

Los sistemas municipales sudamericanos desde una perspectiva comparada: más allá de la dicotomía federal-unitario.

Guillermo Gastón Colella¹

Universidad Nacional de Quilmes
Centro de Desarrollo Territorial
(Argentina)

Resumen:

El tema desarrollado son los Sistemas Municipales de los países de Sudamérica. Se abordan las RIGs, la tradición predominante en los sistemas administrativos locales, el tipo de gobierno local según el poder político del Alcalde, características territoriales y demográficas de los Municipios, los regímenes electorales locales, los procesos de descentralización y recentralización, marco jurídico que sustenta la autonomía local, y competencias y recursos fiscales municipales. El objetivo general es efectuar un análisis comparativo entre los sistemas municipales, para así tener nociones generales y tendencias del sistema municipal sudamericano, sobrepasando la dicotomía explicativa de países federales y unitarios. El trabajo concluye que en los sistemas municipales sudamericanos existe una autonomía local limitada por centralización fiscal y política; hay tendencias recentralizadoras; los Alcaldes son actores, con alto poder político, pero enfrentan desafíos por clientelismo, recursos escasos y fragmentación territorial; la cooperación intermunicipal y las áreas metropolitanas varían según el país.

Palabras clave:

Gobiernos locales, municipalismo comparado, Sudamérica, sistemas municipales.

¹ gcolella@uvq.edu.ar; ggc301085@gmail.com

Recibido: 17/12/2024

Aceptado: 11/04/2025

Publicado en línea: 30/06/2025



**Abstract:**

The topic developed is the Municipal Systems of South American countries. It deals with the IGRs, the predominant tradition in local administrative systems, the type of local government according to the political power of the Mayor, territorial and demographic characteristics of the Municipalities, local electoral regimes, decentralization and recentralization processes, legal framework supporting local autonomy, and municipal fiscal competencies and resources. The general objective is to carry out a comparative analysis between municipal systems, in order to have general notions and tendencies of the South American municipal system, overcoming the explanatory dichotomy of federal and unitary countries. The paper concludes that in South American municipal systems there is a local autonomy limited by fiscal and political centralization; there are recentralizing tendencies; mayors are actors, with high political power, but face challenges due to clientelism, scarce resources and territorial fragmentation; intermunicipal cooperation and metropolitan areas vary according to the country.

Key words:

Local Governments, comparative municipalism, South America, municipal systems.



SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES RIGS. II.2. Marco Teórico. II.3. Análisis por país. II.4. Comparación entre los países. III. TRADICION PREDOMINANTE PARA ENTENDER LAS RIGS. III.1. Marco Teórico. III.2. Análisis por país. III.3. Comparación entre los países. IV. TIPOS DE GOBIERNO LOCAL SEGÚN EL PODER POLITICO DEL ALCALDE. IV.1. Marco Teórico. IV.2. Análisis por país. IV.3. Comparación entre los países. V. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL Y DEMOGRÁFICA DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES. V.1. Marco Teórico. V.2. Análisis por país. V.3. Comparación entre los países. VI. RÉGIMEN ELECTORAL A NIVEL LOCAL. VI.1. Análisis por país. VI.2. Comparación entre los países. VII. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN SUS DIMENSIONES ADMINISTRATIVA, POLÍTICA Y FISCAL. VII.1. Marco Teórico VII.2. Análisis por país. VII.3. Comparación entre los países. VIII. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE RECENRALIZACION. VIII.1. Marco Teórico. VIII.2. Análisis por país. VIII.3. Comparación entre los países. IX. ESTRUCTURA JURÍDICA QUE SUSTENTA EL RÉGIMEN MUNICIPAL, RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL POR LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y/O LEGALES, Y MECANISMOS DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA. IX.1. Marco Teórico. IX.2. Análisis por país. IX.3. Comparación entre los países. X. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES X.1. Marco Teórico. X.2. Análisis por país. X.3. Comparación entre los países. XI. IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES POR LOS GOBIERNOS LOCALES. XI.1. Análisis por país. XI.2. Comparación entre los países. XII. REFLEXIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES. CONCLUSIÓN. XIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.



I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo se enmarca en el enfoque del Nuevo Localismo Democrático; en el que (Navarro Yáñez, 1997) convergen producciones teóricas y prácticas de Gobiernos municipales. El tema de investigación son los sistemas municipales de Sudamérica; siendo el objeto de estudio los sistemas municipales de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela; abordándolos, temporalmente, desde la ola democratizadora de la década de 1980, a la actualidad.

El federalismo y el unitarismo (Linares y Gómez-reino, 2017) son modelos opuestos de organización territorial del poder. El modelo federal distribuye constitucionalmente la soberanía entre un gobierno central y entidades subnacionales autónomas, con competencias definidas y un sistema legal de doble nivel. La coordinación y resolución de conflictos se realiza mediante Tribunales Constitucionales o mecanismos intergubernamentales. En cambio, el modelo unitario concentra la soberanía en un único poder nacional, y las divisiones territoriales actúan como dependencias administrativas. No obstante, en la actualidad, se observan hibridaciones. Es común encontrar elementos federales en sistemas unitarios y viceversa.

Se considera que la dicotomía entre países federales (Argentina, Brasil y Venezuela) y países unitarios (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) no explica todas las características y tendencias de los sistemas municipales. Por ejemplo, todos los sistemas municipales analizados presentan en común: (I) dependencia económica de los Gobiernos locales de las transferencias presupuestales del Gobierno Central, (II) crisis fiscal de los municipios, (III) expansión en la provisión de servicios, pero desigual en el territorio, según el tamaño de los municipios y entre áreas urbanas y rurales, (IV) una alta heterogeneidad de la estructura poblacional y territorial de los Gobiernos locales.

Por otro lado, en la obra *Measuring Regional Authority* (Hooghe, Marks, Schakel, Niedzwiecki, Chapman Osterkatz, Shair-Rosenfield, 2016) los investigadores desarrollan el *Regional Authority Index* (RAI), basado en dos dimensiones: (A) Autogobierno y (B) Gobierno Compartido. Si reformulamos las cinco preguntas de la dimensión autogobierno para los casos aquí comparados, se observa que la mayoría de



los Gobiernos locales tienen competencias principalmente en servicios urbanos y planificación local, pero su autoridad funcional es limitada por falta de recursos, dependencia del gobierno central y escasa coordinación intergubernamental. Todos los países cuentan con autoridades locales electas, lo que asegura un alto grado de representación, sin embargo, con eficacia variable. La autonomía fiscal es baja, aunque nominalmente pueden recaudar tasas, dependen fuertemente de transferencias intergubernamentales. La capacidad para endeudarse también es muy restringida y sujeta a autorizaciones centrales. Por lo tanto, aquí tampoco la dicotomía federal-unitario sería la variable explicativa.

El objetivo general de este trabajo es efectuar un análisis comparado entre los países mencionados, para así tener nociones generales, tendencias y prevalencias del sistema municipal sudamericano, desplazándonos fuera de la dicotomía de países federales y unitarios. No es de nuestro interés extender el tema y agregar al objeto de estudio países ubicados en la definición de Iberoamérica o en la de Hispanoamérica, ya que esto supone considerar sistemas municipales de Norteamérica y de Centroamérica; lo cual afecta el objetivo general de tener nociones generales, tendencias y prevalencias específicas del sistema municipal sudamericano.

Para realizar la comparación de los sistemas municipales indagaremos en una serie de dimensiones describiendo similitudes y diferencias; para luego establecer relaciones, tendencias y prevalencias globales. Para analizar las dimensiones emplearemos los desarrollos teóricos de los siguientes autores: Agranoff (1997) para la definición de las relaciones intergubernamentales (RIGs), a Navarro Yáñez y Ramírez Pérez (2002) y a Cao, Rey y Vaca (2019) para su análisis. Para determinar la tradición predominante según el sistema administrativo local se utilizará a Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz (2018). Para establecer el tipo de Gobierno local según el poder político del alcalde utilizaremos la tipología de Mouritzen y Svava (2002), y la de Heinelt y Hlepas (2006). Para la caracterización territorial y demográfica de los sistemas municipales, el establecimiento del lugar que ocupan los Gobiernos locales en el diseño constitucional, y la tipologización según la división de trabajo político en la provisión de servicios, se hará uso de Navarro Yáñez (1999). Para el análisis de los procesos de descentralización emplearemos a Tulia Falletti (2006) y, finalmente, para examinar los procesos de recentralización se empleará a Arellano (2023).

Como objetivos particulares, abordando caso por caso y luego realizando una comparación entre los países; primero, se caracterizaran las RIGs; segundo, se analizaran las tradiciones predominantes de los sistemas administrativos locales; tercero se tipificaran los Gobiernos locales según el poder político de los Alcaldes; cuarto, se realizara una caracterización territorial y demográfica de los Municipios; quinto, se describirán los regímenes electorales a nivel local; sexto, se analizaran los procesos de descentralización; séptimo, se analizaran los procesos de recentralización; octavo, se describirá el andamiaje jurídico que sostiene la autonomía municipal; noveno, se describirán las competencias de los Gobiernos locales; décimo, se describirán impuestos, tasas y contribuciones municipales; finalmente, se realizara una reflexión global de los sistemas municipales, describiendo tendencias y prevalencias de los sistemas municipales sudamericanos más allá de la dicotomía federales-unitarios.

II. CARACTERIZACIÓN DE LAS RIGS.

II.1.Marco Teórico.

Las relaciones intergubernamentales (RIGs) son comprendidas por Agranoff (1997) como un grupo de actividades o interacciones entre el Gobierno Central y las entidades Subnacionales. Las RIGs están basadas, por lo general, en los principios de: autonomía (cada nivel del Estado posee su propia esfera de competencias y tiene la capacidad de toma de decisiones), subsidiariedad (cualquier competencia debe ser realizada por el nivel más cercano al ciudadano), y solidaridad (colaboración y apoyo entre los diferentes niveles estatales para lograr objetivos comunes). Por otro lado, están presentes en los sistemas Federales y Unitarios. Ciertas características de las RIGs indican tendencias de los sistemas Federales hacia un control centralizado, mientras que los sistemas Unitarios tienden hacia la descentralización y la delegación de poderes.

Las RIGs (Agranoff, 1997) se llevan a cabo de diversas maneras: relaciones fiscales, regulaciones, estructuras gubernamentales, relaciones entre fuerzas políticas, acciones burocráticas y comunicaciones, etc. Por lo tanto, se manifiestan por tres vías: estructuras institucionales formales, reguladas por la Constitución y las leyes, actividad orgánica de partidos políticos interjurisdiccionales, y relaciones informales entre funcionarios y políticos de distintos niveles, que tienen responsabilidades en la gestión de políticas públicas.



Navarro Yáñez y Ramírez Pérez (2002) plantean que diferentes estudios han analizado las RIGs desde los enfoques Legal, Político, Administrativo y Económico. Nos dispensaremos de analizar el económico.

El enfoque legal (Navarro Yáñez y Ramírez Pérez, 2002) aborda el reconocimiento político-institucional de la autoridad local desde una perspectiva legal-institucional, identificando dos posturas principales. La primera sostiene que la autoridad local debe ser reconocida como una Unidad de Gobierno político-administrativa, integrada al conjunto de instituciones políticas, con competencias generales y funciones asignadas explícitamente por la Constitución o la ley. La segunda argumenta que la autoridad local carece de autonomía propia, actuando como una Unidad Administrativa subordinada a las instituciones políticas nacionales. En este caso, sus funciones están reguladas por el principio Ultra Vires, limitándose a proveer servicios conforme a lo dispuesto por los Parlamentos Nacionales o Federales.

El enfoque político (Navarro Yáñez y Ramírez Pérez, 2002) examina la dinámica de colaboración y conflicto entre el Gobierno Central y los Subnacionales, considerando el papel de los partidos políticos y la distribución del poder, así como la importancia del Gobierno local como actor político. Desde la perspectiva de la contradicción entre dependencia y autonomía, se identifica una tensión entre las élites políticas con legitimidad dentro del sistema político nacional. Por un lado, están las élites del poder central, que buscan consolidar e imponer el aparato organizativo nacional. Por otro lado, están las élites locales, que pueden optar por alinearse con la estructura nacional, o concentrar y monopolizar el aparato burocrático local, usándolo como un bastión de poder independiente. Desde la perspectiva del Contra-Poder, las contiendas electorales entre diferentes élites políticas, en distintos niveles del Estado, determinan las dinámicas de concurrencia, colaboración u oposición. Las colaboraciones interjurisdiccionales tienden a ser mayores cuanto más cercanas son las posturas ideológicas de las elites, o si pertenecen al mismo partido político. En estos casos se espera un mayor respaldo por parte del Gobierno Central y una menor oposición desde el ámbito local. En caso de crecer las distancias entre las elites políticas o pertenecer a partidos políticos diferentes, se espera un menor respaldo desde el Gobierno Central y una mayor oposición desde los Gobiernos Subnacionales.

El enfoque administrativo (Navarro Yáñez y Ramírez Pérez, 2002) analiza la división del trabajo político entre las distintas administraciones territoriales, poniendo énfasis en los mecanismos de colaboración y cooperación, así como en los recursos formales e informales disponibles para la toma de decisiones y la ejecución de sus funciones. Este enfoque propone dos modelos principales. El modelo de Jerarquía Duales que se caracteriza por una separación clara entre el nivel de Gobierno Central, encargado del diseño de las políticas, y el Gobierno local, responsable de su implementación. Por otro lado, en el Modelo de Jerarquías Fundidas la separación entre niveles de gobierno desaparece, volviéndose la negociación, la coordinación y la cooperación fundamentales tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas públicas.

Por su parte, para analizar las RIGs en los sistemas Federales, Cao, Rey y Vaca (2019) señalan que, en una organización federal, doctrinariamente, se busca una integración que logre un equilibrio entre las partes y el Gobierno Central, para que ninguno de los niveles estatales se imponga de manera absoluta. La integración de las partes se construye con instituciones políticas, y con interpenetraciones en la dimensión administrativa. En lo relativo a la división vertical de tareas en el Estado se dan tres tipos ideales; el monopolio institucional absoluto, donde una tarea está reservada a un solo nivel de gobierno; el monopolio institucional distribuido, donde distintos niveles de gobierno gestionan en alternancia una parte específicamente delimitada de una tarea; y el pluralismo institucional, donde las tareas son compartidas por distintos niveles estatales.

Con base en esta división vertical de tareas, se pueden identificar (Cao, Rey y Vaca, 2019) dos modelos de federalismo; el Dual, donde las RIGs son escasas, y las que existen se concentran en mecanismos de controles y contrapesos. En consecuencia, la mayoría de las funciones estatales se ejecutan sin una articulación efectiva entre el Gobierno Central y las partes. Las RIGs verdaderamente coordinadas son esporádicas, voluntarias y tienden a desmantelarse una vez alcanzados los objetivos propuestos, o frente a crisis suscitadas durante la implementación de una política pública. En este modelo suelen predominar las divisiones de tareas de tipo monopolístico.

El otro modelo, el Cooperativo, se caracteriza por RIGs, formales e informales, en el trabajo conjunto entre el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales, compartiendo responsabilidades en todo o parte del ciclo de gestión pública; lo que

implica realizar conjuntamente la definición de objetivos, planificación, asignación de recursos, desarrollo de procesos y productos, monitoreo, evaluación y reformulación. De esta manera, los distintos niveles de administración estatal se integran mediante diversas formas de articulación, tendiéndose a un pluralismo institucional.

Cao, Rey y Vaca (2019) analizan las diversas coordinaciones interjurisdiccionales que se dan en el modelo Federal Cooperativo. Una primera distinción son las coordinaciones con carácter de confluencia y de concurrencia. En la primera, las partes participan motivadas por la búsqueda de mejores resultados y no debido a un mandato normativo, promoviéndose la socialización de información y la alineación de voluntades entre el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales, con el propósito de lograr una coordinación que integre las acciones de cada nivel involucrado hacia objetivos comunes. El segundo, supone la toma de decisiones en un marco institucionalizado y reglamentado, configurándose un coejercicio de competencias donde la acción solo puede llevarse a cabo de manera conjunta o coordinada, de otro modo, los resultados requeridos serían inalcanzables. Dentro de este esquema, se pueden distinguir dos tipos de instrumentos; los pactos bilaterales o multilaterales, a menudo en forma de acuerdos ad hoc, y la creación de normas o instituciones que reflejan un mayor grado de madurez en la cooperación.

Finalmente, se pueden distinguir RIGs (Cao, Rey y Vaca, 2019) que se dan por medio de relaciones entre cuadros de conducción partidarios ubicados en distintos niveles estatales, lo que evidencia relaciones de tipo político que involucran acuerdos y negociaciones (pudiendo implicar el acceso a financiamiento). Y relaciones interburocráticas, que se dan entre los cuadros administrativos de los distintos niveles de estatalidad, siendo estas relaciones de tipo profesional, por lo general con un marco jurídico, destinadas a la implementación de programas y proyectos.

II.2. Análisis por País.

Argentina (Cao, Rey y Vaca, 2019) es un sistema Federal Cooperativo con modalidades de confluencia (con acuerdos ad hoc debido a la falta de capacidad fiscal de provincias y Municipios) y de concurrencia (por las constituciones y leyes provinciales, y por las cartas orgánicas municipales), con relaciones de tipo político entre cuadros de conducción nacionales, provinciales y municipales, y con relaciones de tipo profesional



entre cuadros administrativos de distintos niveles de estatalidad. Ejemplo de una instancia formalizada de cooperación en políticas públicas a mediano/largo plazo, con cuadros técnicos y políticos, estando representadas Nación y las provincias, son los Consejos Federales. En cambio, los programas de ejecución Nación/provincias son un lugar de cooperación orientado a casos puntuales.

Bolivia posee características (Velásquez-Castellanos, 2024) de centralización política y administrativa, en la que el Ministerio de Autonomías no ha logrado una gran coordinación intra e inter gubernamental entre las diferentes entidades autónomas. Arandia Ledezma (2016) sostiene que existen limitaciones estructurales en los mecanismos de cooperación y coordinación, teniendo como resultado que en la práctica el Gobierno Central posea un considerable control en la planificación de políticas y distribución de recursos, mientras que existe cierta descentralización administrativa y ejecución local. Bajo esta descripción, desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad de gobierno; desde un enfoque político se observa una situación de dependencia de los Gobiernos locales hacia el Gobierno Nacional; y desde el enfoque administrativo se aprecia un modelo de jerarquía duales.

Brasil (Grin, 2024) es un sistema federal cooperativo. Se observan modalidades de confluencia, con acuerdos ad hoc, debido a la falta de capacidad técnica y fiscal de las Prefecturas Municipales, y para evitar la superposición de atribuciones por la división de competencias entre las entidades federativas; y modalidades de concurrencia, como, por ejemplo, el Sistema Federativo de Cooperación, en el cual los tres niveles de gobierno coordinan la planificación y ejecución de políticas públicas de manera integrada. Existen relaciones de tipo político entre cuadros de conducción Federales, Estatales y de Prefecturas Municipales, por medio de cabildeos (los prefectos de las ciudades más grandes lo realizan sin la necesidad de asociaciones municipalistas) y con relaciones de tipo profesional entre cuadros administrativos de distintos niveles de estatalidad. Ejemplo de una instancia formalizada de cooperación en políticas públicas a mediano/largo plazo, con cuadros técnicos y políticos, son las asociaciones de representación municipal, como, por ejemplo, la Confederação Nacional de Municípios. Por otro lado, las Transferencias Voluntarias son un ejemplo de acuerdos que las Prefecturas Municipales establecen con el Gobierno Federal para recibir fondos destinados a proyectos específicos.

Chile es un país unitario en cuanto a su organización vertical de poder, asignando potestades jerárquicas al ámbito de máxima agregación territorial, siendo uno de los países (Cravacuore, 2023; Cravacuore, Montecinos y Sanabria-Pulido, 2024) con mayor grado de centralismo en la región. El sistema refleja una combinación de Gobierno local descentralizado (municipios y Gobiernos Regionales) y administración centralizada (delegados presidenciales). Desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad de gobierno, aunque en la práctica funcionan como una unidad administrativa; desde un enfoque político se observa una situación de dependencia donde el ámbito del Gobierno Central busca imponer el aparato organizativo Nacional; y desde el enfoque administrativo se aprecia un modelo de jerarquía duales. Esto se evidencia en las competencias (Cravacuore, 2023) de planificación y desarrollo de proyectos, y de ejecución de la inversión de los recursos recibidos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de los Gobiernos Regionales (GOREs), y en la coexistencia de estos con un Delegado Presidencial Regional (DPR), nombrado por el presidente, que coordina los organismos nacionales en las regiones (lo que acarrea problemas de coordinación y legitimidad a escala regional), además de (Cravacuore, Montecinos y Sanabria-Pulido, 2024) Delegados Presidenciales Provinciales (DPP), funcionarios también designados por el presidente, para representar al poder ejecutivo en las provincias. Por otro lado, los Gobiernos locales parecen más administraciones que unidades autónomas, ya que la ejecución de responsabilidades de estos depende de la autorización de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI), o de los Ministerios, además de que el financiamiento proviene de organismos del nivel central. Otra evidencia del centralismo es el rango constitucional, carácter autónomo y funciones de fiscalización de la Contraloría General de la República hacia todas las entidades estatales.

La Constitución de 1991 instauró en Colombia un modelo híbrido de descentralización, combinando elementos de sistemas federales con un fuerte rol central, especialmente en temas fiscales. Aunque los Municipios recibieron mayor autonomía y un sistema de transferencias automáticas, el nivel intermedio (Departamentos) quedó sin un papel claro en la implementación de políticas. La descentralización se diseñó bajo una lógica de autonomía, evitando la intermediación y asumiendo que los Gobiernos locales podrían implementar políticas sin un apoyo constante del nivel nacional. Sin embargo, el enfoque centralizado en la formulación de políticas y la falta de acompañamiento



administrativo han generado problemas en la implementación de políticas públicas por parte de los Gobiernos locales. El Gobierno Nacional ha introducido mecanismos de monitoreo y control, requiriendo informes burocráticos a los Municipios sin fortalecer sus capacidades, lo que ha intensificado la politización y el lobby por recursos. Este modelo ha propiciado prácticas de patrimonialismo y clientelismo, mientras que el presidencialismo y el poder discrecional de los altos funcionarios fortalecen la influencia del Gobierno Central sobre las élites locales, limitando la autonomía real de los Gobiernos Subnacionales. Desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad de Gobierno y desde el enfoque administrativo se aprecia un modelo de jerarquía duales. Por otra parte, como en Colombia (Sanabria-Pulido, Bello-Gómez y Leyva, 2024) se combinan elementos de sistemas federales con un fuerte rol central, en este caso, además de hablar de una dualidad en la división del trabajo político, debemos hablar de un “Unitarismo descentralizado dual”, donde existen fuertes controles del Estado Central sobre los niveles subnacionales, y preponderancia de las RIGs de índole político por sobre las de carácter institucional.

La Constitución del 2008 de Ecuador instalo (Córdova y Rosas, 2024) una arquitectura centralista, en donde las RIGs, de carácter vertical y descendente, se concentran en competencias administrativas y fiscales, ocasionando que los Gobiernos Subnacionales deban amoldar su accionar a los objetivos nacionales. Hay una mayor presencia del Estado Central en los territorios bajo una estrategia de desconcentración, lo que deriva en que los Gobiernos cantonales se limiten a la implementación de políticas públicas que son diseñadas en niveles superiores de gobierno. Los alcaldes tienen un rol central de coordinación de las RIGs, por lo que se vuelve una articulación de índole política por liderazgos, en lugar de un fortalecimiento institucional entre el Estado Central y las instancias subnacionales. Esta informalización de las RIGs (Fernández Alles, Yanis Blanco, Cardarello, Cordero Nieves, Hernández Aguilar, Mendoza Ruiz y Revenga Sánchez, 2021) genera una dependencia y subordinación de los Gobiernos Subnacionales hacia el Gobierno Central; además, da cuenta de la tensión de las regiones del litoral marítimo, la sierra, la selva y las islas del océano Pacífico con el Estado Central, y de los bastiones de poder político caudillesco de los Alcaldes en sus Cantones. Molina Morte (2015) agrega que la dependencia de los Gobiernos Subnacionales a las transferencias fiscales les resta autonomía, y que no siempre las RIGs resultan en coordinaciones eficaces, debido a lagunas en el marco legal.

Basándonos en esta descripción, desde un enfoque legal, la autoridad local es una unidad de gobierno; desde el enfoque político se observa una situación de contra-poder sobre la base de clivajes regionales; y desde el enfoque administrativo se plantea un modelo de jerarquías duales.

Paraguay, constitucionalmente, (Nickson, 2016) es un Estado unitario y descentralizado, dividido en diecisiete Departamentos y un Distrito Capital. Las RIGs muestran relaciones asimétricas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales que dependen de las decisiones y él financieramente del Estado Nacional. Las Municipalidades rinden cuentas fiscales a la Contraloría General de la República y al Tribunal de Cuentas, ambos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional; sin embargo, se da una superposición de atribuciones de estos organismos, además de que la supervisión es débil; dando cuenta esto de una coordinación deficiente de las RIGs. La cultura clientelar y el padrinazgo político (Nickson, 2017) ha afectado la institucionalización de las RIGs, como, por ejemplo, en el uso de a las transferencias fiscales intergubernamentales como una fuente de financiamiento, o el control vertical del territorio del partido gobernante por medio del asociativismo municipal. Finalmente, la falta de capacidades técnicas y fiscales que favorecen la descentralización e implementación efectiva de competencias incrementa la dependencia de los Municipios hacia el Gobierno Central. Todos estos elementos limitan la autonomía de los Gobiernos locales. Bajo esta descripción, desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad de gobierno, pero con serias limitaciones; desde un enfoque político se observa una situación de dependencia de los Gobiernos Subnacionales hacia el Gobierno Central; y desde el enfoque administrativo se aprecia un modelo de jerarquía duales. En cuanto al tipo de relaciones de las RIGs, debido a la cultura clientelar y de patronazgo político, prevalecen las relaciones de tipo político, por sobre las relaciones de tipo profesional.

Constitucionalmente, Perú (Quispe-Mamani, 2016) es un Estado unitario que se organiza de manera descentralizada en tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Municipal. En la práctica no es un Estado-Nación articulado, debido a una tradición centralista y a la no integración de las diferentes regiones del país y de los distintos grupos étnico-culturales; de aquí que el país sea altamente centralizado, con relaciones verticales muy fuertes. Las políticas públicas no responden a un plan de mediano y largo plazo, sino a coyunturas e intereses a corto plazo de gobernantes y grupos de



presión. En este marco, la distribución desequilibrada de funciones entre los niveles de gobierno y la concentración de recursos financieros en el Gobierno Central, que reduce el nivel de autonomía de los Gobiernos Subnacionales, ha decantado en una falta de institucionalización y fluidez de RIGs que coordinen a los distintos niveles estatales, produciéndose una superposición de competencias por duplicidad de funciones, desperdicio de recursos, competitividad entre agencias y una mala ejecución de proyectos. Las RIGs (Quispe-Mamani, 2016) se resumen a acuerdos o convenios de cooperación que por lo general no se llevan a la práctica, a excepción de cuando existe un acuerdo informal que atiende intereses comunes. Esto se ve agravado por la práctica de “procedimientos informales” en el diseño e implementación de políticas públicas. Desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad de gobierno, pero con serias limitaciones; desde un enfoque político, teniendo en cuenta la descripción de un Estado-Nación no articulado en la práctica, se dan situaciones de contrapoder y de dependencia de los Gobiernos Subnacionales hacia el Gobierno Central; desde el enfoque administrativo se aprecia un modelo de jerarquía duales. Por otra parte, existe un “pluralismo institucional fallido” en donde en lugar de haber tareas compartidas entre distintos niveles estatales hay superposición; debido a una cultura centralista, falta de integración de regiones y actos de corrupción, prevaleciendo las relaciones de tipo político por sobre las relaciones de tipo profesional, en un marco de coordinación ad hoc por acuerdos informales que favorecen intereses comunes extra-Estatales.

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario con políticas públicas centralizadas. Según Magri (2016) las RIGs son débiles y escasas, ya que las tomas de decisiones sobre las políticas a implementarse están en los niveles superiores del Estado. El segundo nivel de gobierno son los Departamentos, donde hay un Poder Ejecutivo unipersonal, el Intendente, y un Poder Legislativo Colegiado, la Junta Departamental, en la cual el Intendente posee mayoría automática, fortaleciéndose la estructura centralizada de este nivel. Si bien el control de cuentas es ejercido por la Junta Departamental, el Gobierno Nacional posee un organismo fiscalizador sin la potestad de proscripción, el Tribunal de Cuentas de la Nación. Por su parte, el tercer nivel de gobierno, los Municipios, están integrados en la estructura de la administración departamental (no poseen personería jurídica) bajo la supervisión de su Junta; además, (Freigedo y Marzuca, 2024) no poseen autonomía fiscal, ergo, están altamente



subordinados a los Gobiernos Departamentales. No obstante, (Freigedo y Marzuca, 2024) existen RIGs de carácter administrativo que funcionan como un instrumento de control desde el centro hacia el nivel local, lo que limita el poder discrecional del nivel intermedio sobre los Municipios. Bajo esta descripción, desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad administrativa; desde un enfoque político se observa una situación de dependencia de los Gobiernos locales hacia los Gobiernos Departamentales; y desde el enfoque administrativo se aprecia un modelo de jerarquía duales.

La Constitución de 1999 de Venezuela (Mascareño Quintana, 2024) otorgo a una alianza cívico-militar un almacén institucional para controlar los Gobiernos Estatales y Municipales, con un control militar de programas territoriales. Por medio de la Ley del Consejo Federal de Gobierno (CFG), de 2010, se creó una “Nueva Geometría del Poder”, quitándoseles competencias, recursos fiscales y potestades a Estados y Municipios, siendo transferidos a Consejos, Comunas y organizaciones de base registradas en el Ministerio de Poder Popular; además de instalarse “protectorados”, lo que creo un Estado paralelo inconstitucional, el cual se sustenta en un armado jurídico que lo define como un Estado Socialista; relacionándose el Poder Nacional directamente con las organizaciones de base comunitarias y comunas, lo que las vuelve un aparato político del gobierno, con la función de control social y político. En este escenario, se observa un federalismo de modelo dual, con un eje de controles y contrapesos, cristalizados en (Arellano, 2023) un sistema paralelo de organización comunitaria tutelada con competencias en todos los ámbitos, instalación de gobiernos paralelos, vaciamiento de competencias, atribuciones del segundo y tercer nivel de gobierno, y tutelaje de las organizaciones del Poder Popular. Desde un enfoque legal, se reconoce a la autoridad local como una unidad de gobierno; desde un enfoque administrativo, se observa un modelo de jerarquías duales, evidenciado en la centralidad de la planificación y en la intervención de las competencias regionales y municipales.

II.3.Comparación entre los Países.

En cuanto a los países Federales, según las descripciones de Argentina y Brasil, ambos tienen características de un sistema Federal Cooperativo con modalidades de confluencia y concurrencia, con relaciones de tipo político entre cuadros de conducción política de distintos niveles de gobierno, y con relaciones de tipo profesional entre



cuadros administrativos de distintos niveles de estatalidad. Por su parte, Venezuela, desde un enfoque administrativo, es un modelo de jerarquías duales. Sin embargo, también es un federalismo de modelo dual en el sentido que le atribuyen al tipo Cao, Rey y Vaca (2019), pues posee ejes de control y contrapesos, a causa de la implantación de un Estado paralelo. Todos estos países reconocen a los Municipios como una unidad de gobierno, pero en Venezuela la autonomía se ve vulnerada.

En lo referente a los países Unitarios, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay; desde un enfoque legal, todos reconocen a la autoridad local como unidad de gobierno, salvo Uruguay que los considera como una unidad administrativa, al igual que Chile en la práctica; desde un enfoque administrativo, todos emplean el modelo de jerarquías duales; y desde un enfoque político todos los Gobiernos locales están en una situación de dependencia, a excepción de Ecuador y Perú, que por cuestiones de fragmentación política y falta de integración, también presentan situaciones de contrapoder. Al ser Colombia un país “híbrido”, presenta características de un “unitarismo descentralizado dual”; Perú es un “pluralismo institucional fallido” por superposición de funciones.

III. TRADICION PREDOMINANTE PARA ENTENDER LAS RIGS.

III.1. Marco Teórico.

Una tipología de sistemas administrativos locales es propuesta por Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz (2018). Al entrecruzar las dimensiones institucional, cultural e histórica; distinguen los siguientes tipos: Napoleónico Continental, Federal Continental, Nórdico, Anglosajón, Europa Central y Oriental, y Sudoriental.

El tipo Continental Napoleónico (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz, 2018) se caracteriza por un Gobierno Central fuerte, respaldado por una burocracia centralizada y una estructura legalista formalmente dominante. Esto resulta en una homogeneidad en las estructuras y funciones municipales a lo largo del territorio. Los Gobiernos locales poseen una funcionalidad limitada debido a su integración jerárquica con el Gobierno Central, lo que restringe significativamente su autonomía. Además, los funcionarios municipales suelen ser designados por el Gobierno Central o estar sujetos a su supervisión directa, y existe una amplia presencia de oficinas desconcentradas del Gobierno Central en el ámbito local.



El tipo Continental Federal (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz, 2018) se distingue por la importancia del nivel subnacional descentralizado y la aplicación del principio de subsidiariedad. En este marco, los Municipios desempeñan un papel fundamental, lo que fortalece a los Gobiernos locales en la organización del sistema administrativo. A diferencia del tipo Continental Napoleónico, la burocracia del Gobierno Central es limitada. Los Gobiernos locales, con un estatus constitucional robusto, elaboran políticas de manera autónoma y disfrutan de una independencia financiera relativamente elevada.

El tipo Nórdico (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz, 2018) se destaca por su apertura en la contratación de funcionarios públicos y la promoción de carreras profesionales dentro del sector administrativo. Los ciudadanos disfrutan de un acceso amplio y claro al sistema administrativo, que se caracteriza por la libertad de información, la transparencia externa, la participación ciudadana y la implementación de una Democracia de Usuarios. En este tipo es importante el principio de subsidiariedad, lo que resulta en una estructura administrativa altamente descentralizada. Los Gobiernos locales poseen un notable poder político y funcional, además de un elevado nivel de autonomía.

El tipo Anglosajón (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz, 2018) aborda al Estado desde una perspectiva instrumental, enfocándose más en el “Gobierno en funciones” que en el “Estado como valor en sí mismo”. No existe una clara separación entre el Estado y la esfera socioeconómica, ni entre los ámbitos jurídicos público y privado. En este tipo, la autoridad no emana directamente de los ciudadanos, sino que reside en las instituciones ejecutivas y legislativas, las cuales no “gobiernan los intereses comunes”, sino que se encargan de “administrarlos como un servicio”. En cuanto a los Gobiernos locales, estos gozan de una considerable autonomía, lo que les permite tomar decisiones importantes sin necesidad de la aprobación del Gobierno Central. Los Municipios presentan una gran diversidad, ya que sus estructuras y funciones varían considerablemente según las necesidades y características locales. La participación ciudadana es activa y directa, siendo las elecciones locales un aspecto fundamental. Los funcionarios locales responden ante sus votantes, lo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas. El Gobierno local juega un rol central en la provisión de servicios públicos. En este contexto, el Alcalde tiene menos poder como líder político, mientras

que los funcionarios ejecutivos y los Concejales adquieren mayor importancia en la gestión de los servicios.

El tipo Europa Central y Oriental (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz, 2018) se distingue por una ruptura significativa con el legado de los sistemas administrativos socialistas. La administración pública es altamente descentralizada, y los Gobiernos locales tienen a su disposición un amplio rango de funciones, aunque con variaciones en los niveles de discrecionalidad fiscal. Tras el cambio de sistema de 1989, estos países han logrado importantes avances en el restablecimiento de los modelos constitucionales y administrativos característicos de Europa Continental.

En el tipo Europa Sudoriental (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann y Swianiewicz, 2018), en términos institucionales, los sistemas administrativos presentan similitudes con el modelo de Europa Central y Oriental, destacándose por un alcance más limitado de las responsabilidades locales y la fuerte posición de los Alcaldes. Sin embargo, en comparación con los países de Europa Central y Oriental, el modelo de Europa Sudoriental se caracteriza por una menor discrecionalidad fiscal y una posición institucional más débil de los Gobiernos locales.

III.2. Análisis por País.

En Argentina predomina el tipo Continental Federal, en cuanto al papel importante del nivel subnacional-descentralizado y el principio de subsidiariedad; por lo que los Municipios gozan de gran importancia, siendo los Gobiernos locales fuertes en la organización del sistema administrativo, con un alto nivel de descentralización y un estatus constitucional robusto, enmarcado en los artículos quinto y centésimo vigésimo tercero de la Constitución Nacional. Además, los Gobiernos locales pueden elaborar políticas autónomas.

En Bolivia, teniendo en cuenta la Ley 1551 de Participación Popular, de 1994, que reconoce la autonomía de los Municipios; la Constitución Nacional, de 2009, que reconoce 4 niveles de autonomías; y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), del 2010, que regula las autonomías, predomina el tipo Continental Federal, en cuanto al papel importante del nivel subnacional-descentralizado.

En Brasil predomina el tipo Continental Federal con rasgos del tipo Nórdico. En cuanto al modelo Continental Federal se destacan las características del papel importante de los niveles subnacionales y el principio de subsidiariedad plasmado en la Constitución Federal de 1988; por lo cual los Municipios gozan de gran importancia, siendo los Gobiernos locales fuertes en la organización del sistema administrativo y gozando de un estatus constitucional robusto, pudiendo elaborar políticas autónomas. En lo referente a los rasgos del modelo Nórdico, se evidencia la contratación de funcionarios públicos, para el 2016 (Grin, 2024) el 86% de las Prefecturas Municipales emplearon servicios contratados por medio de outsourcing (privatizaciones) para tareas administrativas, y se evidencia una estructura administrativa altamente descentralizada, ya que las Prefecturas Municipales solo están subordinadas a la Constitución Nacional y no a los Gobiernos Estatales o la Unión.

En Chile predomina una tradición de tipo Continental Napoleónico, por poseer (Cravacuore, 2023; Cravacuore, Montecinos y Sanabria-Pulido, 2024) un Gobierno Central fuertemente centralizado, y por la existencia de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N.º 18.695, que establece un régimen único para las Ilustres Municipalidades de Chile. Además, posee una estructura legalista dominante.

En Colombia predomina el tipo Continental Federal, poseyendo el sistema de gasto municipal más descentralizado de América Latina. Las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, eligiendo sus autoridades, ejerciendo competencias, administrando recursos y estableciendo tributos que les permitan cumplir sus funciones.

En Ecuador predomina el tipo Continental Federal, ya que (Córdova y Rosas, 2024) los Municipios cuentan con una autonomía, heredera del Cabildo Colonial, aunque hoy vean limitada su autonomía por la legislación nacional y por las regulaciones del Gobierno Central en su accionar.

En Paraguay, según el artículo 166 de la Constitución de 1992, las Municipalidades gozan de autonomía política, administrativa y normativa para gestionar sus propios intereses, así como de autarquía en la recaudación y administración de sus recursos. Por ende, de jure, predomina el tipo Continental Federal. Sin embargo, el carácter centralista del país, los comportamientos clientelares y patrimonialistas del partido de

gobierno para incidir en el territorio, la LOM (Ley N.º 3966) que establece un sistema municipal homogéneo y la subordinación y dependencia significativa de los Gobiernos locales al Poder Central por falta de capacidades administrativas, financieras y una lenta descentralización de capacidades, hacen que la autonomía de las Municipalidades se vea limitada, por lo tanto, de hecho, se dan comportamientos de tipo Continental Napoleónico.

En Perú predomina el tipo Continental Napoleónico; por la fuerte centralización del Estado-Nación unitario que controla a los Estados Subnacionales, por la subordinación de las políticas municipales a las directrices Nacionales y Regionales, por las competencias, atributos y limitaciones que figuran en la LOM (Ley N.º 27972) y por la dependencia de los Municipios de las transferencias del Gobierno Nacional, lo que limita sus funciones e iniciativa de políticas.

En Uruguay la tradición predominante es del tipo Continental Napoleónico, por la existencia de un Gobierno Central fuerte y porque los Gobiernos locales están integrados dentro de la estructura jerárquica (no tienen personería jurídica).

En Venezuela la tradición predominante es la del tipo Continental Napoleónico, por la existencia de un Gobierno Central fuerte, Gobiernos locales débiles desde el punto de vista funcional y por contar con una autonomía limitada.

III.3. Comparación entre los Países.

En Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador predomina el tipo Continental Federal, donde los Municipios tienen autonomía para elaborar políticas y gestionar sus intereses, más allá de limitaciones presupuestarias. Bolivia y Paraguay, aunque de jure son tipos Continentales Federal, en la práctica se observan tendencias napoleónicas. En Chile, Perú, Uruguay y Venezuela predomina el tipo Continental Napoleónico, con Gobiernos Centrales fuertes y control firme sobre los Municipios. Además, en Chile y Uruguay los Municipios carecen de autonomía.

IV. TIPOS DE GOBIERNO LOCAL SEGÚN EL PODER POLÍTICO DEL ALCALDE.

IV.1. Marco Teórico.

Existen distintas tipologías sobre el liderazgo político de los Alcaldes y las formas que estos tienen de interactuar con la administración municipal, siendo (Rocquard y Navarro, 2012) el diseño institucional –y el contexto- quien otorga una menor o mayor capacidad de acción de los Alcaldes por sobre la administración municipal y el Poder Legislativo local. A los efectos de este trabajo solo abordaremos las tipologías de Mouritzen y Svara (2002) y de Heinelt y Hlepas (2006).

Mouritzen y Svara (2002) plantean cuatro tipos de liderazgo de los Alcaldes: Alcalde Fuerte (Strong Mayor Form), Comité-Líder (Committee-Leader Form), Colectivo (Collective Form) y Gerencial (Council-Manager Form).

En el tipo Alcalde Fuerte (Strong Mayor Form), el Alcalde (Mouritzen y Svara, 2002) posee la capacidad de tomar decisiones clave de manera autónoma, influir directamente en la administración municipal y jugar un papel crucial en la formulación de políticas. El Alcalde es visto como el líder principal del Gobierno local, con una responsabilidad directa ante los ciudadanos. Aunque tiene amplios poderes, se establece un sistema de control y equilibrio con otros órganos del Gobierno local, para garantizar la rendición de cuentas y evitar la concentración excesiva de poder en una sola persona. Este tipo se basa en un ejecutivo electo que asume un rol central, dirigiendo tanto la dimensión política como la administrativa del Municipio.

En el tipo Comité-Líder (Committee-Leader Form), el Gobierno local (Mouritzen y Svara, 2002) se caracteriza por la distribución del liderazgo y la toma de decisiones entre varios comités o cuerpos colegiados dentro del Municipio. Las decisiones claves se logran a través de negociaciones y consensos entre los miembros de estos comités, evitando que el poder se concentre en una sola figura ejecutiva. Los líderes de los comités pueden rotar según el área de responsabilidad o el tema en discusión. Aunque los comités gozan de autonomía en sus funciones específicas, el equilibrio de poderes con otros órganos del Gobierno local garantiza una representación equitativa y una toma de decisiones sólida. En este tipo, el Alcalde tiene un rol ceremonial, mientras que el

Poder Ejecutivo se comparte entre él y los miembros de los comités sectoriales, quienes, siendo Concejales, tienen el poder decisorio.

En el tipo Colectivo (Collective Form), el centro de toma de decisiones (Mouritzen y Svara, 2002) es un órgano colegiado, conocido como la Comisión de Gobierno, que asume la responsabilidad de todas las funciones ejecutivas. Esta comisión está integrada por Concejales y presidida por el Alcalde.

En el tipo Gerencial (Council-Manager Form), las funciones ejecutivas (Mouritzen y Svara, 2002) son desempeñadas por un profesional de la administración pública local, el Gerente Municipal (City Manager), quien trabaja en conjunto con autoridades políticas electas que guían las políticas del Municipio. Este tipo se caracteriza por un Consejo Municipal liderado por un Alcalde sin funciones ejecutivas, ya que estas son asumidas por el "city-manager" o "administrador ejecutivo".

Por su parte, Heinelt y Hlepas (2006), también mencionan cuatro tipos de liderazgo de los Alcaldes: Alcalde Político (Political Mayor), Alcalde Ceremonial (Ceremonial), Líder Colegiado (Collegial) y Alcalde Ejecutivo (Executive).

En el tipo Alcalde Político (Political Mayor), los Alcaldes (Heinelt y Hlepas, 2006) son figuras políticas claramente representativas de su comunidad y, además, tienen una responsabilidad parcial sobre la administración municipal.

En el tipo Alcalde Ceremonial (Ceremonial Mayor), los Alcaldes (Heinelt y Hlepas, 2006) desempeñan principalmente un rol ceremonial, ya que no existen líderes locales electos como cabeza del Municipio. La administración municipal está a cargo de un gerente profesional.

El tipo Líder Colegiado (Collegial Leader), se caracteriza (Heinelt y Hlepas, 2006) por la cooperación entre diversos actores o cuerpos preponderantes. Aunque existen variaciones, en general, los integrantes no son elegidos directamente, y se ofrecen diferentes opciones para la conformación de los Concejos.

En el tipo Alcalde Ejecutivo (Executive Mayor), los Alcaldes (Heinelt y Hlepas, 2006) son oficialmente la cabeza de la administración municipal, asumiendo una amplia responsabilidad en la provisión de servicios públicos y gestionando la totalidad de la administración local. Estos Alcaldes son elegidos de manera directa.

IV.2. Análisis por País.

El tipo de gobierno local en Argentina, según el poder político del Alcalde, es Alcalde Fuerte, ya que los Intendentes son los principales líderes del Gobierno local, pueden tomar decisiones importantes de manera independiente, influyen fuertemente en la administración municipal, y desempeñan un papel clave en la formulación de políticas. Rocquard y Navarro (2012) concuerdan en que prevalece el modelo de Alcalde Fuerte (Strong Mayor Form) para los Intendentes argentinos, teniendo estos una mayor responsividad hacia la administración municipal que hacia el Honorable Consejo Deliberante (HCD). Por otro lado, el tipo de gobierno local según el poder político del Alcalde es Alcalde Ejecutivo (Executive), ya que los Intendentes son elegidos de forma directa y cargan con toda la responsabilidad de su administración.

El tipo de gobierno local en Bolivia, según el poder político del Alcalde, se caracteriza por una estructura de Alcalde Fuerte, donde el Alcalde actúa como el principal líder del gobierno municipal. Este modelo permite que el Alcalde tome decisiones importantes de manera autónoma y ejerza una influencia significativa en la gestión de la administración municipal. Asimismo, el sistema también se clasifica como de Alcalde Ejecutivo, dado que los Alcaldes son elegidos directamente por los ciudadanos y asumen plena responsabilidad sobre la conducción de su gobierno local.

El tipo de gobierno local en Brasil, según el poder político del Alcalde, es Alcalde Fuerte, ya que los Prefectos (Cravacuore, 2024e) son los principales líderes del Gobierno local, pueden tomar decisiones importantes de manera independiente, influyen fuertemente en la administración municipal y mantienen un papel clave en la formulación de políticas. El tipo de gobierno local según el poder político del Alcalde también es Alcalde Ejecutivo, ya que los prefectos son elegidos de forma directa y cuentan con toda la responsabilidad de su administración.

La estructura administrativa en Chile otorga un papel predominante al Alcalde, reflejando el presidencialismo característico de la política chilena. El Alcalde ejerce un liderazgo fuerte que a menudo supera al Concejo Municipal, especialmente en funciones políticas, donde tiene autonomía para tomar decisiones, aunque en ciertos casos debe consultar al legislativo. El tipo de gobierno local en Chile, según el poder político del Alcalde, es Alcalde Fuerte, ya que los Intendentes son los principales líderes

del Gobierno local, pueden tomar decisiones importantes de manera independiente, influyen fuertemente en la administración municipal y ejercen un papel clave en la formulación de políticas. El tipo de gobierno local según el poder político del Alcalde también es Alcalde Ejecutivo, ya que los Intendentes son elegidos de forma directa y poseen toda la responsabilidad de su administración.

El tipo de gobierno local en Colombia, según el poder político del Alcalde, es Alcalde Fuerte y Alcalde Ejecutivo; ya que los Alcaldes son la máxima autoridad ejecutiva, elegidos por voto popular con fórmula mayoritaria, lo que los vuelve responsables directos de la administración local. Si bien (Cravacuore, 2024f) el Concejo Municipal se elige en los mismos comicios con el Alcalde, teniendo como una de sus funciones el control político sobre este y su Gabinete, el multipartidismo con partidos institucionalmente débiles hace que el Alcalde negocie individualmente con cada Concejal, en lugar de hacerlo con bloques de Concejales o con el Consejo mismo, lo que fortalece aún más su posición.

El tipo de gobierno en Ecuador, según el poder político del alcalde, es Alcalde fuerte y Alcalde Ejecutivo. Esto se evidencia en que (Córdova y Rosas, 2024) los Alcaldes son elegidos por sufragio universal, son responsables directos de la administración del Cantón, presiden el Concejo Municipal con voto dirimente, cumplen un rol fundamental en la coordinación de las RIGs multinivel, ostentan un rol protagónico en el proceso político del país con liderazgos sólidos en sus jurisdicciones y más allá de ellas, además de ser parte o contar con el apoyo de élites políticas y económicas de su cantón, replicándose este patrón en Municipios grandes, intermedios y rurales pequeños.

El tipo de gobierno local en Paraguay, según el poder político del Alcalde, es Alcalde Fuerte, ya que los Intendentes son los principales líderes del Gobierno local; además, las prácticas clientelares y de patronazgo político refuerzan esta situación. El tipo de gobierno local según el poder político del Alcalde también es Alcalde Ejecutivo, ya que los Intendentes son elegidos de forma directa y cargan con toda la responsabilidad de su administración.

El tipo de gobierno local en Perú, según el poder político del Alcalde, es Alcalde Fuerte y Alcalde Ejecutivo. El órgano supremo (Quispe-Mamani, 2016) de gobierno por sobre el Alcalde es el Concejo Municipal; teóricamente, entre estas dos instancias tiene lugar

la toma de decisiones, la planificación y ejecución de políticas públicas. Pero, en la práctica, el Alcalde concentra el poder político, y aunque existe una Gerencia Municipal, el Alcalde suele convertirse en jefe de la administración municipal, enfocándose en la provisión de servicios y en la construcción de infraestructura básica; en menoscabo de su liderazgo político y funciones de gestión. Este modelo de toma de decisiones (Quispe-Mamani, 2016) proviene de la cultura política local caudillista, y del tipo de organización vertical del país.

A primera vista, se puede pensar que en Uruguay al ser (Magri, 2016) el Consejo Municipal el órgano de Gobierno Municipal, donde sus miembros, los Concejales y el Alcalde -como primus inter pares-, son elegidos por el voto popular, nos encontramos con un Gobierno local, según el poder político del Alcalde, de tipo Colectivo, pues el centro de decisión es un órgano colegiado. No obstante, en la práctica, por las atribuciones y potestades (Magri, 2016) que tiene el Alcalde por sobre los Concejales, y por la (Freigedo y Marzuca, 2024) importancia de este en las dinámicas locales y en la articulación con otros niveles de gobierno, nos encontramos con un tipo Alcalde Fuerte.

La constitución de 1999 de Venezuela otorga a los Alcaldes potestades sobre la administración y gestión del Municipio, planificación urbana y territorial, prestación de servicios públicos locales, desarrollo social y económico, seguridad y orden público, regulación y control urbano, propuesta de ordenanzas y normativa local; además de ser electos por voto popular, por lo que los Gobiernos locales quedarían ubicados, según el poder político de los Alcaldes, en los tipos Alcalde Fuerte y Alcalde Ejecutivo. Sin embargo, la creación de estructuras paralelas como Comunas y Protectorados han concentrado la toma de decisiones, reduciendo la autonomía de los alcaldes y disminuyendo su rol en la administración local. Además, el traspaso de funciones de los Alcaldes a los Consejos Comunales o Consejos Locales de Planificación Pública conlleva que el tipo de gobierno local se aleje de modelos de ejecutivo autónomo fuerte, presentándose tintes de los tipos Comité-Líder y Colectivo, ya que las decisiones a nivel municipal pueden estar tuteladas por estructuras de base y/o actores externos al Gobierno Municipal formal, que representan intereses del Estado Central, lo que diluye el poder de los Alcaldes y deja decisiones en cuerpos colegiados dependientes y/o en comisarios políticos de la estructura comunal.

IV.3. Comparación entre los Países.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú los Gobiernos locales, según el poder político del Alcalde, son de tipo Alcalde Fuerte y Alcalde Ejecutivo; ya que los Alcaldes son una figura fuerte, con control centralizado, autonomía de decisión y legitimidad por su elección directa. En Uruguay, aunque existen órganos colegiados que suponen un tipo Colectivo, los Alcaldes se imponen en la gestión local, ubicándose también los Gobiernos locales en el tipo Alcalde Fuerte. En Venezuela, el tipo Alcalde Fuerte pierde potencia por la influencia de las Comunas y Protectorados, lo que diluye su autonomía y da tintes de los tipos Comité-Líder y Colectivo.

V. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL Y DEMOGRÁFICA DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES.

V.1. Marco Teórico.

Navarro Yañez (1999) plantea dos tipos de sistemas municipales, el Comunitario y el Modernizador; según el tamaño de los Municipios, definido este por la población. El tipo Comunitario se caracteriza por la existencia de un elevado número de Municipios que han mantenido su estructura original. Para coordinar sus actividades, se han creado niveles adicionales de gobierno a escala subnacional, lo que resulta en una alta fragmentación y heterogeneidad administrativa. Por otro lado, en el tipo Modernizador, se ha experimentado un proceso de consolidación mediante la fusión de entidades locales. Esto ha dado lugar a Municipios más grandes y a una reducción significativa en su número, promoviendo una administración más centralizada y eficiente.

V.2. Análisis por País.

Según Cravacuore (2016) y Cravacuore y Nickson (2022), la estructura poblacional y territorial de los Gobiernos locales en Argentina es heterogénea; por lo que nos encontramos ante un sistema municipal de tipo comunitario. Existen grandes Municipios con concentraciones significativas de población, mientras que hay muchos pequeños Gobiernos locales con baja densidad poblacional. Además, hay más de 30 áreas metropolitanas con una población diversa, pero sin reconocimiento constitucional



a nivel Nacional o provincial. En cuanto a su jurisdicción territorial, los Gobiernos locales (Cravacuore, 2024a, 2024b) se dividen en dos tipos principales: Gobiernos locales tipo condado o ejido colindante y Gobiernos locales tipo ejido urbano o ejido no colindante.

La estructura poblacional y territorial de los Gobiernos locales en Bolivia es heterogénea; siendo un sistema municipal de tipo comunitario. Existe un área metropolitana que supera los 2,5 millones de habitantes, mientras que hay Municipios con menos de mil habitantes. Predomina la configuración territorial de ejido colindante o tipo condado. Las áreas metropolitanas tienen un reconocimiento legal a partir de la Ley N.º 777, de 2016.

Según Grin (2024) la estructura poblacional y territorial de los Gobiernos locales en Brasil es heterogénea; por lo que se aprecia un sistema municipal de tipo comunitario. Las jurisdicciones territoriales (Cravacuore, 2024e) son en su mayoría de tipo condado o de ejido colindante; habiendo algunos casos de ejido no colindante ligados a islas o archipiélagos, por ejemplo, Ilha Comprida, Arquipélago de Ilhas de Angra dos Reis o Fernando de Noronha. Las áreas metropolitanas poseen reconocimiento legal.

Las comunas chilenas (Cravacuore, Montecinos y Sanabria-Pulido, 2024) presentan una gran heterogeneidad en términos poblacionales y de extensión territorial; encontrándonos con un sistema municipal de tipo comunitario. En cuanto a la jurisdicción territorial, el sistema municipal chileno (Cravacuore, 2024c) incluye áreas tanto urbanas como rurales, bajo el formato condal. Por su parte, existen tres áreas metropolitanas, aunque no poseen regulación específica.

La estructura poblacional y territorial de los Gobiernos locales en Colombia (Cravacuore, 2024f) es heterogénea; por lo que nos encontramos frente a un sistema municipal de tipo comunitario. Los municipios están clasificados, según su magnitud poblacional, en tipos: 1,2,3,4,5 y 6; siendo el primero el de mayor población y el último el de menos. Los municipios son, legalmente, de tipo ejido no colindante. Las áreas metropolitanas están reconocidas legalmente y reguladas principalmente por la Ley 1625, de 2013.

Los Cantones de Ecuador (Córdova y Rosas, 2024) presentan una gran heterogeneidad en términos poblacionales y de extensión territorial; presentándose un sistema



municipal de tipo comunitario. La delimitación de los cantones se hace de manera que cada uno tenga una administración específica sobre su espacio geográfico, sin áreas de uso común compartidas como los ejidos. Las áreas metropolitanas están reconocidas legalmente. La Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen el marco legal para la creación de áreas metropolitanas en el país.

Los Municipios de Paraguay (Cravacuore, 2024f) varían significativamente en población y superficie; planteándose un sistema municipal de tipo comunitario. En cuanto a la configuración territorial, los Municipios se dividen en ejido colindante y ejido no colindante. Por otro lado, la articulación metropolitana no tiene reconocimiento legal.

Los Municipios de Perú (Cravacuore, 2024f) son notablemente heterogéneos en población y superficie; por lo que estamos en presencia de un sistema municipal de tipo comunitario. En cuanto a la configuración territorial, predomina el ejido no colindante. Por otro lado, la articulación metropolitana no tiene reconocimiento legal.

En Uruguay los Gobiernos Departamentales (Cravacuore, 2024d) establecen los límites municipales, no teniendo estos la obligatoriedad de subdividir todo el territorio en jurisdicciones municipales. Existen dos modelos de organización territorial: en tres Departamentos se aplica el modelo de ejidos colindantes o tipo condado. En dieciséis Departamentos predomina el modelo de ejidos urbanos, que deja (Magri, 2016) sin asignar tanto espacios rurales como urbanos de baja población, quedando la mayor parte del territorio a cargo de los Gobiernos Departamentales. Sumando el territorio abarcado por estos dos modelos, los Municipios (Freigedo y Marzuca, 2024) cubren el 31% del territorio del país. En lo demográfico, ocho Municipios de ciento veinticinco concentran aproximadamente el 66% de la población municipalizada, y en la totalidad de los Municipios habita el 73% de la población nacional. Por ende, los Municipios presentan una gran heterogeneidad en la extensión territorial y en la densidad demográfica, presentándose un sistema municipal de tipo comunitario. Por otro lado, la articulación metropolitana no tiene reconocimiento legal.

Los Municipios venezolanos (Cravacuore, 2024e) presentan una gran heterogeneidad en la extensión territorial y en la densidad demográfica; por lo que nos encontramos con un

sistema municipal de tipo comunitario. Por otro lado, la articulación metropolitana no tiene reconocimiento legal. La configuración territorial es de tipo ejido colindante o condal, con excepciones de ejido no colindante debido a la geografía insular o costera; como, por ejemplo, Municipio Mariño y Municipio Vargas. Las áreas metropolitanas están reconocidas y reguladas legalmente. La Constitución de 1999 y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal permiten la creación de áreas metropolitanas.

V.3. Comparación entre los Países.

La estructura poblacional y territorial de los Gobiernos locales analizados es marcadamente heterogénea. Todos estos sistemas municipales pueden considerarse de tipo comunitario, caracterizados por alta fragmentación, altas diferencias demográficas, y una notable disparidad en la extensión territorial de los Municipios. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela la organización territorial es mayoritariamente de tipo condado. Se puede apreciar la heterogeneidad poblacional y de superficie en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Caracterización territorial y demográfica de los sistemas municipales:

País	Municipio más poblado	Municipio menos poblado	Municipio con mayor extensión territorial	Municipio con menor extensión territorial
Argentina	La Matanza, 1.837.774 habitantes	Colonia Iturraspe y Colonia Anita tienen menos de 10 habitantes cada uno	Malargüe, 41.137 km ²	Colonia Anita - consta de solo cinco casas. Villa Raffo, tiene alrededor de 1 km ²
Bolivia	Santa Cruz de la Sierra, más de 1.000.000 de habitantes	Rivera, 500 habitantes aproximadamente	Cobija, 401 km ²	Isla del Sol, 14 km ²
Brasil	São Paulo, 11.451.999 habitantes	Borá, 907 habitantes	Altamira, 161.445,9 km ²	Santa Cruz de Minas, 2,9 km ²
Chile	Puente Alto, más de 1.000.000 de habitantes	Aysén, 102.317 habitantes	Magallanes y Antártica, 1.382.291,1 km ²	Ñuble, 13.178,5 km ²
Colombia	Bogotá, más de 8.034.649 habitantes	Juradó, 1.609 habitantes	Cumaribo, 65.193 km ²	Envigado, 79 km ²
Ecuador	Guayaquil, más de 2.746.403 habitantes	Pablo Sexto, 2.267 habitantes	Pastaza, 19.727 km ²	Muisne, 1.265 km ²
Paraguay	Asunción, más de 462.241 habitantes	San Carlos del Apa, 856 habitantes	Mariscal José Félix Estigarribia, 52.171 km ²	Lambaré, 27 km ²
Perú	Lima, más de 10.292.408 habitantes	Soplin, 695 habitantes.	Tambopata, 22.218 km ²	Breña, 3,22 km ²
Uruguay	Montevideo, más de 1.292.347 habitantes	Villa Sara, 1000 habitantes aprox.	Melo, 12.545 km ²	Montevideo, 530 km ²
Venezuela	Libertador, más de 2 millones de habitantes	Municipio Río Negro, entre 2000 y 3000 habitantes	Atabapo, 42.300 km ²	Municipio Chacao, 13 km ²

Tabla de elaboración propia.

Las áreas metropolitanas poseen reconocimiento legal en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, donde marcos jurídicos específicos regulan su administración. En Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay las áreas metropolitanas carecen de reconocimiento formal, y sus Gobiernos locales operan sin una regulación específica.

La cooperación intermunicipal en Argentina es limitada, depende de iniciativas de los Gobiernos locales. En Bolivia y Paraguay son esporádicas, con una endeble estructura institucional; en Venezuela también son ocasionales, debido a las limitaciones de los Municipios y la centralización del Estado. Colombia y Ecuador poseen leyes que la incentivan, sobre todo en planificación territorial y servicios públicos. En Chile se da principalmente en áreas urbanas. En Perú y Uruguay, la cooperación es incipiente, aunque existen asociaciones municipales con fines de gestión compartida.

VI. RÉGIMEN ELECTORAL A NIVEL LOCAL.

VI.1. Análisis por País.

Según Cravacuore (2024g), el sistema electoral a nivel local en Argentina es heterogéneo, está mayormente definido por las provincias, con pocas excepciones. Las leyes electorales suelen ser modificadas según las conveniencias políticas de los oficialismos provinciales. El Poder Ejecutivo local es ejercido por un Intendente elegido directamente por los ciudadanos, por fórmula mayoritaria, mientras que el Poder Legislativo está compuesto por Concejales, que en su mayoría son electos mediante el sistema de representación proporcional D'Hondt, aunque también se aplican otros arreglos electorales según la provincia. Generalmente, las elecciones locales son organizadas por la Justicia Electoral Provincial bajo las normas constitucionales y provinciales. Sin embargo, en algunos Municipios con plena autonomía, el Gobierno local asume esta responsabilidad. Además, en doce provincias, las elecciones de medio término permiten a los concejales opositores buscar mayor autonomía.

En Bolivia, el alcalde (Velásquez-Castellanos, 2024) es elegido por fórmula mayoritaria a simple mayoría. Los concejales son electos mediante una fórmula proporcional. Los comicios municipales se llevan a cabo junto con los departamentales. El régimen



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 28
Enero 2025 – Junio 2025

electoral local es homogéneo, enmarcado en la Ley de Régimen Electoral y en la Ley de Autonomías y Descentralización, regulado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El régimen electoral en Brasil a nivel local es homogéneo, ya que la Justicia Electoral Estatal (Grin, 2024) no puede cambiar las reglas electorales nacionales debido al principio de simetría federativa, pero los comicios se encuentran desdoblados. Por un lado, Federales y Estatales de forma conjunta, por otro lado, Prefecturas Municipales de forma independiente. El prefeito es elegido junto a un Vice-prefeito por fórmula mayoritaria. En las Prefecturas Municipales (Cravacuore, 2024e) de más de doscientos mil electores, si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta en primera vuelta, se realiza un ballottage. En Prefecturas Municipales con menos de 200 mil electores, el prefeito es elegido por mayoría simple. Los vereadores son elegidos con una fórmula proporcional, con lista abierta.

En Chile el régimen electoral local es homogéneo, establecido por la LOM (Ley N.º 18.695). La elección (Cravacuore, 2023) de los Alcaldes es directa, mediante voto nominal único para cada candidato, resultando electo quien obtenga la mayor cantidad de votos, por un periodo de 4 años, con posibilidad de reelección de un solo mandato. En el caso de los Concejales, son elegidos en listas separadas en las mismas elecciones en que se votan alcaldes (no existen elecciones de medio término), la elección también es directa, bajo el sistema de representación proporcional D'Hondt.

Los alcaldes en Colombia (Cravacuore, 2024f) son elegidos por fórmula mayoritaria, a mayoría simple, sin posibilidad de reelección inmediata. Además, están obligados a cumplir un voto programático, es decir, a desarrollar el plan de gobierno presentado en su campaña, ya que el incumplimiento podría llevar a su revocatoria. Los concejales son elegidos con fórmula proporcional, lo que puede resultar en un Concejo Municipal sin mayoría automática para el partido del alcalde. En el mismo día de los comicios para Alcalde y Concejales se eligen Gobernadores y Asambleas Departamentales, así como Juntas Administradoras locales para Comunas y Corregimientos en los Municipios grandes. El régimen electoral local es homogéneo, conforme a la Constitución y el Código Electoral.

Los alcaldes en Ecuador son electos por sufragio universal, con fórmula mayoritaria, a mayoría simple, con un tipo de voto único por persona, en una circunscripción



uninominal, siendo esta el Cantón (Municipio). Los concejales son electos en los mismos comicios que el Alcalde, con fórmula mixta, con un tipo de voto personalizado en listas abiertas, en una circunscripción, el Cantón, plurinominal. El Consejo Municipal se renueva por mitades cada 2 años. La Constitución y el Código de la Democracia establecen un régimen electoral local homogéneo. El criterio de mayoría simple en la elección de alcaldes ha permitido que muchos ganen con porcentajes bajos, lo que afecta su legitimidad y respaldo político. Esta situación, junto con problemas de desproporción en la representación electoral, ha debilitado la institucionalización de los partidos a nivel local, incentivando el enfoque en bastiones electorales específicos. Desde 2006, la dinámica política se ha concentrado más en el ámbito local, acentuado por la separación de elecciones nacionales y subnacionales, y la introducción de primarias en 2008.

En Paraguay, el Intendente (Cravacuore, 2024f) es elegido por una fórmula mayoritaria, a simple mayoría. Los concejales que componen la Junta Municipal son elegidos en los mismos comicios, pero con una fórmula proporcional, empleando el sistema de distribución de curules D'Hondt. la Ley Orgánica Municipal establece un régimen electoral local homogéneo. Los comicios locales se efectúan desdoblados de los presidenciales y departamentales.

En Perú, el sistema electoral de los Gobiernos locales es homogéneo, ya que la Ley de Elecciones Municipales (Ley N.º 26864) dispone un marco normativo común a todos los Gobiernos locales. Las elecciones son simultáneas para alcaldes y regidores Provinciales y Distritales en todo el país. Las listas locales, cerradas y bloqueadas (Quispe-Mamani, 2016) están encabezadas por el alcalde y contienen a los regidores. El ganador se dirime por fórmula mayoritaria, a simple mayoría. A su vez, el partido ganador obtiene la mitad más uno de las bancas del Concejo Municipal, repartiéndose las restantes con una fórmula proporcional, con el sistema D'Hondt. Debido (Quispe-Mamani, 2016) a la multiplicación de organizaciones políticas independientes que aparecen solo en periodos electorales, a la altísima volatilidad del electorado y al bajo desempeño de los partidos políticos en el diseño e implementación de políticas públicas, ha menguado considerablemente la presencia y representatividad de los partidos políticos tradicionales y de nivel Nacional en el ámbito local.

En Uruguay, el régimen electoral a nivel local es homogéneo. Mediante elecciones populares (Magri, 2016; Freigedo y Marzuca, 2024), son elegidos los Alcaldes por fórmula mayoritaria y los Concejales por fórmula proporcional. El candidato con mayor cantidad de votos, perteneciente al lema más votado, es nombrado alcalde. Se emplea el sistema de doble voto simultáneo, con listas cerradas y bloqueadas, en paralelo a los comicios departamentales, lo que imposibilita la elección cruzada de candidatos de diferentes partidos entre ambos niveles; en cambio, las elecciones nacionales están desdobladas de las departamentales y municipales, lo que otorga (Freigedo y Marzuca, 2024) a las elecciones subnacionales autonomía y protagonismo.

El régimen electoral de Venezuela, para los Gobiernos locales, (Cravacuore, 2024e) se encuentra enmarcado en la Constitución de 1999 y en la Ley Orgánica de Procesos Electorales, por lo que el régimen electoral local es homogéneo. Los alcaldes son elegidos mediante una fórmula mayoritaria, de mayoría simple, por elecciones uninominales. Una parte de los concejales son elegidos por fórmula proporcional, la otra parte es elegida por fórmula mayoritaria, según votación uninominal por circunscripción (parroquia).

VI.2. Comparación entre los Países.

Los sistemas electorales locales analizados presentan similitudes y diferencias, variando en su estructura y ejecución según el país. En Argentina el régimen electoral es heterogéneo, pues los sistemas electorales locales son definidos por cada provincia, permitiendo variaciones significativas entre municipios. En contraste, en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, el sistema electoral local es homogéneo y centralizado, regido por leyes nacionales que establecen un marco común en todos los niveles.

En todos los países los Alcaldes son electos por voto directo, se emplea el voto popular y una fórmula mayoritaria para elegir a los Alcaldes; a su vez, a excepción de Perú y Venezuela, que usan una fórmula mixta, todos los países utilizan una fórmula proporcional y voto directo para elegir Concejales. Que los alcaldes no obtengan mayoría inmediata en el legislativo local por efecto mecanismo del sistema electoral, a excepción de Perú, da cuenta de la división de poderes y del sistema de pesos y contrapesos del sistema de gobierno presidencialista.



En términos de diferencias, destacan los calendarios electorales: en Bolivia los comicios municipales coinciden con los Departamentales; mientras que, en Brasil y Uruguay las elecciones locales se celebran separadamente de las nacionales, dando mayor autonomía a los Gobiernos locales; en tanto que en Argentina el desdoblamiento de elecciones puede ser empleado por los Gobernadores. Adicionalmente, en Argentina, Ecuador y Perú, los Concejales se renuevan parcialmente, contrastando con los cambios completos en otros países. Finalmente, en Colombia se exige un voto programático para los Alcaldes, obligándolos a cumplir su plan de gobierno; mientras que en Ecuador se ha debilitado la institucionalización de los partidos a nivel local, y en Perú se ha debilitado la representatividad de los partidos políticos nacionales en el ámbito local.

VII. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN SUS DIMENSIONES ADMINISTRATIVA, POLÍTICA Y FISCAL.

VII.1. Marco Teórico

Con la Teoría Secuencial de la Descentralización, Tulia Falleti (2006) argumenta que los procesos de descentralización no se llevan a cabo de forma uniforme o simultánea, sino que trascurren por etapas, de manera secuencial y con gradualidad, pudiendo haber también “rondas descentralizadoras”. La autora diferencia tres dimensiones en el proceso de descentralización que se suceden y/o superponen en la secuencia; la Política (P), que comprende reformas constitucionales y electorales orientadas a que los Gobiernos Subnacionales puedan elegir a sus autoridades, y que estas puedan tomar decisiones de preponderancia; la Fiscal (F), que implica dotar de mayor presupuesto a los Gobiernos locales, ya sea por otorgarles la capacidad de recaudar por medio de impuestos, incluso crear nuevos o transferirles de otros niveles de estatalidad, o por transferencias del Gobierno Central; la Administrativa (A), refiere al traspaso de competencias específicas.

Los intereses territoriales y electorales desempeñan un papel central en los procesos de descentralización, ya que su implementación depende del contexto, las características del Estado, los objetivos de la reforma y los actores que impulsan el proceso. Falleti (2006) señala que las preferencias sobre el orden de implementación varían según el nivel de gobierno que lidera la iniciativa. Cuando el Gobierno Nacional toma la dirección, su enfoque suele centrarse en fortalecer el nivel municipal, buscando mejorar



la interacción y cooperación con los Gobiernos locales. En cambio, los Gobiernos Subnacionales tienden a priorizar reformas que les permitan consolidar su posición frente al nivel municipal, obteniendo ventajas políticas y administrativas en el proceso.

De aquí que los procesos de descentralización pueden fortalecer o debilitar el poder de los funcionarios subnacionales, dependiendo tanto de la coalición de actores que promueva la reforma inicial como de la secuencia de medidas implementadas posteriormente. Si la secuencia descentralizadora inicia por las dimensiones Política o Fiscal, el proceso tenderá a aumentar el poder de las autoridades subnacionales, como Gobernadores y Alcaldes, en cambio, si comienza por la dimensión Administrativa, se tenderá a disminuir su poder.

Las secuencias descentralizadoras (Falleti, 2006) $P \rightarrow F \rightarrow A$, impulsada por intereses Subnacionales, y la $F \rightarrow P \rightarrow A$, impulsada por intereses Nacionales y Subnacionales, tienden a generar un Cambio Alto en el equilibrio de poder intergubernamental.

La secuencia $A \rightarrow P \rightarrow F$, impulsada por intereses Nacionales, tiende a generar un Cambio Medio en el equilibrio de poder intergubernamental.

Las secuencias $P \rightarrow A \rightarrow F$, impulsada por intereses Subnacionales, y la $F \rightarrow A \rightarrow P$, impulsada por intereses Nacionales y Subnacionales, tienden a generar un Cambio Medio/Bajo en el equilibrio de poder intergubernamental.

La secuencia $A \rightarrow F \rightarrow P$, impulsada por intereses Nacionales, tiende a generar un Cambio Bajo en el equilibrio de poder intergubernamental.

VII.2. Análisis por País.

La descentralización en Argentina es atípica debido a un contexto inicial de mayor autonomía para los Gobiernos Subnacionales, impulsada primero por las provincias y luego por el Gobierno Nacional. Según Cravacuore (2020b), este proceso favoreció principalmente a las provincias. La descentralización siguió la secuencia $P \rightarrow A \rightarrow F$, por lo que se dio un cambio medio/bajo en el equilibrio de poder intergubernamental; fortaleciendo tanto a Intendentes como a Gobernadores. Cravacuore (2020b) también destaca que el sistema municipal argentino presenta altos niveles de autonomía institucional y política, pero cuenta con escasos recursos y un uso limitado de los mecanismos de participación ciudadana. Las reformas de descentralización en el país han sido moderadas en comparación con otros países. En la Descentralización Política,

a través (Cravacuore, 2024g) de reformas en las Constituciones Provinciales y en la Nacional, así como en la jurisprudencia de la Corte Suprema, se ha reconocido y fortalecido la autonomía municipal. Este proceso comenzó con las reformas de las Constituciones provinciales y se consolidó con la incorporación del artículo 123 en la Constitución Nacional. También se llevaron a cabo reformas en leyes para avanzar en este sentido. Solo tres provincias (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe) no garantizan la autonomía municipal en sus Cartas Magnas. La Descentralización Administrativa fue impulsada por las reformas estructurales de la década de 1990, cambiando la función de los Gobiernos locales, que comenzaron a gestionar temas previamente controlados por otros niveles del Estado. Este no fue (Cravacuore, 2020b) un traspaso formal de competencias, sino que los Municipios con mayor capacidad institucional asumieron nuevas áreas de intervención de manera subsidiaria. Además de las competencias tradicionales, las regulaciones provinciales y leyes sectoriales delegaron a los Municipios nuevas responsabilidades, como el mantenimiento escolar bajo la Ley Federal N.º 26.075 y la gestión de sistemas de protección de derechos de la niñez y adolescencia. La Descentralización Fiscal permitió que el sistema municipal incrementara su participación en el gasto público consolidado, aunque este efecto no fue inicialmente previsto. Las provincias transfieren a los Municipios parte de los ingresos obtenidos a través de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos N.º 23.548 y de la recaudación de impuestos provinciales. Además, los Gobiernos locales recaudan tasas por servicios urbanos, inspección, seguridad e higiene en comercios e industrias, y en algunos casos, impuestos sobre ingresos brutos, propiedad urbana y tenencia de automóviles. Aunque este modelo contrasta con una descentralización fiscal más profunda que en otros países latinoamericanos, el aumento de las transferencias (Cravacuore, 2020b) no ha sido suficiente para cubrir el crecimiento acelerado de las demandas sociales, lo que limita el empoderamiento real de los Municipios.

La descentralización en Bolivia fue impulsada desde el Gobierno Central con presiones de actores subnacionales y siguió la secuencia A→F→P, produciéndose un cambio bajo en el equilibrio de poder intergubernamental. El proceso fortaleció tanto a Alcaldes como a Gobernadores Departamentales. En la Dimensión Administrativa (Velásquez-Castellanos, 2024) se establecieron competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas para cada nivel de gobierno; además de crearse el Ministerio de Autonomías para coordinar las RIGs entre las diferentes entidades autónomas. No

obstante, las fallas en las RIGs y la dependencia de recursos hacen que se mantenga una planificación centralizada. En la Dimensión Fiscal (Velásquez-Castellanos, 2024), a partir de la Ley de Participación Popular, se distribuyeron los ingresos de coparticipación tributaria y se transfirieron recursos como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado en 2005. Además, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en 2010, amplió las facultades fiscales. En la Dimensión Política (Velásquez-Castellanos, 2024) se dio el reconocimiento de cuatro niveles autonómicos/territoriales: el nivel Central del Estado, el nivel Departamental, el nivel Municipal y el nivel Indígena Originario Campesino.

La descentralización en Brasil, (Grin y Abrucio, 2016) plasmada en la Constitución Federal de 1988, contó con el acuerdo de diversos actores sociales y con un fuerte lobby subnacional, principalmente de los Gobernadores; por tales motivos Grin y Abrucio (2016) plantean que el proceso siguió la secuencia $P \rightarrow F \rightarrow A$, generándose un cambio alto en el equilibrio de poder intergubernamental. En la Dimensión Política (Grin, 2024) se fortaleció la capacidad de decisión de los Estados y Prefecturas Municipales, otorgándoseles mayor poder de autogobierno al institucionalizarse las elecciones directas para Gobernadores, prefeitos y vereadores; además de que a las Prefecturas Municipales se les facultó la competencia para legislar sobre asuntos de interés local. En la Dimensión Fiscal se redistribuyeron recursos entre la Unión, los Estados y los Municipios, concediéndoseles a estos últimos autonomía financiera con respecto a los entes Subnacionales, además de asignárseles competencias tributarias. En la Dimensión Administrativa se confirió a los Estados y Prefecturas Municipales mayor capacidad para gestionar sus propios servicios y tomar decisiones sobre su funcionamiento.

La descentralización en Chile (Vial Cossani, 2016), impulsada desde el Gobierno Central, ha priorizado reformas en las dimensiones administrativa y fiscal, manteniéndose la agenda nacional sobre las territoriales, lo que denota un fortalecimiento espurio de las autonomías subnacionales. Montecinos (2024) señala 3 etapas claves del proceso: (A) la tutela centralista, (B) las reformas administrativas y las reformas políticas limitadas, y (C) el cambio constitucional. La descentralización ha sido conducida primordialmente por la élite política, enfocándose en reformas administrativas, y con un escaso protagonismo de actores territoriales. El proceso es incompleto, con una gobernanza regional dominada por el centralismo, y dificultades para una gobernanza democrática. La secuencia de la descentralización (Cravacuore,

2023) comienza con la Descentralización Administrativa, con la multiplicación de capacidades y responsabilidades, en paralelo, se implementa la Descentralización Fiscal, con el cambio en el marco financiero para aumentar los recursos fiscales, Finalmente, se completa con la Descentralización Política, instaurándose la elección popular de Alcaldes y Concejales; por lo que, la secuencia $A \rightarrow F \rightarrow P$, presenta un cambio bajo en el equilibrio de poder intergubernamental.

En Colombia, el proceso de descentralización (Sanabria-Pulido, Bello-Gómez y Leyva, 2024) ha sido impulsado por el Estado Nacional, concentrándose en las dimensiones fiscal y política, pero descuidando la administrativa. El nivel departamental ha quedado debilitado, y con un rol ambiguo en las RIGs; en cambio, el nivel municipal fue fortalecido y al Estado Nacional se le atribuyó un control fiscal fuerte. La descentralización siguió la secuencia $P \rightarrow A \rightarrow F$, lo que dio un cambio medio/bajo en el equilibrio de poder intergubernamental; robusteciendo más a Alcaldes que a Gobernadores Departamentales. La Descentralización Política fue la primera en ser impulsada, comenzando en la década de 1980 con reformas destinadas a transferir funciones y competencias a las entidades territoriales. La Constitución de 1991 consolidó este proceso al definir a los Municipios como entidades esenciales dentro de la división político-administrativa y al concederles autonomía política. La Descentralización Administrativa implicó la transferencia de funciones y responsabilidades de gestión a los Gobiernos locales; por ejemplo, la delegación de funciones en el ámbito de la salud a las entidades territoriales, bajo la Ley 100, de 1993, habilitando a los Municipios para administrar servicios de salud mediante las ESE (Empresas Sociales del Estado). La Descentralización Fiscal se implementó como un complemento, proporcionando a los Municipios recursos financieros propios y sistemas de transferencias automáticas desde el Gobierno Central, para facilitar el cumplimiento de sus funciones. Un ejemplo de esto es la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), establecido por la Ley 715 de 2001. Este sistema permite la transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los Municipios para financiar servicios esenciales como educación, salud y agua potable.

El proceso de descentralización en Ecuador (Córdova y Rosas, 2024) se ha desarrollado bajo dos modelos con características particulares, ambos impulsados por el Gobierno Central. El primero, de sello neoliberal, desde 1979 a 2008, y el segundo, de corte neodesarrollista, de 2008 a la actualidad. Para ambos modelos, la descentralización



siguió la secuencia $P \rightarrow A \rightarrow F$, lo que produjo un cambio medio/bajo en el equilibrio de poder intergubernamental. El proceso fortaleció más a los Alcaldes que a los Prefectos Provinciales. El modelo neoliberal (Córdova y Rosas, 2024) inicia con la Constitución de 1979, estableciendo reformas políticas, administrativas y financieras, lo que ocasiono un cambio en la estructura territorial del poder. Las reformas fueron implementadas de manera irregular y sin una articulación coherente, pero sentaron las bases para una formalización más clara con la Constitución de 1998. Este periodo coincidió con una doble transición: la consolidación democrática y la aparición de un proyecto neoliberal, plasmado en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios, Públicos de 1993, orientado a una menor intervención estatal y mayor integración al capital global. El modelo neodesarrollista inicia en 2008, con un nuevo régimen político enmarcado en el giro a la izquierda con Alianza PAIS, y se materializa en la Constitución del mismo año. El modelo se basa en un mecanismo de distribución de transferencias que es obligatorio y progresivo. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), de 2010, define la descentralización como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, estableciendo las modalidades de gestión para competencias exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales. Para ejecutar este proceso se creó el Consejo Nacional de Competencias (CNC), con la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), liderando la implementación de la descentralización y de la desconcentración. Este modelo no ha transformado la estructura territorial del poder, sino que ha profundizado las contradicciones entre el ámbito Nacional y el Subnacional; además, ha limitado el avance del proceso de autonomías indígenas.

En Paraguay, con el fin del gobierno del general Alfredo Stroessner en 1989, (Nickson, 2016) se habilitaron elecciones democráticas para Intendentes que se llevaron a cabo en 1991; pero recién en 2010 se sanciona la Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966) que introduce modernizaciones a la gestión municipal. La descentralización (Nickson, 2017) se ha ralentizado y ha sido limitada por prácticas clientelares; en lo político, moldeando las RIGs, en lo fiscal, permitiendo desviaciones de las transferencias fiscales intergubernamentales para fortalecer lazos clientelares y en lo administrativo utilizando los nombramientos a cargos municipales como recompensa. Para Bozzolasco (2015), en la Dimensión Política, la descentralización ha buscado transferir poder desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos locales; sin embargo, el legado de centralización

y clientelismo ha dificultado la implementación efectiva. En la Dimensión Fiscal, la capacidad de recaudación otorgada a los Gobiernos locales es insuficiente, lo que limita la autonomía fiscal y la eficacia, volviendo a los Municipios altamente dependientes de las transferencias del Gobierno Central. En la Dimensión Administrativa, si bien la LOM atribuye responsabilidades a los Municipios, la superposición de funciones entre niveles de gobierno y la limitada capacidad técnica de las administraciones locales ha mermado los logros esperados. La descentralización, impulsada desde el poder central, siguió la secuencia $P \rightarrow F \rightarrow A$; produciéndose, en teoría, un cambio alto en el equilibrio de poder intergubernamental; fortaleciendo tanto a Gobernadores como a Intendentes. Sin embargo, a causa de una descentralización incompleta persisten superposiciones de funciones entre los niveles de gobierno, y la transferencia de poder político no ha sido acompañada con las capacidades fiscales y administrativas necesarias para una gestión local autónoma y eficaz que se materialice en un verdadero cambio alto en el equilibrio de poder intergubernamental.

En Perú, el proceso de descentralización (Dosek, Quiñón y Pineda, 2022) comienza en el 2002 con la dimensión política, continua la fiscal y posteriormente la administrativa. El proceso ha sido impulsado desde el Gobierno Central con presión de actores subnacionales. La secuencia de poder $P \rightarrow F \rightarrow A$ implicó un cambio alto en el equilibrio de poder intergubernamental, fortaleciendo tanto a Gobernadores Regionales, como a Alcaldes. Sin embargo, la fuerte centralización, las tensiones entre las regiones y un Estado-Nación no articulado en la práctica, la falla de coordinación de las RIGs y la dependencia de las transferencias presupuestarias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Subnacionales ocasiona que no se materialice un verdadero cambio alto en el equilibrio de poder intergubernamental. Con respecto a las dimensiones de la descentralización (Dosek, Quiñón y Pineda, 2022), en la Política se establecieron Gobiernos Regionales, se habilitó la elección de autoridades regionales y locales, y se impulsó la participación ciudadana. En la Fiscal se buscó aumentar la autonomía financiera de los Gobiernos Subnacionales; sin embargo, la capacidad de recaudación local se mantuvo limitada mientras aumentaron las transferencias presupuestarias; generándose disparidades territoriales debido a regalías mineras. En la Administrativa se transfirieron competencias, se estableció el Consejo Nacional de Descentralización y la Secretaría de Descentralización, y se promovió la creación de mancomunidades. No obstante, la falta de capacidades, la fragmentación territorial, y los problemas de

coordinación de las RIGs que generan superposiciones de funciones dificultan la ejecución de las competencias transferidas.

La Descentralización en Uruguay (Freigedo y Marzuca, 2024) ha sido impulsada desde el Gobierno Central, destacándose el papel del Frente Amplio. Se observa la secuencia $A \rightarrow F \rightarrow P$, produciéndose un cambio bajo en el equilibrio de poder intergubernamental. Consideramos que la Descentralización Administrativa inicia la secuencia, ya que la Reforma Constitucional de 1997 estableció diferenciaciones entre los niveles departamental y municipal, la Ley N.º 18.567 de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, de 2009, determinó la creación de Municipios, la Ley N.º 18.644, de 2021, resolvió elecciones municipales en localidades de más de 5.000 habitantes y la Ley N.º 19.272, de 2014, amplió las competencias y recursos de los Municipios; pero estos aún no son plenamente autónomos por no contar con reconocimiento jurídico. La Descentralización Fiscal, que se puede evidenciar en la mencionada Ley N.º 19.292 con la creación del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) y en las transferencias presupuestarias hacia el tercer nivel de gobierno es insuficiente, ya que la capacidad fiscal de los Municipios es nula. La Descentralización Política está pendiente, no se evidencian (Magri, 2016) cambios redistributivos del poder político institucional, en cambio, ha aumentado la presencia del Estado Central. Cabe mencionar que la descentralización en Montevideo (Magri, 2016) ha tenido una mayor connotación democrática, tanto en lo representativo, como en lo participativo; además de mayor presupuesto para la prestación de servicios y para políticas sociales.

La descentralización en Venezuela siguió la secuencia $P \rightarrow A \rightarrow F$, lo que dio un cambio medio/bajo en el equilibrio de poder intergubernamental, fortaleciéndose a Gobernadores y Alcaldes. El proceso (Mascareño Quintana, 2024) estuvo impulsado por actores subnacionales y por el Estado Central, y se dio de la siguiente manera: Descentralización Política, en 1989, con la elección y remoción de los Gobernadores, y con la creación de la figura del Alcalde y su elección; La Dimensión Administrativa, también en 1989, con la descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público (aunque los Municipios ya contaban con una serie de funciones y competencias asignadas); Descentralización Fiscal, en 1995, con la participación de los Estados y Municipios en el producto del impuesto al valor agregado y en el Fondo



Intergubernamental para la Descentralización, y en 1996 con las Asignaciones Económicas Especiales para los Estados, derivadas de minas e hidrocarburos.

VII.3. Comparación entre los Países.

Los casos analizados se asemejan en que los procesos de descentralización buscan fortalecer el poder subnacional y mejorar la eficiencia gubernamental. En términos generales, todos los países han implementado reformas políticas, administrativas y fiscales, aunque en distintos grados y secuencias. La descentralización política fue uno de los primeros enfoques en varios países, permitiendo elecciones directas para cargos subnacionales, y es común la tendencia de aumentar la participación ciudadana y la autonomía local, especialmente a nivel municipal.

A pesar de estas similitudes, las diferencias en el contexto, motivaciones y secuencia de los procesos son notorias. Por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador, los Gobiernos Subnacionales han logrado grados variados de autonomía, mientras que en Chile y Uruguay se ha mantenido una estructura centralizada.

En relación con los actores e intereses que impulsaron los procesos de descentralización, en la mayoría de los países, el proceso fue impulsado en primera instancia desde el Gobierno Central; en casos como Argentina, la presión inicial proviene de las provincias y luego del Estado Nacional. En Bolivia, el Gobierno Central inicia la descentralización, apoyado por la presión subnacional. En Chile y Ecuador las reformas respondieron a una agenda nacional de modernización y control político.

Los procesos de descentralización; impulsados por factores políticos, económicos y sociales propios de cada país, han seguido diversas secuencias, lo que ha devenido en diferentes grados en el equilibrio de poder intergubernamental. Las secuencias de los procesos de descentralización y los cambios de equilibrio de poder en las RIGs se pueden observar en la siguiente tabla:



Cuadro 2. Secuencias de la descentralización y cambio de equilibrio de poder en las RIGs:

País	Secuencia de la Descentralización	Cambio de equilibrio de poder en las RIGs
Argentina	$P \rightarrow A \rightarrow F$	Medio-Bajo
Bolivia	$A \rightarrow F \rightarrow P$	Bajo
Brasil	$P \rightarrow F \rightarrow A$	Alto
Chile	$A \rightarrow F \rightarrow P$	Bajo
Colombia	$P \rightarrow A \rightarrow F$	Medio-Bajo
Ecuador	$P \rightarrow A \rightarrow F$	Medio-Bajo
Paraguay	$P \rightarrow F \rightarrow A$	Alto (no materializado en la práctica)
Perú	$P \rightarrow F \rightarrow A$	Alto (no materializado en la práctica)
Uruguay	$A \rightarrow F \rightarrow P$	Bajo
Venezuela	$P \rightarrow A \rightarrow F$	Medio-Bajo

Tabla de elaboración propia.

En Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela el proceso de descentralización inicio con la dimensión política, continuando la administrativa y posteriormente la fiscal, lo que ha dado un cambio medio-bajo en el equilibrio de poder de las RIGs.

En Brasil, Paraguay y Perú la secuencia también inicia con la dimensión política, pero continua con la fiscal y luego la administrativa, lo que implica un cambio alto en el equilibrio de poder de las RIGs. No obstante, si bien teóricamente la secuencia empleada en Paraguay y Perú sugiere un cambio alto en el equilibrio de poder de las RIGs, un contexto de clientelismo y centralismo en Paraguay, y una fragmentación territorial en Perú han dificultado la descentralización, derivando en un cambio de equilibrio medio-bajo tendiendo a bajo.

Por su parte, Colombia y Ecuador otorgan inicialmente autonomía política a los Municipios, aunque con una descentralización administrativa parcial y dependencia fiscal, especialmente en el caso ecuatoriano, donde el control Central sigue siendo fuerte. En Colombia, la Constitución de 1991 dejó a los Departamentos con roles ambiguos, concentrándose el Poder en el Estado Central.

En contraste, países como Bolivia, Chile y Uruguay presentan una secuencia de descentralización donde el Gobierno Central mantiene el control en aspectos clave de las RIGs, por lo que se ha dado un cambio de equilibrio bajo. Cabe destacar que Chile y Uruguay han priorizado las reformas administrativas y fiscales sin consolidar un verdadero autogobierno municipal.

Comparando las dimensiones de la descentralización entre los países, en la Dimensión Política, todos los países, a excepción de Uruguay, han reconocido constitucionalmente la autonomía política de los Municipios. En Argentina, la Constitución Nacional de 1994 fortaleció a los Municipios al otorgarles autonomía institucional, no obstante, tres provincias todavía no la reconocen plenamente. Bolivia y Brasil han fortalecido la elección directa de sus autoridades subnacionales, aunque en Bolivia se implementó de manera más centralizada. En Colombia se otorgó autonomía y se fortaleció a los Alcaldes, permitiéndoles ejercer mayor control local, sin embargo, el centralismo persiste. En Chile y Paraguay se ha dado un avance en la elección popular de autoridades locales, sin embargo, el centralismo sigue siendo fuerte.

En la Dimensión Fiscal, Brasil ha fortalecido la autonomía financiera de los Estados y Municipios al permitirles captar ingresos propios y recibir transferencias equitativas. En Argentina, aunque se lograron incrementos en la participación municipal en el gasto público y los Municipios tienen la capacidad de generar recursos propios, estos resultan insuficientes para enfrentar la demanda de servicios. Bolivia y Colombia han buscado financiar a sus Municipios mediante la coparticipación tributaria y la transferencia de recursos específicos, como el IDH en Bolivia y el SGP en Colombia; sin embargo, en ambos casos los Gobiernos locales siguen siendo dependientes del financiamiento Nacional. En Ecuador el modelo neodesarrollista asegura transferencias progresivas, aunque el proceso ha profundizado las tensiones con el Gobierno Central. Paraguay presenta limitaciones fiscales para los Municipios, donde la falta de recursos frena la efectividad de los Gobiernos locales.

En la Dimensión Administrativa, Brasil y Colombia han transferido al nivel municipal la gestión de servicios públicos, lo que ha aumentado la capacidad administrativa local, si bien en Colombia persiste una ambigüedad en el rol de los Departamentos. Argentina y Bolivia han descentralizado competencias a través de leyes y acuerdos, pero no siempre formalmente, lo que favorece a que solo los Municipios con mayor capacidad asuman nuevas áreas. En Chile y Ecuador la descentralización administrativa ha sido más controlada y limitada, en gran medida por la dependencia de los Municipios hacia el Gobierno Central.



VIII. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE RECENTRALIZACIÓN

VIII.1. Marco Teórico.

La recentralización (Arellano, 2023) es un proceso de ajuste de la descentralización, donde los niveles subnacionales pierden o ceden capacidades y recursos previamente transferidos desde el nivel Nacional. Este proceso limita la autonomía local en la definición de prioridades y asignación de recursos. Los ejecutivos determinan el inicio, la dirección y la intensidad de las reformas que conducen a la recentralización, buscando concentrar mayor control e influencia sobre el territorio, con el objetivo de alinear los ámbitos Nacional y Subnacionales dentro de un horizonte estratégico común. Por su parte, los actores subnacionales tienden a resistirse al proceso, más aún cuando las reformas comprometan la autonomía política. En cambio, la resistencia será menor cuando las medidas se relacionen con responsabilidades administrativas que resulten difíciles de gestionar.

Ángel Arellano (2023) plantea una teoría secuencial de la recentralización, en tres dimensiones principales: la política-ideológica, la política pragmática y las políticas orientadas al cumplimiento de acuerdos internacionales de inversión. Estas dimensiones se relacionan con las razones detrás de las políticas recentralizadoras, mientras que las subdimensiones de cada una de estas dimensiones son la Administrativa, la Fiscal y la Política.

La subdimensión Política (P) abarca las medidas que afectan la autonomía política de los Gobiernos Subnacionales; la subdimensión Administrativa (A) incluye las competencias territoriales absorbidas por niveles superiores de gobierno; y la subdimensión Fiscal (F) se refiere a acciones que corrigen o dirigen la política fiscal subnacional, como la reducción de transferencias o la limitación de autonomía fiscal.

En el proceso de recentralización (Arellano, 2023) se identifican dos secuencias principales que estructuran el retorno de competencias y recursos al nivel Nacional; la primera, $A \rightarrow F \rightarrow P$, comienza con la recentralización de competencias administrativas, enfocada en el control y la gestión de obras y servicios. Posteriormente, se introducen restricciones fiscales y normativas que limitan la autonomía subnacional. Finalmente, se incrementa la influencia del Poder Central en la orientación de políticas locales y la toma de decisiones. En la segunda secuencia, $F \rightarrow A$, el proceso se inicia con reformas



fiscales, seguidas por cambios administrativos que reestructuran las normativas relacionadas con la gestión local de los recursos reorganizados. Aunque esta secuencia puede tensar las RIGs, no necesariamente restringe la autonomía política de los Gobiernos Subnacionales, ya que no incide directamente en su capacidad de decisión política.

Las medidas implementadas en la recentralización (Arellano, 2023) tienen diferentes intensidades e impactos. Las de Alta Intensidad implican la absorción total de competencias o recursos previamente descentralizados, el reemplazo o la eliminación de instancias subnacionales, y una transformación radical del equilibrio entre niveles de gobierno. Las de Mediana Intensidad incluyen reformas estructurales que alteran la relación entre el Estado Nacional y los Subnacionales, por razones políticas o administrativas, o la intervención directa en funciones subnacionales. Las de Baja Intensidad refieren a ajustes normativos u operativos desde el Estado Nacional para orientar la política territorial, sin alterar significativamente las competencias subnacionales.

Las medidas de mediana y alta intensidad están ligadas a una Recentralización Explícita, ya que implica reformas normativas y regulatorias que reducen las prerrogativas subnacionales en beneficio del nivel nacional, frecuentemente generando tensiones intergubernamentales. Las medidas de baja intensidad están relacionadas a una Recentralización Sutil, por enfocarse en ajustes menores que refuerzan el rol central sin afectar de manera significativa la autonomía subnacional, minimizando el conflicto.

Teniendo en cuenta las intensidades de las medidas implementadas, existen (Arellano, 2023) dos escenarios de recentralización; el de Recentralización Parcial, que se lleva a cabo mediante políticas de baja o mediana intensidad, enfocadas en reformar aspectos específicos en los que el Estado Nacional recupera ciertas competencias previamente transferidas a las administraciones territoriales. El otro escenario, el de Recentralización Total, es impulsado por políticas de alta intensidad, buscando una reforma profunda del Estado para aumentar significativamente la influencia del poder Central.

VIII.2. Análisis por País.

En Argentina, los motivos que impulsan la recentralización son de carácter político-pragmático, orientados a reforzar el papel del Gobierno Federal y de los Gobiernos provinciales en la toma de decisiones y en la implementación de políticas locales; observándose una secuencia $F \rightarrow A$. La recentralización fiscal inicia con una nueva distribución primaria, enmarcada en la Ley de Coparticipación Federal del 2002 y con el empleo de transferencias discrecionales; la recentralización administrativa fue ejecutada sin reformas estructuras, en cambio, se materializó con el diseño de Políticas Federales. La recentralización es parcial, dado que (Cravacuore, 2020b) se implementan políticas de baja intensidad, como el financiamiento a movimientos sociales afines al Gobierno Nacional en áreas territoriales, sin acordarlo con los Gobiernos locales; y políticas de intensidad media, como la centralización de políticas federales de infraestructura desde 2003 a través de transferencias discrecionales (a Gobiernos locales afines al Gobierno Nacional), transferencias directas de recursos financieros a las Municipalidades sin mediación de las provincias (buscándose la cooptación de líderes locales) y la nacionalización de la asistencia social. Sin embargo, no se han efectuado reformas legales significativas que limiten las competencias de los Gobiernos locales, lo que genera efectos de una recentralización explícita como sutil.

En Brasil, los motivos que impulsan la recentralización son de carácter político-pragmático, orientados a reforzar el papel del Gobierno Federal; observándose una secuencia $A \rightarrow F \rightarrow P$; ya que, (Grin, 2024) en la dimensión administrativa hay un aumento de control del Gobierno Central en cuanto a la implementación de políticas públicas y la asignación del gasto público. En la dimensión fiscal se presentan reducciones de ingresos por una mengua del porcentaje de transferencias, quita de potestades tributarias y la creación de ingresos nacionales no coparticipables. En la dimensión política se crearon restricciones para la emancipación municipal y normas de como las Prefecturas Municipales deben gastar su presupuesto. Por otro lado, hubo una intromisión en la definición del número de Vereadores. Esta caracterización plantea una recentralización parcial, explícita, y de mediana intensidad.

En Chile, por motivos políticos-pragmáticos, se ha dado una recentralización parcial, explícita y de mediana intensidad, observándose una secuencia $F \rightarrow A$ en el servicio de educación municipalizado, debido a (Wartenberg y Marchi, 2016) la incapacidad



técnica de las Municipalidades para gestionar la educación, por la falta de calidad en el servicio y por la segregación educativa. Este proceso ha cristalizado (Cravacuore, 2023) en la Ley Nacional de Educación N.º 21.040, que traspasa el servicio educativo a nuevos entes autónomos que agrupan establecimientos de varias comunas. Por lo que respecta a los servicios de salud municipalizada, (Wartenberg y Marchi, 2016) a causa de una falta de eficacia administrativa, carencia presupuestaria y disparidad de prestación de servicios entre comunas, se ha comenzado a debatir a nivel gremial y académico su recentralización, pero aun sin voluntad política de llevarlo a cabo.

Para Arellano (2023) en Colombia el proceso de recentralización tiene motivos políticos-pragmáticos, dándose una secuencia $F \rightarrow A$, siendo una recentralización parcial, con medidas de mediana y baja intensidad, de carácter explícito. El proceso de recentralización (Arellano, 2023) se divide en dos etapas: la primera, entre 2001 y 2008, centrada en la reforma del Sistema General de Participaciones (SGP) y cambios en el situado fiscal; la segunda, de 2011 a 2019, enfocada en reorganizar los recursos de las regalías por hidrocarburos y promover la asignación de inversiones en el territorio, destacando el Sistema General de Regalías (SGR). Dos estrategias de recentralización se realzan: la primera, de carácter político, fortaleció el poder del presidente, especialmente durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, a través de intervenciones en la gestión municipal y departamental. La segunda estrategia, más pragmática, buscó mejorar la capacidad de gestión de los Municipios y Departamentos mediante transferencias específicas, ajuste de desequilibrios territoriales y mayor control de las inversiones, con énfasis en combatir la corrupción.

El modelo de descentralización desarrollado por Alianza PAIS en Ecuador (Córdova y Rosas, 2024) puede ser analizado como un proceso de recentralización, ya que las reformas impulsadas cristalizaron en una arquitectura institucional centralista; evidenciado en unas RIGs que refuerzan la autoridad del Gobierno Central, en la capacidad de acción limitada de los Gobiernos Subnacionales por el cumplimiento de los objetivos nacionales, y una mayor presencia del Estado Central en el territorio mediante una estrategia de desconcentración de políticas públicas, lo que impele a los Gobiernos locales a ser meros implementadores de dichas políticas. El proceso tiene motivos políticos-pragmáticos, se observa (Córdova y Rosas, 2024) una secuencia $A \rightarrow F$, siendo una recentralización parcial, con medidas de mediana y baja intensidad, y de carácter explícito.



Quispe-Mamani, Quispe Borda y Turpo Gebera (2023) indican que se ha producido un proceso de recentralización en Perú, impulsado por la tradición centralista del país. Esta se manifiesta, desde la dimensión política, por la centralización de las decisiones, lo que debilita la capacidad de los Gobiernos locales de emprender sus propios proyectos. Desde la dimensión fiscal se han dado recortes presupuestarios que afectan a los Gobiernos locales, además de una concentración de recursos del Estado Central. Desde la dimensión administrativa se visualiza una excesiva burocratización que ralentiza la implementación de políticas locales, y una fragmentación de funciones que genera conflictos de competencias. Los motivos que impulsan este proceso son de carácter político-pragmático, orientados a reforzar al Gobierno Central. Se ha dado la secuencia $F \rightarrow A$; siendo una recentralización parcial de carácter explícito, si bien hay medidas de mediana y alta intensidad, se considera que el proceso ha sido de mediana intensidad.

El proceso de recentralización en Venezuela (Arellano, 2023) se dio con la secuencia $A \rightarrow F \rightarrow P$, predominando las medidas de alta intensidad por sobre las de media y baja, lo que evidencia una recentralización total y explícita, siendo políticos-ideológicos los motivos que impulsaron el proceso, ya que se buscó instalar el modelo de “Socialismo del siglo XXI” y el Estado Comunal como un nuevo sistema de organización estatal. De 18 medidas que analiza Arellano (2023), 13 afectan a la subdimensión administrativa, 13 a la fiscal y 11 a la política.

VIII.3. Comparación entre los países.

El análisis comparativo de los casos analizados muestra una tendencia general a procesos de recentralización, presentándose variaciones en los motivos, secuencias y características de las políticas recentralizadoras adoptadas en cada país. Los procesos recentralizadores se impulsan principalmente por motivos político-pragmáticos (a excepción de Venezuela), orientados a fortalecer la intervención del Gobierno Central, y a reorientar la toma de decisiones en el ámbito local. En la siguiente tabla se pueden observar las secuencias de las recentralizaciones, sus motivos, grados, carácter o efectos, e intensidad de las medidas.

Cuadro 3. Características del proceso de recentralización por país:

País	Motivos que impulsan la Recentralización	Secuencia de la Recentralización	Intensidad de las medidas tomadas	Carácter / Efectos de las medidas	Grado de la Recentralización
Argentina	Político-Pragmáticos	F→A	Mediana y Baja	Explícito y Sutil	Parcial
Brasil	Político-Pragmáticos	A→F→P	Mediana	Explícito	Parcial
Chile	Político-Pragmáticos	F→A	Mediana	Explícito	Parcial
Colombia	Político-Pragmáticos	F→A	Mediana y Baja	Explícito	Parcial
Ecuador	Político-Pragmáticos	A→F	Mediana y Baja	Explícito	Parcial
Perú	Político-Pragmáticos	F→A	Mediana y Alta	Explícito	Parcial
Venezuela	Político-Ideológicos	A→F→P	Alta	Explícita	Total

Tabla de elaboración propia.

En términos generales; en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Chile los procesos de recentralización son parciales y explícitos, impulsados mayormente por motivos político-pragmáticos. Las secuencias y el enfoque varían: mientras que Argentina y Colombia siguen la secuencia F→A; en Brasil, Venezuela y Ecuador la dimensión administrativa es prioritaria. En Argentina y Chile, la recentralización es más pragmática y gradual, con medidas de baja a mediana intensidad y un control político moderado, mientras que, en Venezuela, la recentralización es total y de alta intensidad. Brasil y Colombia enfrentan una recentralización fiscal restrictiva, limitando los recursos locales, mientras que, en Perú, las restricciones presupuestarias y la burocratización complican la gestión local. La recentralización en Ecuador se refleja en el control de políticas de seguridad y el fortalecimiento del Poder Central sobre la autonomía local. En contraste, Bolivia, Paraguay y Uruguay no presentan procesos de recentralización en sus agendas actuales.

IX. ESTRUCTURA JURÍDICA QUE SUSTENTA EL RÉGIMEN MUNICIPAL, RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL POR LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y/O LEGALES, Y MECANISMOS DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA.

IX.1. Marco Teórico.

Navarro Yáñez (1999) plantea que una cualidad que distingue a los sistemas de Gobierno Municipal es su ubicación en el diseño constitucional, es decir, su Status Constitucional, lo que conlleva dos tipos: el de Competencia General, donde los Municipios tienen un estatus autónomo frente a otros niveles de gobierno,

permitiéndoseles actuar de manera independiente y realizar acciones en función de los intereses de sus habitantes, sin necesidad de autorización previa, siendo el Municipio considerado una unidad autónoma de poder político. El otro tipo, el Principio Ultra Vires Doctrine, se caracteriza en el hecho de que los Municipios carecen de competencias propias, únicamente pueden desempeñar las funciones que les son explícitamente delegadas, el poder municipal está subordinado a los niveles de gobierno superiores y depende de ellos para actuar.

IX.2. Análisis por País.

Argentina se ubica en el tipo Competencia General, dado que los Municipios gozan de autonomía frente a otros niveles de gobierno. El marco normativo general de los Gobiernos locales argentinos (Abalos, 2003; Cravacuore, 2016) se encuentra en la Constitución Nacional, explicitado en el artículo quinto, que indica que cada provincia establecerá su régimen municipal, y en el centésimo vigésimo tercero, donde se estipula que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal. Esto ocasiona que el sistema municipal sea heterogéneo, ya que cada provincia determina en su Constitución el diseño institucional del régimen municipal, quedando el funcionamiento de los Gobiernos locales (Cravacuore, 2016) reglamentado en una Ley Orgánica de las Municipalidades particular a cada provincia. Diecinueve provincias reconocen a los Municipios la facultad de sancionar su Carta Orgánica, en las restantes provincias los Gobiernos locales se rigen por la LOM de su provincia. Tres provincias (Colella, 2022) no garantizan la autonomía municipal: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Distintos fallos (Cravacuore, 2024g) robustecen la jurisprudencia sobre la autonomía municipal; en caso de conflictos autonómicos, los Gobiernos locales pueden recurrir al Sistema Judicial Ordinario, a la Suprema Corte de Justicia de cada provincia y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En Bolivia, la autonomía municipal (Cravacuore, 2024f) está contenida por la Constitución Nacional de 2009 y por las siguientes normas: Ley de Participación Popular (Ley N.º 1551 de 1994); Ley de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez" (Ley N.º 031 de 2010) y Ley Marco de Planificación Integral del Estado (Ley N.º 777 de 2016). Por lo tanto, este caso se clasifica como de Competencia General. Los mecanismos de defensa de la autonomía municipal son: Acciones de Amparo



Constitucional e Instancia de Coordinación y Conciliación. El sistema municipal es homogéneo, todos los Municipios se rigen por la Ley Nacional N.º 482.

En Brasil, todas las Prefecturas Municipales (Grin, 2024) operan bajo un mismo marco jurídico, conforme al principio del Federalismo Simétrico. Esto significa que todas son entidades autónomas con derechos y obligaciones definidos. La Constitución Nacional de 1988 garantiza la autonomía de los Gobiernos locales, lo que clasifica el sistema municipal brasileño como uno de Competencia General. Asimismo, la CF 88 establece un régimen municipal uniforme para todas las Prefecturas, aunque puedan existir diferencias administrativas o reglamentarias según el Estado al que pertenezcan. En este sentido, el sistema municipal es esencialmente homogéneo. Por otro lado, las Prefecturas Municipales se encuadran a leyes Federales en aspectos específicos de la administración local. Finalmente, las Prefecturas Municipales (Grin, 2024) no cuentan con mecanismos formales para la defensa de su autonomía, careciendo de posibilidad de defensa jurisdiccional frente a la Suprema Corte. No obstante, poseen una defensa muy fuerte en la CF 88 contra la Intervención Federal y Estatal.

Chile se clasifica como de Competencia General, dado que (Cravacuore, 2024c) los Municipios gozan de autonomía frente a otros niveles de gobierno. La Constitución Política de 1980, con sus enmiendas, dispone el régimen unitario del país. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N.º 18.695), de 1988, establece un régimen único para todas las ilustres Municipalidades del país y la elección popular para los Alcaldes, por lo que el sistema municipal es homogéneo. La Ley de Reforma Constitucional N.º 19.097, de 1991, establece (Cravacuore, 2023) en el artículo 118 que las Municipalidades pasan a ser “corporaciones autónomas de derecho público”, por lo que la autonomía municipal tiene rango constitucional; sin embargo, en la práctica funcionan como administraciones territoriales en lugar de Gobiernos locales. Cabe mencionar que la Ley N.º 18.883, de Planta Municipal, corresponde al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Con respecto a los mecanismos legales para proteger esta autonomía (Cravacuore, Montecinos y Sanabria-Pulido, 2024) los Municipios pueden recurrir con un Recurso de Protección ante el Tribunal de Apelación Jurisdiccional, con una queja ante el Tribunal Supremo, y con un Recurso de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.



En Colombia, la estructura jurídica que fundamenta el régimen municipal se apoya principalmente en la Constitución de 1991, que establece al Municipio como la entidad básica de la división político-administrativa del Estado, reconociéndole su autonomía y la elección popular de sus autoridades, ergo, este caso se clasifica como de Competencia General. Las funciones municipales están delimitadas por la Ley N.º 136 de 1994, que regula las competencias propias de los Municipios y permite la participación directa en políticas públicas en sectores como educación, salud, servicios públicos, y desarrollo social, entre otros. El sistema municipal es homogéneo, ya que todos los Municipios se regulan por las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012. Los Municipios cuentan con procedimientos legales para defender su autonomía; por ejemplo, recurrir a la Corte Constitucional o presentar demandas contencioso-administrativas ante el Consejo de Estado.

En Ecuador, la autonomía de los Cantones (Córdova y Rosas, 2024) se encuadra en la Constitución de 2008 y se desarrolla a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que define las competencias, facultades y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), entre ellos, los Gobiernos cantonales. Por lo tanto, el sistema municipal es homogéneo. El Consejo Nacional de Competencias (CNC) también juega un rol clave en el marco normativo, ya que es responsable de coordinar y delimitar las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. La primera ley integral municipal fue promulgada en 1966, y, con sus reformas, sigue siendo la base del sistema municipal, con su versión actualizada en 2005 de 559 artículos. No existe un recurso jurídico externo al COOTAD para procesar reclamos de autonomía, lo que limita la defensa de las competencias locales. Este caso se clasifica como de Competencia General.

La autonomía municipal en Paraguay se encuentra enmarcada en la Constitución Nacional de 1992, en la Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/2010) y en las leyes y decretos referentes a la descentralización, por lo tanto, este caso se clasifica como de Competencia General. Por la existencia de la LOM el sistema municipal es homogéneo. En cuanto a la defensa de la autonomía, los Municipios pueden presentar amparos y realizar demandas en la Corte Suprema de Justicia.

En Perú, la estructura jurídica que fundamenta el régimen municipal y el reconocimiento de la autonomía municipal (Cravacuore, 2024f) se encuentra enmarcada



principalmente en la Constitución Política de 1993, en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) y en la Ley de Bases de Descentralización (Ley N.º 27783); ergo, este caso se clasifica como de Competencia General. Debido a la LOM el sistema municipal es homogéneo, salvo pequeñas diferencias. En cuanto a los mecanismos para defender su autonomía, los Gobiernos locales pueden presentar una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, y están facultados para realizar una Acción de Amparo ante el Juzgado Civil o Constitucional correspondiente a la jurisdicción del Gobierno local, pudiendo llegar ante el Tribunal Constitucional.

La estructura jurídica que sustenta el régimen municipal de Uruguay (Freigedo y Marzuca, 2024) está conformado por la Constitución de 1996 y un conjunto de leyes nacionales, entre ellas, ley N.º 18.567, ley N.º 18.644, ley N.º 19.272. La Ley N.º 18.567 establece un sistema de Municipios homogéneo. Se identifica un grupo de leyes sobre descentralización y participación ciudadana, y otro sobre presupuesto nacional. Por su parte, cada Departamento cuenta con una reglamentación que establece los límites de acción para los Municipios en su jurisdicción. Finalmente, cada Municipio define sus propios reglamentos operativos. Si bien el sistema municipal es reconocido constitucionalmente, la Constitución Nacional no reconoce la autonomía municipal, incluso, los Municipios no poseen personería jurídica; además, los Gobiernos Municipales no cuentan formalmente con ningún instrumento que defienda su autonomía directamente. Por estas características, este caso se encuadra en el Principio Ultra Vires Doctrine.

La Constitución de 1999 de Venezuela (Cravacuore, 2024e) establece el marco fundamental del régimen municipal y reconoce la autonomía de los Municipios, por lo que, este caso se clasifica como de Competencia General. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) regula el funcionamiento de todos los Municipios en Venezuela, desarrollando la autonomía municipal establecida en la Constitución y definiendo competencias y atribuciones específicas; por lo tanto, el sistema municipal es homogéneo. En caso de avasallamiento de su autonomía, en teoría, los Municipios pueden recurrir al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ).



IX.3. Comparación entre los países.

Todos los países analizados, a excepción de Uruguay, le otorgan jerarquía constitucional a la autonomía de los Municipios; por lo tanto, sus sistemas municipales se clasifican como de Competencia General. Uruguay se encuadra en el Principio Ultra Vires Doctrine. Los países también han desarrollado legislación secundaria o leyes orgánicas municipales para regular las competencias y funcionamiento municipal.

Todos los países, a excepción de Argentina, establecen un sistema municipal homogéneo, bajo leyes nacionales que unifican los criterios para todos los Municipios. La heterogeneidad en la Argentina se debe a los artículos quinto y centésimo vigésimo tercero de la Constitución Nacional, que habilitan a que cada provincia determine en su Constitución el régimen municipal, y en su LOM el funcionamiento de los Gobiernos locales. Tres provincias no garantizan la autonomía municipal.

En Chile y Uruguay, si bien el marco jurídico establece un determinado grado de autonomía municipal, en la práctica es más limitada. En Chile, aunque los Municipios son formalmente autónomos, en la práctica funcionan más como administraciones territoriales bajo el Poder Central. De igual forma, en Uruguay los Municipios no poseen personería jurídica y su rol es más administrativo que de Gobierno local. En Ecuador, el Consejo Nacional de Competencias desempeña un papel clave en la delimitación de competencias.

Todos los países, a excepción de Brasil y Uruguay, poseen mecanismos legales para defender su autonomía en caso de conflicto, como la acción de inconstitucionalidad o amparo constitucional, con posibilidad de recurrir a Tribunales Superiores o Cortes Supremas, como se observa en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, y Venezuela. Brasil carece de mecanismos formales de defensa jurisdiccional directa ante la Corte Suprema para los Municipios, aunque la Constitución Federal de 1988 prevé fuertes protecciones contra la intervención externa. Uruguay no posee los mecanismos de defensa mencionados porque no reconoce la autonomía de los municipios e, incluso, no poseen personería jurídica.

X. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

X.1.Marco Teórico.

En cuanto a la división del trabajo político, específicamente en la provisión de servicios, Navarro Yáñez (1999) señala dos tipos; el Desconcentrado, en donde los Municipios dependen del Gobierno Central y proveen servicios sin gran capacidad de decisión sobre las políticas. En lo tocante al papel en la elaboración y ejecución de políticas públicas, este tipo se alinea con el criterio de jerarquías duales, ya que los Municipios se limitan a ejecutar políticas diseñadas por los niveles superiores, actuando como órganos administrativos. Las competencias son delegadas o asignadas por los Gobiernos Centrales. En el tipo Descentralizado, los Municipios son entidades autónomas, lo que les otorga mayor capacidad de decisión y aumenta la politización a nivel local. Esto también genera relaciones de coordinación más estrechas entre los niveles de gobierno. En lo tocante al papel en la elaboración y ejecución de políticas públicas, este tipo se alinea con el criterio de jerarquías fundidas, puesto que tanto los Gobiernos locales como los Nacionales participan en la formulación y ejecución de políticas locales. Los municipios tienen competencias propias, las cuales pueden estar sujetas a instrucciones superiores.

X.2.Análisis por País.

Según Cravacuore (2008, 2016, 2024g) y Cravacuore y Nickson (2022), los Municipios en Argentina ejercen competencias propias, concurrentes y delegadas. Tradicionalmente, estas competencias incluyen: I) la construcción y mantenimiento de infraestructura urbana, II) la regulación y control de actividades dentro de su territorio, y III) la asistencia a población en situación de riesgo. Sin embargo, (Cravacuore, 2007) se han formalizado nuevas funciones municipales, tales como: defensa del consumidor y educación en distintos niveles; promoción social dirigida a colectivos específicos; seguridad ciudadana; promoción económica; acceso a la justicia y resolución de conflictos familiares o vecinales; preservación del medio ambiente y recuperación de recursos naturales. En simultáneo, se han incorporado competencias de manera informal a través de actos resolutivos nacionales o provinciales, que delegan responsabilidades sin modificar el marco normativo, como la asistencia a pymes en programas provinciales y nacionales. También se han asumido funciones sin respaldo normativo

explícito, como la preservación del patrimonio cultural y natural, el apoyo logístico a las fuerzas policiales y el mantenimiento de infraestructura escolar. Asimismo, los municipios con mayores capacidades institucionales, de recursos humanos y financieros, asumieron nuevas responsabilidades para responder a las crecientes demandas sociales. En el siglo XXI, el Estado federal ha recuperado algunas competencias municipales, mediante políticas públicas de recentralización, sin reformas institucionales profundas. Por todas estas características, el tipo de prestación de servicios es descentralizado.

En Bolivia, la Ley Municipal N.º 2028, de 1999, basada en el principio de subsidiariedad, asignó al Gobierno local las actividades que puede realizar con mayor eficiencia y eficacia, respecto a los niveles superiores; como la gestión de salud, educación, cultura, deporte, mantenimiento de caminos vecinales y obras de riego. La Nueva Constitución Política del Estado, del 2009, atribuye (Velásquez-Castellanos, 2024) a los Municipios 63 competencias (43 exclusivas, 6 compartidas y 14 concurrentes). Por ser 43 las competencias exclusivas de 63 totales, se considera que el modelo de prestación de servicios es descentralizado.

Las competencias de las Prefecturas Municipales de Brasil (Grin, 2024) están determinadas en la CF 88, siendo: servicios públicos esenciales como saneamiento, transporte público municipal y alumbrado público; planificación urbana y uso del suelo; educación básica; salud; asistencia social; infraestructura y desarrollo urbano; medio ambiente; cultura, deporte y recreación, regulación económica; arrendación y fiscalización. Algunas Prefecturas municipales han creado sus propias fuerzas de guardia (seguridad) municipal. Muchas de sus competencias requieren la colaboración con los Gobiernos Estatales y Federal. Programas clave están formulados y supervisados por el Gobierno Federal, como el Sistema Único de Saúde (SUS). Las prestaciones de servicios públicos son exclusivos, concurrentes y delegados. Por estas características enumeradas, se considera que el modelo de prestación de servicios es descentralizado.

Los Municipios de Chile poseen, según la LOM (Cravacuore, 2023), seis competencias privativas: elaboración, aprobación y modificación del Plan Comunal de Desarrollo, en línea con los Planes Regionales y Nacionales; planificación y regulación comunal, incluyendo la confección del Plan Regulador Comunal, en conformidad con las normas

legales vigentes; promoción del desarrollo comunitario; aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna, en concordancia con las leyes y normas técnicas generales dictadas por el Ministerio Central; aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, bajo cumplimiento de las leyes y normas técnicas generales dictadas por el ministerio concerniente; y aseo y ornato de la comuna. Y trece competencias compartidas entre las Municipalidades y organismos nacionales: educación y cultura; salud pública y protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; capacitación, promoción del empleo y fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización y vialidad urbana y rural; construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; transporte y tránsito públicos; prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; apoyo, fomento y colaboración en implementación de medidas de prevención en materia de seguridad; promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local. La capacidad (Vial Cossani, 2016) para gestionar estas competencias es limitada, por la alta dependencia presupuestaria del Estado Nacional, por la regulación de programas por parte de los Ministerios Nacionales, y por la implementación en las Regiones a través de los SEREMI. En esto concuerda Montecinos (2024), quien afirma que el Gobierno Central mantiene el control de los servicios públicos desconcentrados debido a la magnitud de recursos fiscales para inversión que posee. Por estas características enumeradas, se considera que el modelo de prestación de servicios es desconcentrado.

La Constitución de 1991 y la Ley N.º 136 de 1994 otorgan a los Municipios de Colombia competencias en áreas clave como: salud, educación, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, recreación y protección de grupos vulnerables. Estas responsabilidades se ejercen de manera directa, concurrente, complementaria y coordinada con otras entidades territoriales y el Gobierno Nacional, destacándose la autonomía administrativa y financiera de cada Municipio; aunque (Sanabria-Pulido, Bello-Gómez y Leyva, 2024) la capacidad de ejecución varía según características y recursos de los Gobiernos locales, generando asimetrías horizontales. Para guiar su gestión, los Municipios desarrollan Planes de Desarrollo, basados en el programa electoral del Alcalde, aprobado por el Concejo, y Planes de Ordenamiento Territorial, orientados al uso sostenible del suelo. Por estas características enumeradas, se considera que el modelo de prestación de servicios es descentralizado.



La Constitución de 2008 Ecuador (Córdova y Rosas, 2024) asigna a los Gobiernos cantonales competencias clave, como la planificación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno, control del suelo, mantenimiento de la vialidad urbana, y provisión de servicios básicos como agua potable y saneamiento. Además, se establece la gestión de transporte, infraestructura social, preservación cultural y administración catastral. Las competencias se dividen en exclusivas y concurrentes. Consideramos que el modelo de prestación de servicios es descentralizado.

Las Municipalidades de Paraguay (Nickson, 2016) tienen escasa injerencia en servicios básicos, como agua potable y salud, que permanecen centralizados bajo control del Gobierno Nacional. La prestación de servicios es delegada y concurrente. Los municipios se limitan principalmente a tareas de recolección de basura, regulación del tránsito y obras como: pavimentación, desagüe pluvial y desagüe cloacal, siendo cumplimentadas con un fondo administrado por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA. (ESSAP). La educación también está centralizada, salvo excepciones en Asunción y San Lorenzo. Las Municipalidades apenas participan en el mantenimiento de escuelas. La LOM fomenta la colaboración con autoridades nacionales y departamentales, y la planificación municipal mediante el Plan de Desarrollo Sustentable y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial; sin embargo, tampoco existen sistemas consolidados de desarrollo económico local (DEL), ya que la mayoría de los Municipios no cumplen con la planificación requerida por la LOM. Por estas características enumeradas, se considera que el modelo de prestación de servicios es desconcentrado.

Las competencias de los Gobiernos locales de Perú (Cravacuore, 2024f) están reguladas por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) y la Ley de Bases de Descentralización (Ley N.º 27783). Las competencias incluyen la planificación territorial, como la zonificación, el catastro y la habilitación urbana; y la provisión de servicios públicos locales. en áreas como: saneamiento, salud, educación, seguridad ciudadana y transporte. También abarcan la protección del medio ambiente, el desarrollo económico local; y la promoción de empleo, turismo y emprendimiento. Además, los Gobiernos locales tienen responsabilidades en la gestión de programas sociales, la lucha contra la pobreza y la protección de los derechos de grupos vulnerables. Las competencias se dividen en exclusivas, compartidas y delegadas. Se considera que hay un marco de descentralización en prestación de servicios, pero la



desconcentración aún persiste, limitando la autonomía real de los Gobiernos locales en términos de poder decisonal y recursos.

Los Municipios de Uruguay (Freigedo y Marzuca, 2024) pueden prestar los servicios clásicos brindados por los Gobiernos locales, pero en función de las posibilidades que le faciliten los Gobiernos Departamentales. La prestación de servicios es exclusiva y delegada. El incremento de responsabilidades y atribuciones de gestión son establecidas por dinámicas informales, vinculadas a relaciones y lógicas partidarias, y a la capacidad de agencia de los líderes locales. Por estos motivos, consideramos que el modelo de prestación de servicios es desconcentrado.

Aunque la Constitución de Venezuela de 1999 consagró el principio de subsidiariedad como base para la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales, los convenios de transferencia de servicios a los municipios establecidos en 1989 (Mascareño Quintana, 2024) fueron anulados, por lo que existen competencias delegadas y concurrentes. Las competencias municipales explicitadas en la Constitución de 1999, como el servicio de agua, la prestación del servicio de energía eléctrica y la atención primaria en salud, han sido recentralizadas hacia el Gobierno Central. Los Gobiernos locales solo administran el servicio de aseo urbano y domiciliario, ciertos programas sociales, infraestructura menor, regulación urbana con catastro y reglamentación de ordenación urbana. Si se considera el marco constitucional, el modelo de prestación de servicios es descentralizado; pero al analizar la actual situación de un Estado paralelo, donde entes paraestatales, de base territorial, toman competencias de los Municipios, y otras se han recentralizado en el Gobierno Central, se pueden ver características de un tipo desconcentrado.

X.3. Comparación entre los Países.

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador comparten un modelo descentralizado, caracterizado por la autonomía y competencias amplias de los Municipios en la prestación de servicios básicos y regulación local. En Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, la alta dependencia del Gobierno Central y la falta de autonomía real reflejan un modelo desconcentrado, en el que los Gobiernos locales tienen funciones limitadas y, en algunos casos, supervisadas directamente por el nivel Nacional.



A grandes rasgos, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú tienen un alto grado de autonomía para realizar funciones y administrar servicios básicos. Las competencias municipales incluyen tanto aquellas exclusivas como compartidas o concurrentes, y los Gobiernos locales suelen asumir una amplia variedad de tareas en áreas clave, además de poder coordinarse con niveles superiores de gobierno. A su vez, las funciones están claramente establecidas y son gestionadas de manera directa, aunque existen variaciones en la capacidad de implementación entre los Municipios.

En cambio, los Municipios de Chile, aunque tienen competencias asignadas y desempeñan funciones en áreas clave, su autonomía está limitada por una alta dependencia del financiamiento del Estado Nacional, y por la supervisión y regulaciones del Gobierno Central.

Por su parte, Bolivia y Venezuela tienen una estructura de servicios mayormente centralizada, con competencias específicas y limitadas para los Gobiernos locales, que cumplen principalmente funciones de mantenimiento y servicios básicos, pero sin poder real en áreas de alto impacto social, que son gestionadas por el Gobierno Nacional. Además, los Municipios cuentan con poca capacidad para asumir responsabilidades adicionales, debido a la carencia de recursos y falta de autonomía.

XI. IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES POR LOS GOBIERNOS LOCALES.

XI.1. Análisis por País.

Según Cravacuore (2016), Cravacuore y Nickson (2022), y López Acoto y Machioli (2015), en el ámbito presupuestario de Argentina existe una gran heterogeneidad, ya que cada provincia establece sus propias leyes de coparticipación y distribuye recursos según diversos criterios. Estos incluyen ingresos por coparticipación federal, regalías (eléctricas, gasíferas, petroleras y mineras), ingresos propios (como impuestos a los ingresos brutos, impuestos urbanos y rurales, patentes automotrices y sellos), y otros recursos como los provenientes de casinos. La principal fuente de ingresos para los Municipios son las tasas de inspección, seguridad e higiene para establecimientos industriales y comerciales, y las tasas por servicios urbanos. Un problema importante es la creciente dependencia financiera de los Gobiernos locales. En los últimos años,

muchos Municipios (Cravacuore, 2016) han destinado la mayor parte de sus presupuestos al pago de salarios y gastos corrientes, dejando las inversiones sujetas a transferencias discrecionales de Nación y de las provincias. Además, los Municipios también obtienen ingresos a través de la coparticipación en el marco de la Ley de Coparticipación Federal, lo que crea una brecha entre los Municipios con mayor capacidad recaudatoria, que reciben más fondos y pueden gastar más, y aquellos con menores recursos, que se ven limitados en su capacidad de gasto. Esta situación también se refleja en el gasto en salud, donde los Municipios que invierten más en este sector reciben mayores recursos, lo que a menudo genera un desvío de fondos de otras áreas municipales en busca de más financiamiento. Finalmente, los Municipios reciben ingresos por medio de las transferencias discrecionales, pero estas dependen del vínculo existente entre el Gobierno local y el Gobierno Nacional.

El financiamiento municipal en Bolivia (Velásquez-Castellanos, 2024) proviene de la coparticipación tributaria (transferencias nacionales), ingresos jurisdiccionales (impuestos locales sobre propiedad, vehículos y actividades económicas) y regalías por explotación de recursos naturales. Los Municipios enfrentan limitaciones debido a su fuerte dependencia de las transferencias del Estado Central y la falta de fuentes nuevas de financiamiento. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) contempla ingresos como transferencias del Tesoro General, regalías, donaciones y créditos, pero no proporciona alternativas fiscales para una verdadera autonomía financiera. Esta dependencia genera desafíos en la rendición de cuentas y asimetrías regionales, pues las zonas más pobladas concentran mayores recursos, profundizando desigualdades.

Las competencias fiscales de las Prefecturas Municipales brasileras (Grin, 2024) están definidas por la CF 88, atribuyéndoseles autonomía financiera, con la capacidad de recaudar y establecer tributos como: el Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU), el Impuesto sobre la Transmisión de Bienes Inmuebles (ITBI), el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS), Otorgamiento del Derecho a Construir (OODC) y los Certificados de Potencial de Construcción Adicional (CEPACs). Además, los Municipios reciben parte de los ingresos federales a través del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), además de transferencias voluntarias y recursos para programas federales con ejecución municipal. También obtienen transferencias estatales para programas específicos, y pueden recurrir a asociaciones

público-privadas, endeudamiento y cooperación internacional. No obstante, los Municipios enfrentan desafíos fiscales debido a las desigualdades regionales y la dependencia de transferencias federales y estatales, existiendo una gran dependencia de transferencias intergubernamentales para la mayoría de las ciudades, a excepción de las ciudades más grandes que recaudan en promedio más que la media nacional de Prefecturas Municipales.

Las fuentes principales de financiamiento de Chile (Cravacuore, Montecinos y Sanabria-Pulido, 2024) son: El Fondo Común Municipal (FCM) basado en un sistema de reparto solidario; ingresos propios permanentes generados por impuestos y tasas (los Municipios tienen prohibido crear nuevos impuestos locales); transferencias de uso definido desde el Gobierno Central, por medio de la SUBDERE, el GORE, Ministerios y los SEREMI. Por otra parte, pueden recibir transferencias desde entidades públicas y desde entidades privadas. Sin embargo, tienen prohibido por ley endeudarse en el sistema bancario, excepto cuando cuentan con autorización expresa para arrendamientos financieros o para asumir obligaciones crediticias como contrapartida de programas centrales. Como resultado, su única opción de financiamiento es recurrir a retrasos en los pagos a proveedores. El Gobierno Central ejerce un control riguroso sobre el gasto municipal con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica del país.

El sistema presupuestal de Colombia, regulado por la Ley N.º 819 de 2003 (Sanabria-Pulido, Bello-Gómez y Leyva, 2024) se organiza en torno a instrumentos clave como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que armoniza el manejo fiscal con la política macroeconómica y establece metas de superávit primario para los Municipios. Estos también cuentan con el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Municipal, que ordenan la inversión de recursos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones y multas, transferencias nacionales, créditos, posibilidad de endeudamiento y regalías. Sin embargo, la autonomía fiscal municipal es limitada debido a regulaciones nacionales y la intervención de la Corte Constitucional, que condicionan la planificación presupuestal local para mantener la estabilidad macroeconómica. Aproximadamente entre el 48 % y el 50% de los ingresos municipales provienen de transferencias nacionales, y solo el 30% depende de ingresos propios, variando según la capacidad fiscal de cada Municipio.



Los Cantones de Ecuador (Córdova y Rosas, 2024) cuentan con diversas fuentes de ingresos para desarrollar sus competencias. Entre los tributarios, destacan impuestos sobre la propiedad, vehículos, plusvalía, juegos de azar y una alcabala sobre venta de inmuebles. En los no tributarios, se encuentran las rentas del patrimonio, asignaciones del Estado, multas y tarifas por servicios locales como agua potable y recolección de basura. Además, reciben una coparticipación del 15% de los impuestos nacionales. Con la vigencia del COOTAD desde el 2010, se instauró un sistema equitativo y subsidiario de transferencias basado en competencias exclusivas de cada nivel territorial. Este sistema clasifica las transferencias en tres tipos: para equidad territorial, para nuevas competencias, y para compensación por recursos no renovables. A través de criterios de distribución regulados, los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden recibir fondos del presupuesto estatal y donaciones de cooperación internacional.

Los ingresos municipales en Paraguay (Nickson, 2016) incluyen tasas ambientales, patentes de rodados y otros permisos. También retienen el 70% de lo recaudado del impuesto inmobiliario, mientras que el 15% va al Departamento y el 15% restante es aportado a otros fines. Sin embargo, el sistema catastral está desactualizado, limitando la recaudación efectiva. En general, los recursos propios municipales son limitados, especialmente en áreas rurales, donde la recaudación del impuesto inmobiliario es baja; ergo, los Municipios dependen en alta medida de transferencias del Gobierno Central. Las transferencias financieras intergubernamentales, “los Royalties” y el “Fonacide”, provienen de regalías hidroeléctricas y están parcialmente condicionadas a proyectos educativos y de alimentación escolar. No obstante, la distribución de estos fondos carece de equidad territorial, favoreciendo a Municipios cercanos a las hidroeléctricas.

La mayoría de los Gobiernos locales de Perú (Quispe-Mamani, 2016) tienen ingresos propios limitados, principalmente provenientes de tasas y servicios municipales. Su principal fuente de financiamiento es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), administrado por el Ministerio de Economía, lo que refleja su alta dependencia del Gobierno Nacional, ergo, existe una concentración de recursos en el Gobierno Central, lo que limita la autonomía local. Aunque la asignación presupuestaria a Gobiernos locales ha mejorado en la última década debido a la descentralización, su participación sigue siendo baja.

Los Municipios de Uruguay no cuentan con ingresos fiscales propios. El financiamiento municipal (Magri, 2016) proviene completamente de transferencias de los Gobiernos Departamentales, establecidos en los presupuestos quinquenales, y de recursos aportados por el Gobierno Nacional; como, por ejemplo, el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM), que tiene por objetivo financiar y fortalecer a los Municipios, teniendo como condición (Freigedo y Marzuca, 2024) que cada Municipio explicita el destino de los recursos por medio de instrumentos de planificación, convenios con organismos del Estado Central, y fondos directos del Poder Ejecutivo. Existen (Magri, 2016) otras fuentes de financiamiento, como cooperación internacional centralizada (OPP) y descentralizada, fideicomisos de origen local autorizados por el Gobierno Departamental y fondos gestionados desde los Ministerios para obras.

Los Municipios de Venezuela perciben ingresos por medio de impuestos municipales, tasas por prestación de servicios, coparticipación y asistencia de las misiones. Sin embargo, el Gobierno Central (Mascareño Quintana, 2024) favorece a Municipios oficialistas mediante asistencia y apoyo de la empresa estatal PDVSA, mientras que los opositores son excluidos de estas ayudas. Desde 1999 se han reducido las transferencias de recursos a Municipios y Estados; y desde 2006 el presupuesto nacional se basa en un precio del petróleo subestimado, lo cual permite al Gobierno Central retener ingresos adicionales para distribuirlos de forma discrecional. En 2005 se creó el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) para gestionar los excedentes petroleros, desplazando recursos que deberían ir a los Gobiernos locales. Desde 2011 se priorizan asignaciones de recursos a Comunas, fuera del marco constitucional, reduciendo la autonomía financiera de los Municipios, cuya capacidad fiscal es mínima y dependiente del Situado Constitucional.

XI.2. Comparación entre los Países.

Cada país analizado tiene un sistema único en cuanto a los tipos de impuestos que los Municipios pueden recaudar y en cuanto al sistema de transferencias financieras intergubernamentales, como así también el grado de dependencia de los Gobiernos locales de las transferencias para financiar sus políticas y servicios públicos.



Los Gobiernos locales de varios países tienen en común el impuesto a la propiedad y tasas sobre servicios locales, como en Argentina, Brasil, Paraguay y Colombia. Estas fuentes tributarias se complementan con transferencias en muchos casos.

Si bien en Argentina existe una gran heterogeneidad entre provincias, en términos generales los Municipios pueden recaudar impuestos como las tasas de inspección, seguridad e higiene, además de ingresos por coparticipación federal y regalías; no obstante, su alta dependencia de transferencias financieras intergubernamentales limita su autonomía. En Bolivia según la LMAD, y en Paraguay con los Royalties y el Fonacide, la mayoría de los recursos municipales provienen de la coparticipación tributaria y regalías por recursos naturales, lo que indica una dependencia significativa del Gobierno Central debido a las pocas fuentes locales de ingresos. En Brasil, las Prefecturas Municipales tienen autonomía para recaudar impuestos sobre la propiedad, transmisión de bienes y servicios y permisos de construcción (IPTU, ITBI, ISS, OODC, CEPACs), pero igualmente dependen de fondos de participación y transferencias del Gobierno Federal y de los Estatales para financiar sus operaciones, por ejemplo, del FPM.

Por otro lado, Chile enfrenta restricciones en su capacidad para crear nuevos impuestos locales, y su financiamiento proviene principalmente del Fondo Común Municipal (FCM) y transferencias centralizadas, canalizadas por la SUBDERE, el GORE, Ministerios y los SEREMI. Uruguay es uno de los casos más extremos de dependencia, ya que los Municipios carecen de ingresos fiscales propios y se financian totalmente mediante transferencias de los Gobiernos Departamentales y fondos nacionales, como el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM).

Las diferencias más marcadas entre países se reflejan en la autonomía fiscal y el grado de dependencia de transferencias. Ecuador, a través del COOTAD, promueve un sistema equitativo y subsidiario que establece criterios de distribución de transferencias y permite mayor flexibilidad local; a diferencia de Venezuela donde los Municipios están sujetos a restricciones y favoritismo en la distribución de recursos del Gobierno Central; como, por ejemplo, a través del el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). Perú muestra una estructura similar a Venezuela en cuanto a la dependencia de transferencias a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), lo que limita la autonomía local. La dependencia de transferencias afecta la capacidad de los



Municipios para planificar y priorizar sus presupuestos. En Chile, aunque los Gobiernos locales tienen acceso a impuestos propios, están sujetos a controles y limitaciones para endeudarse, lo que restringe la autonomía en la toma de decisiones financieras. En Colombia, la planificación presupuestaria está fuertemente regulada por el Gobierno Central, lo cual limita la capacidad local para destinar fondos según sus necesidades específicas, evidencia de esto es que entre el 40% y 50% del financiamiento de los Municipios proviene de transferencias nacionales.

En definitiva, la dependencia de los Gobiernos locales, en menor o mayor medida, a las transferencias fiscales intergubernamentales, es común a todos los países analizados, siendo los Municipios pequeños y rurales más dependientes que los grandes y urbanos. Por otra parte, países con un mayor grado de descentralización fiscal permiten más autonomía a sus Municipios, mientras que aquellos que tienen sistemas centralizados restringen la autonomía fiscal de los Gobiernos locales, afectando sus capacidades.

XII. REFLEXIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES. CONCLUSIÓN.

Sobre la base de la comparación realizada sobre los diez sistemas municipales, se concluye que existen tendencias y prevalencias que se producen más allá de la dicotomía entre países federales y unitarios. Estas son:

En ocho de los diez países analizados, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, se observa un patrón dominante de RIGs estructuradas bajo un modelo de jerarquías duales, donde los gobiernos locales se encuentran en una situación de dependencia respecto al nivel Central. Ecuador y Colombia, por su parte, incorporan una dimensión de contrapoder, marcada por tensiones regionales y fragmentaciones institucionales. Venezuela constituye un caso crítico, donde se configura un federalismo disfuncional, con un sistema dual paralelo y una recentralización de facto, que socava cualquier noción efectiva de autonomía local. Por su parte, Argentina y Brasil son sistemas federales cooperativos. Por lo tanto, hay una prevalencia a un modelo de jerarquías duales. además, en todos los países, por diversos motivos y en distintos grados, se observan falencias de coordinación en las RIGs.

Los sistemas administrativos locales se inscriben principalmente en dos tradiciones: la Continental Federal y la Continental Napoleónica. Seis países —Argentina, Brasil,



Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay— se alinean formalmente con la primera, aunque en los dos últimos casos se evidencian prácticas napoleónicas en la implementación. Por otro lado, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela presentan estructuras típicamente napoleónicas, caracterizadas por una fuerte centralización, homogeneidad normativa y subordinación jerárquica. Lo relevante aquí es la brecha entre el modelo administrativo declarado y su aplicación efectiva. Mientras que varios países adoptan marcos normativos que promueven la autonomía, en la práctica sus estructuras siguen operando bajo una lógica centralista. La tendencia general, incluso en federaciones, muestra una deriva hacia el modelo napoleónico, lo cual indica una resistencia estructural al desarrollo de gobiernos locales, autónomos y funcionales.

En relación con lo anterior, se observa una prevalencia generalizada a reconocer a los municipios como unidades de gobierno, lo que ocurre en ocho de los diez países analizados. Solo en Chile y Uruguay los municipios son considerados unidades administrativas, lo que refuerza su subordinación funcional. En Venezuela, aunque formalmente se les reconoce autonomía, esta se ve vulnerada en la práctica, lo que contribuye a una disonancia estructural entre el marco normativo y la realidad institucional. Esta contradicción también se manifiesta en la coexistencia de un diseño vertical de las RIGs, carente de mecanismos eficaces de coordinación horizontal, con un reconocimiento legal o constitucional generalizado de la autonomía municipal.

Sobre el status constitucional de los Gobiernos locales, nueve países adoptan el principio de Competencia General para los Gobiernos locales, lo que implica una amplitud en las funciones que pueden asumir en beneficio de sus comunidades. La única excepción es Uruguay, que opera bajo el Principio Ultra Vires Doctrine, limitando las atribuciones municipales a aquellas expresamente conferidas por ley. En conjunto, estos elementos reflejan un modelo normativamente descentralizado, pero operativamente recentralizado, donde el reconocimiento formal de la autonomía no siempre se traduce en poder real ni en capacidad de acción efectiva para los gobiernos locales.

Por otro lado, la autonomía se regula mediante las Constituciones, legislación secundaria o Leyes Orgánicas Municipales. A nivel estructural, la mayoría de los países aplican un sistema municipal homogéneo bajo leyes nacionales, excepto en Argentina, donde los artículos 5° y 123° de la Constitución Nacional permiten a cada provincia

definir su régimen municipal, generando heterogeneidad y dejando a tres provincias sin garantía de autonomía.

En nueve de los diez países, el liderazgo municipal responde al modelo de "Alcalde Fuerte" y "Alcalde Ejecutivo", en el cual el titular del ejecutivo local concentra tanto funciones políticas como administrativas y es elegido de manera directa por la ciudadanía. Esta figura representa, al menos en el plano formal, un actor con legitimidad y centralidad institucional. Sin embargo, la existencia de alcaldes con poder concentrado contrasta fuertemente con la baja autonomía estructural de los municipios en general. El resultado es un liderazgo fuerte, pero con escaso margen de acción, especialmente en contextos de alta dependencia fiscal, fragmentación institucional y tutelaje central. Venezuela representa una excepción sustantiva, donde se observa el tipo Alcalde Fuerte con tintes de los tipos Comité-Líder y Colectivo, debido a que el poder del alcalde ha sido progresivamente diluido por la instauración de estructuras paralelas como las comunas y los protectorados, lo cual fragmenta la autoridad local y distorsiona el ejercicio del poder político en el ámbito municipal.

Puesto que los Alcaldes sudamericanos son, en mayor o menor medida, actores políticos locales preponderantes, con proyección a cargos electivos o de toma de decisiones en niveles superiores del Estado, y más allá de que predomine un modelo de concurrencia, o un modelo dual en la toma de decisiones de políticas públicas, es común la modalidad de confluencia con acuerdos ad hoc -en ciertos casos de superposición- en la participación conjunta de una gobernanza multinivel para que las políticas públicas obtengan mejores resultados, siendo las relaciones políticas entre cuadros políticos ubicados en distintos niveles estatales determinantes por sobre las relaciones interburocráticas de tipo profesional. Para los Alcaldes significa apuntalar su reputación de administrador idóneo y líder local, posicionándolo para comicios a puestos en niveles superiores del Estado; en tanto que, para el Gobierno Central y para Gobiernos intermedios sirve para demostrar la territorialización de sus programas y políticas públicas.

En la caracterización territorial y demográfica existe una total prevalencia del modelo de sistema municipal comunitario en los diez países analizados. Este se caracteriza por la existencia de un número elevado de municipios, con marcadas diferencias en términos de tamaño, densidad poblacional y extensión territorial. La consecuencia



directa de esta fragmentación es una menor capacidad institucional local, lo que limita la provisión eficiente de servicios públicos, obstaculiza la cooperación intermunicipal y genera fuertes desigualdades entre jurisdicciones. Esta situación refuerza la dependencia del nivel central y exagera las presiones sobre las RIGs, especialmente cuando no existen mecanismos sólidos de coordinación y financiamiento diferenciados. Además, impide alcanzar economías de escala, perpetuando un ciclo de vulnerabilidad y bajo desempeño de las administraciones locales.

Los regímenes electorales a nivel municipal presentan un patrón marcadamente homogéneo en nueve países, donde las normas de elección de alcaldes y concejales son definidas de manera uniforme a nivel nacional. Solo Argentina se distingue por su heterogeneidad, derivada de su configuración federal y la autonomía normativa de las provincias para establecer sus propios regímenes electorales locales. Esta homogeneidad normativa, en contextos donde la autonomía funcional es limitada, contribuye a reforzar un modelo centralizador, en el cual la democracia local es administrada desde el nivel superior del Estado. Así, aunque las elecciones sean competitivas y los alcaldes electos cuenten con legitimidad popular, el margen de maniobra institucional está restringido por un aparato normativo que condiciona el accionar local a lógicas nacionales. En todos los países, los Alcaldes son elegidos por voto directo y una fórmula mayoritaria, mientras que los concejales se eligen mediante fórmula proporcional, excepto en Perú y Venezuela, que usan una fórmula mixta.

Los procesos de descentralización en los países analizados han tenido como objetivos principales el fortalecimiento del poder Subnacional y la mejora de la eficiencia gubernamental. La descentralización política, expresada principalmente en la elección directa de autoridades subnacionales, ha promovido una mayor participación ciudadana y ha contribuido a ampliar la autonomía local, especialmente en el ámbito municipal. Sin embargo, el grado de transferencia efectiva de poder dentro de las RIGs ha sido limitado en la mayoría de los casos. En cinco países, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, el cambio ha sido bajo; en otros cuatro, Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela, puede calificarse como medio-bajo. Solo Brasil presenta un nivel alto de descentralización efectiva. En consecuencia, persiste una estructura intergubernamental predominantemente centralizada, donde los Estados nacionales continúan concentrando el poder frente a los gobiernos subnacionales.



El análisis comparativo revela una tendencia general hacia procesos de recentralización, aunque con variaciones en los motivos, secuencias y características de las políticas adoptadas en cada país. Estos procesos, impulsados principalmente por motivos político-pragmáticos, exceptuando Venezuela, que son ideológicos, buscan fortalecer la intervención del Gobierno Central y reorientar la toma de decisiones a nivel local. Solo Uruguay y Bolivia no han tenido procesos de recentralización. En Venezuela ha sido de grado total y en los demás países de grado parcial

En cuanto a la competencia de los gobiernos locales en la prestación de servicios, se observa un equilibrio entre dos modelos diferenciados. Por un lado, cinco países, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador, adoptan un enfoque descentralizado, en el cual los municipios gozan de amplia autonomía y atribuciones en la provisión de servicios básicos y en la regulación local. En estos casos, los gobiernos locales ejercen competencias tanto exclusivas como concurrentes, con funciones claramente delimitadas y una reconocida capacidad para la coordinación intergubernamental. Por otro lado, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela se enmarcan en un modelo desconcentrado, caracterizado por una marcada dependencia del Gobierno Central. En estos países, las funciones municipales son limitadas, supervisadas y reguladas por el nivel nacional, lo que se traduce en una escasa autonomía efectiva y una fuerte dependencia financiera del Estado.

Es común a todos los países que el Gobierno Central, no de jure, sino, de hecho, tenga un cierto control sobre los Gobiernos locales y sus administraciones por medio de transferencias fiscales intergubernamentales; debido a la alta dependencia económica de los Municipios de transferencias condicionadas y no condicionadas para cumplimentar sus competencias. No consideramos que esto sea una “falla” en el modelo de descentralización, sino que es una herramienta pensada adrede para cooptar Gobiernos locales, premiarlos por el acompañamiento político o castigar la disidencia. Asimismo, es una herramienta de cohesión para ejecutar políticas públicas desde una visión Nacional con la “bajada de programas”, muchas veces en detrimento de especificidades territoriales locales.



XIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abalos, M. (2003). El Régimen Municipal Argentino Después de la Reforma Nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. (nº8) (pp. 3-45). México, UNAM.
- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. E., Carrillo Barroso; R., Bañón Martínez (Eds.). *La nueva administración pública*, (pp.125-170). Madrid: Alianza Editorial.
- Arellano, A. (2023). Barajar y Dar de Nuevo. Hacia una Teoría Secuencial de la Recentralización. En *Política y Sociedad*. vol. 61 (nº1). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Arandia Ledezma, I. C. (2016). *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia, (1994-2006)*. [tesis doctoral]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Bozzolasco, I. (2015). La descentralización en Paraguay. En *Revista Novapolis*, (nº9) (pp.169-191). Asunción: Arandurã Editorial.
- Cao, H.; Rey, H., y Vaca, A. (2019). Administración Pública y Relaciones Intergubernamentales. El Federalismo Cooperativo y La Coordinación Entre Estados en La Argentina. En P., Amaya (Ed.). *El Estado, La Política y Los Diseños Institucionales*. (pp. 163-198). Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Carrera Hernández, A. (2024). *Reflexiones Finales. Descentralización, Gestión Municipal y Desarrollo*. Revista Iberoamericana del Gobierno Local. Vol. 2 (nº 25).
- Colella, G. (2022). *Gobernanza en Gobiernos Locales. Índice para medir el grado de gobernanza en los Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Autores de la Argentina.
- Córdova, M.; Rosas, G. (2024). *Descentralización y Gobiernos Locales en Ecuador*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local. vol. 2 (nº25).
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios argentinos, (1990–2005). En D., Cravacuore; R., Israel. (coops.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)*, (pp 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Autónoma de Chile.



- Cravacuore, D. (2008). Perspectiva de los Gobiernos Locales en Argentina. En G., Molina (ed.). *Territorio y Gestión Municipal: Pautas de Gestión Territorial hacia un Municipio Innovador*. (pp.149-170). Mendoza: INCIHUSA -CONICET.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos Locales en Argentina. En C., Vial Cossani; J., Ruano De La Fuente (coops.). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. (pp. 15-40). Santiago: Universidad Autónoma de Chile -CLAD.
- Cravacuore, D. (2020a). La Autonomía Municipal en América Latina. Estudio Comparado de Casos Nacionales. En S., Ilari; D., Cravacuore (eds.), *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina*, (pp.12-23). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2020b). La Recentralización Municipal en Argentina. En J., Mendoza; E., Ruiz (eds.), *Federaciones de las Américas: Descentralización, Relaciones Intergubernamentales y Recentralización*, (pp.379-395). Ciudad de México: INAP.
- Cravacuore, D.; Nickson, A. (2022). Intra-State Relations In Argentina: A Permanent Conflict Between Legal Autonomy And Political Centralism. En C., Copus; R., Kerley; A., Jones. *A Modern Guide to Local and Regional Politics*. (pp.65-79). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cravacuore, D. (2023). *Medición de la Autonomía Municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990- 2020)*. Revista Estado y Políticas Públicas. (n°20) (pp. 135-158).
- Cravacuore, D. (2024a). Clase 5: Dinámica del Federalismo Argentino [Material de clase]. Municipalismo comparado, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cravacuore, D. (2024b). Clase 6: Tipos de Gobierno local en Argentina [Material de clase]. Municipalismo comparado, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cravacuore, D. (2024c). Clase 8: El sistema municipal en Chile. Análisis general de su estructura, normas, instituciones, actores, comportamientos y procesos [Material de clase]. Municipalismo comparado, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cravacuore, D. (2024d). Clase 9: El sistema municipal en Uruguay. Análisis general de su estructura, normas, instituciones, actores, comportamientos y procesos [Material de clase]. Municipalismo comparado, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

- Cravacuore, D. (2024e). Clase 10: Los sistemas municipales en países federales iberoamericanos: Brasil, México y Venezuela. Análisis general de su estructura, normas, instituciones, actores, comportamientos y procesos. Análisis de sus procesos de descentralización municipal. [Material de clase] Municipalismo comparado, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cravacuore, D. (2024f). Clase 11: Los sistemas municipales en países unitarios de Iberoamérica: Bolivia, Colombia, España, Paraguay y Perú. Análisis de sus procesos de descentralización municipal [Material de clase]. Municipalismo comparado, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cravacuore, D. (2024g). Cuarenta Años de Descentralización Municipal en Argentina. En D., Cravacuore; A., Carrera Hernández; S., Castillo Ramos-Bossini (eds.). *La Descentralización Municipal en América Latina y España*. (pp. 91-112). Madrid: Dykinson.
- Cravacuore, D.; Montecinos, E.; Sanabria-Pulido, P. (2024). Intergovernmental Relations And Decentralization. En C., Avellaneda; R., Bello-Gómez (eds.). *Handbook on Subnational Governments and Governance*. (pp.151-164). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Dosek, T.; Quiñón, A.; Pineda, E. (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Lima: Editorial Hanns Seidel Stiftung (HSS); Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Falleti, T. (2006). Una Teoría Secuencial de la Descentralización en América Latina: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada. *En Desarrollo Económico*. vol. 46 (n°183) (pp. 317-352).
- Fernández Alles, J.; Yanis Blanco, S.; Cardarello, A.; Cordero Nieves, Y.; Hernández Aguilar, O.; Mendoza Ruiz, J.; Revenga Sánchez, M. (2021). *Informe Iberoamericano 2020 de relaciones intergubernamentales*. Cádiz: Revista Iberoamericana de relaciones Intergubernamentales (RIBRIG).
- Freigedo, M.; Goinheix, S. (2019). Análisis de los niveles de autonomía de los Gobiernos departamentales en Uruguay. En A., Cardarello; P., Ferla (coords). *Descentralización en Uruguay. Propuestas para Avanzar en la Agenda*. (pp.13-31). Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

- Freigedo, M.; Marzuca, A. (2024). *Descentralización Municipal En Uruguay: Un Proceso Reciente y Gradual*. En Revista Iberoamericana de Gobierno Local vol. 2 (n°25).
- Grin, F.; Abrucio, F. (2016). *Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local. (N°11).
- Grin, E. (2024). *El Municipio en la Federación Brasileña: Estructura, Funcionamiento y Perspectivas*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local. Vol. 1 (n° 25).
- Heinelt, H., Hlepas, N. (2006). Typologies of Local Government Systems. En: H., Bäck; H., Heinelt; A Magnier. (eds.) *The European Mayor*. (pp, 21-42). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, H.; Hlepas, N.; Kuhlmann, S, Swianiewicz, P. (2018). Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors. En Heinelt, H.; Magnier, A.; Cabria, M.; Reynaert, H. (Eds.). *The European Mayor*. (pp. 19-78). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L.; Marks, G.; Schakel, A.; Niedzwiecki, S.; Chapman Osterkatz, S.; Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*. (Vol I). Oxford University: United Kingdom.
- Linares, S.; Gómez-Reino, M. (2017). La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales. En S., Martí i Puig; J., Solís Delgadillo; F., Sánchez (Eds.). *Curso de Ciencia Política*. (pp. 449-490). Ciudad de México: Senado de la Republica, LXIII Legislatura.
- López Accotto, A.; Macchioli, M. (2015). *La Estructura de la Recaudación Municipal en la Argentina: Alcances, Limitaciones y Desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Magri, A. (2016). Gobiernos Locales en Uruguay. En C., Vial Cossani; J., Ruano De La Fuente (coops). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. (pp. 373-406). Santiago: Universidad Autónoma de Chile -CLAD.

- Mascareño Quintana, C. (2024). *La Descentralización Truncada: El Municipio Venezolano*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local vol. 2 (n° 25).
- Molina Morte, A. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. [Tesis doctoral]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Montecinos, E. (2024). *La Esquiva Descentralización en Chile. Hitos, Avances, Desafíos desde 1990 a la Fecha*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local vol. 1 (n°25).
- Mouritzen, P.; Svava, J. (2002) *Leadership at the apex - politicians and administrators in western local government*. Estados Unidos de América: University of Pittsburgh Press.
- Navarro Yáñez, C. (1997). *El Nuevo Localismo Democrático: Análisis Descriptivo de Algunas Tendencias*. En Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (n°9) (pp. 95-103).
- Navarro Yáñez, C. (1999). Límites al Nuevo Localismo: Gobierno Municipal de las Democracias Occidentales en Perspectiva Comparada. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) (n°100) (pp. 273-289). Madrid.
- Navarro Yáñez, C; Ramírez Pérez, M. (2002). Enfoques para el Estudio de Gobierno Municipal en Relación con Otros Niveles de Gobierno. *Ciencias de Gobierno*. vol. 6 (n° 11) (pp. 11-26).
- Nickson, A. (2016). *El Gobierno Local en Paraguay: Un Análisis Comparativo a través de Diez Elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo - Asociación de Juntas Municipales.
- Nickson, A. (2017). El lento proceso de la descentralización en Paraguay: El papel del clientelismo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. (n°16) (pp. 5-24).
- Quispe-Mamami, E. (2016). Gobiernos Locales en Perú. En C., Vial Cossani; J., Ruano De La Fuente (coops). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. (pp. 313-350). Santiago: Universidad Autónoma de Chile -CLAD.
- Quispe-Mamani, E.; Quispe Borda, W.; Turpo Gebera, O. (2023). Recentralization, intergovernmental conflicts and territorial inequality: perspective of local governments in Perú. *Revista de Administração Pública*, vol. 57 (n°2) (pp. 1-22). Rio de Janeiro.



- Rocquard, I.; Navarro, C. (2012). *Liderazgo Local: Análisis Comparado entre España y Argentina*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (nº5) (pp. 39-63).
- Sanabria-Pulido, P.; Bello-Gómez, R.; Leyva, S. (2024). *Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Colombia: Gobernanza Local y Capacidad Administrativa a partir de la Constitución de 1991*. Revista Iberoamericana del Gobierno Local. vol. 1 (nº 25).
- Velásquez-Castellanos, I. (2024). Medio Siglo de Descentralización y Autonomías en Bolivia. Revista Iberoamericana del Gobierno Local vol. 2 (nº25).
- Vial Cossani, C. (2016). Las Municipalidades en Chile. En C., Vial Cossani; J., Ruano De La Fuente (coops) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. (pp. 111-138). Santiago: Universidad Autónoma de Chile -CLAD.
- Wartenberg, R.; Marchi, F. (2016). Recentralización e internalización municipal. Dos tendencias en el Derecho local chileno. *En Anuario de Derecho Municipal 2016* (N.º 10) (pp. 191-207). Universidad Autónoma de Madrid, *Instituto de Derecho Local*, Facultad de Derecho: Marcial Pons.
- Yañez Henric, F. (2015). *Reformando el Cabildo. Cómo un Cabildo más activo puede salvar los Gobiernos Municipales en el Estado de México*. [Tesis de Maestría]. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.

