberían secuenciarse estratégicamente e ir acompañadas de actividades de creación de capacidad, y el sistema puede evolucionar a medida que maduren las capacidades y los resultados de los gobiernos subnacionales.

72. Por último, es esencial aumentar el volumen de la financiación para el desarrollo y mejorar su asignación. Sin embargo, los recursos públicos nacionales y la asistencia para el desarrollo no pueden cubrir las enormes y crecientes deficiencias que presenta la inversión en infraestructura a nivel mundial. Las reformas deben atraer capital privado y desplegar mecanismos innovadores que alivien y distribuyan los riesgos y creen mayores incentivos para los prestatarios y los prestamistas. Además, hay que dedicar especial atención a aumentar la financiación para el desarrollo destinada a la acción contra el cambio climático y otras prioridades mundiales, así como a permitir que los gobiernos subnacionales obtengan la financiación necesaria para apoyar inversiones esenciales en los Objetivos.
