



LOS MUNICIPIOS EN IBEROAMÉRICA DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Daniel Alberto Cravacuore¹

Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Nacional de Río Tercero
(Argentina)

Resumen:

Este artículo analiza las últimas décadas de descentralización del gobierno local en Iberoamérica y propone una interpretación que supera su concepción como transferencia lineal de poder. Desde un enfoque multidimensional de la autonomía local y las relaciones intergubernamentales, examina comparativamente los veintiún estudios nacionales y territoriales reunidos en los tres volúmenes del número especial, considerando autonomía, competencias, recursos, capacidades estatales, desigualdades territoriales, relaciones intergubernamentales, participación y transformación de las agendas locales. Los resultados muestran trayectorias heterogéneas, mecanismos diferentes detrás de resultados institucionales semejantes, desajustes entre competencias y capacidades, desigualdades territoriales persistentes, procesos selectivos de recentralización e iniciativas territoriales que exceden las transferencias entre niveles de gobierno. Se concluye que, concluido el ciclo descentralizador, la evolución de los gobiernos locales se comprende mejor como un proceso continuo de reconfiguración territorial del poder, donde interactúan descentralización, recentralización, interdependencia e iniciativas construidas desde los territorios.

¹ dcravacuore@unq.edu.ar

Publicado en línea: 15/10/2026



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.

**Palabras clave:**

Descentralización; autonomía local; recentralización; reconfiguración territorial del poder; relaciones intergubernamentales; Iberoamérica.

Abstract:

This article examines recent decades of local government decentralization in Ibero-America and proposes an interpretation that moves beyond its conception as a linear transfer of power. Using a multidimensional approach to local autonomy and intergovernmental relations, it comparatively analyzes the twenty-one national and territorial studies included in the three volumes of the special issue, considering autonomy, competencies, resources, state capacities, territorial inequalities, intergovernmental relations, participation, and changes in local agendas. The results reveal heterogeneous trajectories, different mechanisms behind similar institutional outcomes, mismatches between competencies and capacities, persistent territorial inequalities, selective recentralization, and territorial initiatives that extend beyond transfers between levels of government. It concludes that, with the decentralization cycle complete, the evolution of local governments is best understood as a continuous process of territorial reconfiguration of power, in which decentralization, recentralization, interdependence, and initiatives originating within territories interact.

Key words:

Decentralization; local autonomy; recentralization; territorial reconfiguration of power; intergovernmental relations; Ibero-America.



Sumario del Trabajo

- I. *Introducción*
- II. *De la descentralización como reforma a la reconfiguración territorial del poder*
- III. *Múltiples trayectorias: patrones de transformación del gobierno local iberoamericano*
 - III.1. *Descentralización consolidada, pero estructuralmente interdependiente*
 - III.2. *Descentralización con autonomía reconocida, pero capacidad efectiva limitada*
 - III.3. *Descentralización gradual y tardía*
 - III.4. *Descentralización oscilante: avances, estancamientos y recentralización selectiva*
 - III.5. *Descentralización revertida o subordinada a la concentración política*
 - III.6. *Los tipos no son destinos*
- IV. *Autonomía sin suficiencia: el desajuste entre competencias, recursos y capacidades*
- V. *El territorio importa: descentralización, capacidades desiguales y fragmentación*
- VI. *La recentralización no es una excepción: reversibilidad y disputa por el poder territorial*
- VII. *Gobernar la interdependencia: relaciones intergubernamentales, cooperación y asociativismo*
- VIII. *Después de la descentralización: hacia una agenda de reconfiguración territorial del poder*
- IX. *Conclusiones*
- X. *Referencias bibliográficas*

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas descentralizadoras modificaron Iberoamérica durante las últimas décadas. Con ritmos, secuencias y alcances muy diferentes, numerosos países transformaron su organización territorial del Estado, ampliaron la legitimidad política de sus gobiernos locales, transfirieron competencias, reformaron sus sistemas de financiamiento e incorporaron nuevas formas de participación y coordinación territorial. El cambio resulta especialmente significativo si se considera el punto de partida: una región marcada por una larga tradición centralista y por gobiernos locales que, en muchos casos, llegaron a ocupar una posición marginal dentro de los sistemas políticos nacionales. Nickson (2024) vincula el comienzo de esta transformación con la democratización iniciada a fines de la década de 1970 y con el progresivo reconocimiento del municipio como espacio para ampliar la participación política, acercar el Estado a la ciudadanía y mejorar la prestación de servicios.

Varias décadas de reformas ofrecen ya un período suficientemente extenso para evaluar esas transformaciones. Sin embargo, el balance resulta menos sencillo de lo que sugerían las primeras expectativas descentralizadoras. La generalización de elecciones locales, el reconocimiento jurídico de la autonomía, la ampliación de competencias y el crecimiento de las agendas municipales no configuraron un proceso homogéneo ni condujeron a un modelo común de gobierno local. Tampoco siguieron una trayectoria lineal desde sistemas centralizados hacia estructuras progresivamente más descentralizadas. Los recorridos nacionales muestran avances, interrupciones, reformas parciales, ciclos de profundización y, en algunos casos, procesos explícitos de recentralización.

La literatura regional ya identificó una parte importante de estas tensiones. Nickson (2024) propuso un balance de las luces y sombras de la descentralización, con atención a sus bases históricas, políticas, fiscales y administrativas. Avellaneda y Bello-Gómez (2024) desplazaron la discusión hacia los resultados de las políticas descentralizadas y los desafíos relacionados con las capacidades gubernamentales, la gobernanza multinivel, la representación y la rendición de cuentas. Recientemente, Cravacuore (2026) planteó que la descentralización local iberoamericana mostró un desarrollo asimétrico entre sus dimensiones política, administrativa y fiscal y que los avances normativos no aseguraron una autonomía efectiva. La persistencia de fuertes desigualdades territoriales, la debilidad de las capacidades estatales locales y las dificultades de coordinación intergubernamental explican parte sustantiva de esas limitaciones.



Ese diagnóstico permite avanzar más. Si después de varias décadas los procesos nacionales continúan combinando descentralización y centralización, autonomía y dependencia, ampliación de competencias y restricciones fiscales, quizás el problema no resida solamente en que la descentralización permanezca incompleta. La propia idea de un proceso que debería alcanzar un punto final descentralizado puede resultar insuficiente para comprender la evolución de los sistemas de gobierno local en Iberoamérica.

Este artículo parte de esa cuestión y sostiene como argumento central que, concluido el ciclo de reformas descentralizadoras, los sistemas de gobierno local iberoamericanos se comprenden mejor a partir de un proceso continuo de reconfiguración territorial del poder que como resultado de una secuencia unidireccional de transferencia de autoridad desde el centro hacia los gobiernos subnacionales. Desde esta perspectiva, descentralización y recentralización no constituyen necesariamente etapas mutuamente excluyentes. Pueden coexistir dentro de un mismo sistema político, afectar de forma distinta sus dimensiones política, administrativa y fiscal e incluso avanzar simultáneamente en sentidos opuestos según el sector de política pública, el nivel territorial o el período considerado.

Esta perspectiva no niega la utilidad del concepto de descentralización. Por el contrario, intenta situarlo dentro de un marco más amplio. La descentralización continúa designando transferencias de autoridad, recursos, competencias y poder de decisión hacia los niveles subnacionales de gobierno. Pero esas transferencias ocurren dentro de relaciones intergubernamentales dinámicas, sujetas a disputas políticas, restricciones fiscales, cambios institucionales y profundas diferencias territoriales. Las atribuciones concedidas en un momento pueden restringirse después; las competencias transferidas pueden quedar sometidas a regulación central; una mayor autonomía política puede convivir con una creciente dependencia financiera; y una expansión de responsabilidades puede incluso reforzar formas indirectas de control desde niveles superiores.

La evidencia reunida en los tres volúmenes especiales del número 25 de la Revista Iberoamericana de Gobierno Local ofrece una oportunidad singular para examinar esta cuestión. El conjunto comprende veintiún estudios articulados alrededor de una matriz temática suficientemente común: origen y evolución de la descentralización, autonomía local, reformas políticas, competencias, financiamiento, participación, asociativismo, innovación, agenda local y, en varios casos, procesos de recentralización. Aunque los



artículos presentan diferencias, su lectura conjunta permite comparar trayectorias que abarcan buena parte de la diversidad institucional iberoamericana.

La comparación se realizó mediante una lectura transversal de los estudios a partir de dimensiones comunes: autonomía política, administrativa y fiscal; competencias y recursos; capacidades estatales; desigualdades territoriales; participación y transformación de las agendas locales; relaciones intergubernamentales; y procesos de recentralización. A partir de esas dimensiones se identificaron recurrencias y contrastes entre las trayectorias nacionales y territoriales. Los patrones que se presentan más adelante constituyen tipos analíticos contruidos para ordenar esas regularidades y no categorías mutuamente excluyentes ni una clasificación exhaustiva de los casos. Dadas las diferencias metodológicas y de profundidad entre los estudios, la comparación busca identificar configuraciones y tendencias comunes antes que establecer mediciones homogéneas entre países.

La diversidad de las trayectorias reunidas en los tres volúmenes sugiere que la pregunta comparativa no debería reducirse a establecer qué países descentralizaron más y cuáles menos. Esa aproximación supone una única escala y tiende a tratar la descentralización como una variable acumulativa. La comparación muestra, en cambio, combinaciones diferentes entre legitimidad política, competencias, recursos fiscales, regulación y capacidades estatales. El problema reside, por tanto, en comprender cómo interactúan esas dimensiones y qué configuraciones de poder territorial producen.

En estas páginas proponemos desplazar el foco desde la descentralización entendida como estado final hacia la reconfiguración continua de las relaciones de poder territorial. El interés principal no reside en determinar si una reforma alcanzó una supuesta condición completa, sino identificar qué autoridad ejerce cada nivel de gobierno, sobre qué materias, con qué recursos, bajo qué mecanismos de coordinación y con qué capacidad efectiva para ejercerla.

Esta perspectiva también permite revisar el significado de la recentralización. En su forma más evidente, esta supone una transferencia de autoridad, competencias o recursos desde niveles territoriales hacia instancias centrales. Sin embargo, existen formas más sutiles. La centralización puede avanzar mediante regulaciones sectoriales, condicionamientos financieros, controles administrativos o fondos de asignación discrecional (Cravacuore,

2017). De este modo, una arquitectura formalmente descentralizada puede coexistir con prácticas de gestión que reducen la autonomía efectiva.

No se pretende construir una clasificación definitiva de los sistemas de gobierno local iberoamericanos ni elaborar un índice de descentralización. El objetivo es identificar regularidades comparadas a partir de las trayectorias reconstruidas en los tres volúmenes y proponer una interpretación de conjunto. La hipótesis es que, después de varias décadas de reformas, el principal rasgo compartido no es la convergencia hacia un modelo descentralizado, sino la permanencia de procesos de negociación y redistribución del poder entre niveles de gobierno. Las diferencias nacionales importan, pero detrás de ellas aparecen algunos dilemas comunes: la relación entre autonomía y recursos, entre competencias y capacidades, entre descentralización e igualdad territorial y entre autogobierno y coordinación intergubernamental.

Desde esta perspectiva, el interrogante que organiza este artículo deja de ser cuánto avanzó la descentralización y pasa a ser cómo se configuró el poder territorial después de varias décadas de reformas. Esa modificación de la pregunta permite interpretar de otra forma tanto los logros como las limitaciones del proceso y abre la posibilidad de pensar el gobierno local iberoamericano más allá de la oposición simple entre centralización y descentralización.

II. DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO REFORMA A LA RECONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

La descentralización fue concebida durante buena parte de las últimas décadas como una reforma destinada a transferir autoridad, responsabilidades y recursos desde los niveles centrales hacia gobiernos subnacionales. Esta definición conserva utilidad, pero la experiencia iberoamericana obliga a introducir dos precisiones. La primera es que la descentralización comprende dimensiones diferentes —política, administrativa y fiscal— que no necesariamente avanzan de manera simultánea. La segunda es que las atribuciones transferidas no permanecen inalteradas: pueden ampliarse, condicionarse, reorganizarse o volver a concentrarse.

La dimensión política fue la que mostró avances más extendidos. La elección de autoridades locales, el reconocimiento jurídico de la autonomía y la ampliación de los espacios de representación transformaron el lugar del municipio en numerosos sistemas

nacionales. Nickson (2024) vincula este cambio con el proceso de democratización regional asociado al fin de los gobiernos autoritarios. Sin embargo, la legitimidad política no aseguró por sí sola capacidad efectiva de autogobierno. La experiencia comparada muestra que gobiernos localmente electos pueden continuar sometidos a restricciones fiscales, regulatorias o administrativas que reducen sus márgenes de decisión.

La dimensión administrativa presenta una trayectoria más heterogénea. La transferencia de funciones amplió el campo de intervención municipal, pero en numerosos casos no estuvo acompañada por recursos humanos, sistemas de gestión o capacidades técnicas equivalentes. Colombia constituye un claro ejemplo: la descentralización fortaleció a los municipios, pero la construcción de capacidades administrativas recibió menor atención que la distribución de competencias y recursos (Sanabria-Pulido et al., 2024). La cuestión no es menor, porque una responsabilidad formalmente local puede continuar dependiendo en la práctica de decisiones, información o asistencia provenientes de otros niveles.

La dimensión fiscal mostró rezagos particularmente persistentes. Nickson (2024) identifica la persistencia de una fuerte dependencia de transferencias como una de las sombras del proceso latinoamericano. La autonomía financiera no equivale simplemente a disponer de mayores recursos: supone también capacidad para generar ingresos propios, decidir prioridades de gasto y sostener políticas con cierta previsibilidad. Allí donde los gobiernos locales dependen de transferencias condicionadas o inestables, la autonomía política puede coexistir con una capacidad limitada para transformar preferencias territoriales en políticas públicas.

El principal aprendizaje comparado reside, por tanto, en la falta de sincronía entre dimensiones. Un país puede profundizar la elección local y, simultáneamente, mantener una fuerte centralización fiscal; puede ampliar competencias y reforzar controles administrativos; o puede incrementar transferencias sin aumentar la libertad para decidir su destino. La descentralización deja entonces de ser un continuo simple entre centralización y autonomía para convertirse en una configuración variable de autoridad, recursos y capacidades.

Desde esta perspectiva, este artículo propone utilizar la noción de reconfiguración territorial del poder para designar la transformación continua de la distribución de autoridad, recursos, responsabilidades y capacidades entre niveles de gobierno.



Descentralización y recentralización constituyen dos direcciones posibles dentro de ese proceso, pero entre ambas existe una amplia gama de arreglos híbridos. El interés analítico se desplaza desde la existencia formal de transferencias hacia las condiciones efectivas bajo las cuales cada nivel decide, financia, ejecuta y responde por las políticas públicas.

La noción de reconfiguración territorial del poder no sustituye, por tanto, a las de descentralización, recentralización o gobernanza multinivel, sino que las sitúa dentro de un objeto analítico más amplio. Descentralización y recentralización identifican direcciones en la redistribución vertical de autoridad, mientras la gobernanza multinivel permite observar las relaciones de coordinación e interdependencia entre niveles. La reconfiguración territorial refiere, en cambio, al proceso mediante el cual se modifica la combinación entre autoridad, recursos, responsabilidades, capacidades, relaciones intergubernamentales e iniciativas construidas desde los propios territorios; esa combinación constituye, en cada momento, una configuración territorial del poder siempre susceptible de modificación. Su utilidad reside precisamente en permitir analizar conjuntamente movimientos de signo diferente que pueden coexistir dentro de un mismo sistema y producir configuraciones territoriales que no pueden ordenarse adecuadamente sobre una única escala entre centralización y descentralización.

Esta reformulación también modifica el significado de la autonomía. Autonomía no equivale a aislamiento institucional. Los gobiernos locales desarrollan sus funciones dentro de sistemas interdependientes y, cuanto más amplias son sus agendas, mayor suele ser la necesidad de coordinación. Avellaneda y Bello-Gómez (2024) subrayan precisamente que el fortalecimiento local debe analizarse dentro de sistemas de gobernanza multinivel. La capacidad para coordinar y negociar puede ser, por ello, tan importante como la posesión formal de una competencia. La descentralización modifica la interdependencia entre niveles de gobierno, pero no la elimina; la ampliación de la autonomía local puede incluso aumentar las necesidades de coordinación cuando las políticas dependen de competencias, recursos o decisiones distribuidos entre distintos niveles.

La reconfiguración territorial del poder permite así integrar dimensiones que con frecuencia fueron analizadas por separado: autonomía, capacidades y relaciones intergubernamentales, considerando al mismo tiempo las condiciones territoriales en las

que operan y las iniciativas que se construyen desde los propios gobiernos locales. La autonomía sin capacidades puede ser nominal; las capacidades sin autonomía pueden convertir al municipio en un ejecutor sofisticado de decisiones ajenas; y ambas resultan insuficientes cuando las relaciones entre niveles dependen de negociaciones informales, controles unilaterales o arreglos fiscales imprevisibles. Después de varias décadas de reformas, el problema ya no consiste únicamente en completar transferencias pendientes, sino en comprender cómo se construyen y modifican estas configuraciones territoriales del poder.

III. MÚLTIPLES TRAYECTORIAS: PATRONES DE TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL IBEROAMERICANO

La comparación de los veintiún estudios confirma que no existe una trayectoria iberoamericana única. Los casos parten de estructuras constitucionales, tradiciones centralistas, escalas territoriales y capacidades estatales muy diferentes. Los patrones que se presentan a continuación no constituyen una clasificación cerrada ni etapas de una secuencia evolutiva. Son tipos analíticos contruidos a partir de configuraciones recurrentes y no de un único criterio clasificatorio: consideran conjuntamente el grado de institucionalización de la autonomía, las condiciones para su ejercicio efectivo, la temporalidad y continuidad de las reformas, sus posibles movimientos de reversión y las relaciones intergubernamentales en las que se insertan.

III.1. Descentralización consolidada, pero estructuralmente interdependiente

Brasil y Colombia permiten observar sistemas en los que la descentralización modificó de manera profunda el lugar del gobierno local. En Brasil, la Constitución de 1988 reconoció al municipio como entidad federativa autónoma y amplió sustancialmente sus responsabilidades. El balance de Grin (2024), sin embargo, muestra que la autonomía constitucional convive con diferencias importantes de capacidades estatales y con nuevas tensiones de coordinación y recentralización.

En Colombia, la Constitución de 1991 convirtió a los municipios en protagonistas de la transformación territorial del Estado. El proceso amplió su relevancia política y fiscal, pero produjo resultados muy distintos según las capacidades locales y no siempre aseguró recursos suficientes para las responsabilidades transferidas (Sanabria-Pulido et al., 2024). La consolidación de la descentralización no eliminó la dependencia mutua entre niveles: la volvió más compleja.



Argentina introduce una tercera variante dentro de este patrón. La reforma constitucional de 1994 reconoció la autonomía municipal al nivel federal, pero dejó a las provincias la definición de su alcance y contenido, consolidando una estructura en la que la posición institucional de los gobiernos locales varía significativamente entre jurisdicciones (Cravacuore, 2024). Comparados, los tres casos muestran que una descentralización ampliamente institucionalizada puede descansar sobre arquitecturas muy diferentes: reconocimiento del municipio como entidad federativa en Brasil, fortalecimiento municipal dentro de un sistema unitario descentralizado en Colombia y autonomía constitucionalmente reconocida pero configurada por los gobiernos provinciales en Argentina. La consolidación institucional, por tanto, no conduce a un modelo uniforme de gobierno local.

Cuando la descentralización alcanza un grado elevado de institucionalización, los problemas dejan de concentrarse exclusivamente en la transferencia de competencias y pasan a relacionarse con la coordinación, la desigualdad de capacidades y la articulación fiscal. Lo que distingue este patrón no es la ausencia de restricciones de capacidad o financiamiento, sino el hecho de que la posición institucional del gobierno local ya fue transformada de manera estructural y esas restricciones operan dentro de un orden territorial ampliamente descentralizado. La descentralización consolidada no elimina al centro; transforma las condiciones de su relación con el territorio.

III.2. Descentralización con autonomía reconocida, pero capacidad efectiva limitada

Un segundo patrón aparece cuando el reconocimiento formal de la autonomía avanza con mayor rapidez que las condiciones necesarias para ejercerla. Bolivia, Ecuador, Cuba y Puerto Rico llegan a esta situación por caminos institucionales diferentes, pero comparten una brecha entre atribuciones reconocidas y capacidad efectiva. En Bolivia persisten componentes centralizadores pese a las reformas autonómicas; en Ecuador, la heterogeneidad territorial condiciona el ejercicio de las competencias; en Cuba, el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal convive con una tradición centralizadora que todavía restringe la iniciativa local; y en Puerto Rico, la fragilidad fiscal limita responsabilidades que formalmente recaen sobre los municipios (Velásquez-Castellanos, 2024; Córdova & Rosas, 2024; Pérez Hernández & Guzón Camporredondo, 2024; Rodríguez-Carrasquillo & Cordero-Nieves, 2026).

La comparación muestra también que una misma distancia entre reconocimiento jurídico y autogobierno efectivo puede responder a mecanismos diferentes. Las restricciones pueden provenir del diseño institucional, de las desigualdades territoriales, de las relaciones políticas entre niveles de gobierno o de las condiciones fiscales. El resultado puede ser semejante, aunque los procesos que conducen a él sean distintos.

Este patrón aparece, con distintas intensidades, en buena parte de la región. La autonomía formal constituye una condición relevante, pero no suficiente. Su ejercicio depende de recursos fiscales, capacidades administrativas y márgenes efectivos de decisión.

III.3. Descentralización gradual y tardía

No todos los países ingresaron al ciclo descentralizador al mismo tiempo. Uruguay creó municipios recién en 2010, dentro de una tradición históricamente centralizada, por lo que su experiencia constituye un proceso reciente y gradual (Freigedo & Marzuca, 2024). Costa Rica avanzó mediante reformas sucesivas que fortalecieron la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, pero dentro de una trayectoria incremental (Pallavicini Campos, 2024).

Paraguay y Panamá muestran que la temporalidad de la descentralización condiciona sus resultados. En ambos casos, el reconocimiento institucional de mayores espacios locales antecedió en buena medida a la disponibilidad de capacidades y recursos suficientes. Paraguay mantuvo una fuerte gravitación del nivel central después de las reformas constitucionales de la década de 1990, mientras Panamá demoró durante décadas la aplicación efectiva de su agenda descentralizadora y recién la reactivó con mayor fuerza desde 2015 (Centurión, 2026; Rosas Carrión, 2026). La existencia de una agenda descentralizadora no determina, por sí misma, el ritmo ni la continuidad de su ejecución.

Honduras ofrece una variante cercana. Desde la Ley de Municipalidades de 1990 se sucedieron programas, políticas y marcos normativos orientados a profundizar la descentralización, pero su implementación mostró discontinuidades y resultados limitados. La persistencia de capacidades municipales desiguales, la dependencia financiera y las dificultades para transferir recursos en correspondencia con las responsabilidades explican la distancia entre la densidad del diseño institucional y sus resultados efectivos (Carías Dávila, 2026).



Estas trayectorias muestran que la gradualidad tampoco constituye un recorrido único. La temporalidad importa no solo por el momento en que comienza la descentralización, sino también por la continuidad de las reformas, su secuencia y la capacidad para implementarlas. Un reconocimiento institucional temprano puede tardar años en traducirse en transformaciones efectivas, mientras procesos iniciados más tarde pueden avanzar de manera sostenida.

La comparación temporal impide, por ello, tratar las últimas décadas como si todos los países hubieran recorrido un mismo ciclo. La descentralización iberoamericana reúne procesos que comenzaron en momentos diferentes, avanzaron con ritmos distintos y muestran grados muy desiguales de continuidad institucional.

III.4. Descentralización oscilante: avances, estancamientos y recentralización selectiva

La descentralización también perdió continuidad en algunas trayectorias nacionales. No se trata de una simple vuelta al punto de partida, sino de combinaciones cambiantes entre autonomía, controles, recursos y competencias. México muestra un desarrollo irregular entre distintas dimensiones de la descentralización; Perú, ciclos de impulso y retracción; y Nicaragua y El Salvador, modificaciones posteriores que redujeron márgenes previamente abiertos a los gobiernos locales (Carrera Hernández, 2024; Quispe-Mamani et al., 2024; Ruiz de Robertini, 2026; Albarenga et al., 2026).

Estas experiencias muestran que la discontinuidad puede adoptar formas diferentes. Conviene distinguir entre la asincronía de las distintas dimensiones de la descentralización, la reversión de ciclos reformistas y la recentralización de atribuciones o recursos. Los mecanismos no son equivalentes, aunque puedan producir resultados semejantes en términos de reducción de la autonomía efectiva.

Las trayectorias oscilantes cuestionan la idea de acumulación irreversible. La autonomía obtenida en una etapa puede ser restringida en otra, y diferentes dimensiones pueden moverse simultáneamente en sentidos opuestos.

III.5. Descentralización revertida o subordinada a la concentración política

Venezuela representa, en este sentido, el caso más claro de reversión del proceso descentralizador. Los avances producidos desde fines de la década de 1980 fueron seguidos, a partir de 1999, por un proceso de reconcentración que redujo progresivamente

espacios de autonomía de los gobiernos territoriales (Mascareño Quintana, 2024). La recentralización deja aquí de afectar determinadas dimensiones del autogobierno para integrarse en una transformación más general de la distribución política del poder.

La diferencia con otros procesos resulta analíticamente importante. No toda recentralización responde a la misma lógica (Cravacuore, 2017). Algunas medidas pueden estar asociadas a problemas de coordinación, igualdad territorial o capacidad administrativa; otras se inscriben en procesos más amplios de subordinación política de los gobiernos territoriales. Confundir ambas situaciones impediría comprender sus causas y consecuencias.

III.6. Los tipos no son destinos

Estos patrones no representan destinos institucionales. Un mismo país puede desplazarse entre ellos y combinar rasgos de varios tipos. Tampoco existe una correspondencia simple entre federalismo y descentralización efectiva o entre Estado unitario y centralización. Las instituciones constitucionales importan, pero sus efectos dependen de recursos, capacidades, relaciones políticas y mecanismos de coordinación.

Consideradas en conjunto, estas trayectorias muestran que la transformación del gobierno local avanzó de manera asincrónica entre sus distintas dimensiones. La descentralización no desaparece de este enfoque. Cambia su lugar analítico: deja de ser el destino hacia el cual deberían avanzar los sistemas territoriales y pasa a constituir una de las direcciones posibles dentro de una dinámica más amplia de redistribución del poder.

IV. AUTONOMÍA SIN SUFICIENCIA: EL DESAJUSTE ENTRE COMPETENCIAS, RECURSOS Y CAPACIDADES

Uno de los hallazgos más consistentes de los estudios nacionales es la expansión de responsabilidades locales a un ritmo superior al fortalecimiento de las condiciones necesarias para ejercerlas. Transferir una función, descentralizar su gestión y fortalecer al gobierno que la recibe son procesos relacionados, pero no equivalentes. Una competencia sin autoridad decisoria, financiamiento suficiente o capacidad administrativa puede convertirse en una transferencia de cargas antes que en una ampliación efectiva del autogobierno.

La insuficiencia fiscal adopta formas distintas según el diseño institucional. Puerto Rico muestra cómo la ampliación de responsabilidades puede quedar limitada por una base

financiera débil; El Salvador evidencia los efectos que produce una reducción de transferencias sobre municipios con menor capacidad propia; y Uruguay muestra que un aumento de recursos transferidos no equivale necesariamente a autonomía fiscal cuando los gobiernos locales carecen de potestades tributarias propias (Rodríguez-Carrasquillo & Cordero-Nieves, 2026; Albarenga et al., 2026; Freigedo & Marzuca, 2024). La variable decisiva no es solo cuánto recibe el municipio, sino qué margen posee para decidir sobre esos recursos.

El problema no se agota en el financiamiento. Las capacidades estatales locales incluyen recursos humanos profesionales, información, planificación, gestión financiera, sistemas administrativos y capacidad de implementación. República Dominicana y Guatemala permiten observar dos caras diferentes de este problema. En el primer caso, el propio diseño institucional vincula la transferencia de competencias y recursos con el desarrollo institucional, la capacitación y la profesionalización de los gobiernos locales (Montero, 2024). En Guatemala, en cambio, la amplitud de las competencias municipales convive con fuertes diferencias territoriales y con superposiciones respecto de las funciones del Ejecutivo, de modo que la capacidad para ejercer competencias propias o recibir funciones delegadas varía sustantivamente entre municipios (Salguero Rodas, 2026). El contraste muestra que la capacidad local depende tanto de los mecanismos institucionales destinados a fortalecerla como de las condiciones territoriales sobre las que esos mecanismos operan.

Panamá y Honduras agregan a esta comparación el problema de la ejecución. En el primero, la distancia entre el reconocimiento de la agenda descentralizadora y su aplicación efectiva muestra que la existencia de un marco institucional no garantiza por sí misma la transferencia sostenida de capacidades y recursos (Rosas Carrión, 2026). El segundo presenta una dificultad relacionada: la sucesión de programas y marcos orientados a profundizar la descentralización produjo resultados limitados frente a la persistencia de capacidades municipales desiguales y dependencia financiera (Carías Dávila, 2026). Ambos casos muestran que el desajuste entre competencias y capacidades depende no solo del diseño institucional, sino también de la continuidad y capacidad de implementación de las reformas.

España muestra que estos desajustes tampoco son exclusivos de sistemas locales institucionalmente débiles. Después de décadas de consolidación democrática y



descentralización territorial, persisten cuestiones abiertas relativas a la delimitación de competencias, el financiamiento local, la organización municipal y la articulación supramunicipal (Barrero Rodríguez et al., 2024). El caso resulta especialmente significativo porque muestra que la tensión entre autonomía, suficiencia y coordinación no constituye necesariamente una etapa transitoria del desarrollo institucional: puede permanecer dentro de sistemas locales ampliamente consolidados.

México introduce una dimensión adicional del problema. Su trayectoria muestra que la capacidad efectiva de los gobiernos municipales depende no solo del volumen de competencias o recursos disponibles, sino de la forma en que se combinan las distintas dimensiones de la descentralización y se distribuyen las responsabilidades entre niveles de gobierno (Carrera Hernández, 2024). El caso mexicano refuerza así una conclusión comparativa: la suficiencia local no constituye un atributo aislado del municipio, sino el resultado de un determinado arreglo entre autonomía, recursos, capacidades y relaciones intergubernamentales.

Brasil y Colombia permiten observar el mismo problema desde sistemas en los que la descentralización alcanzó una profundidad mayor. En Brasil, la ampliación de las responsabilidades municipales coexistió con fuertes diferencias de capacidad estatal y con restricciones fiscales que condicionan particularmente a los gobiernos locales de menor escala (Grin, 2024). En Colombia, la transferencia de competencias y recursos fortaleció significativamente a los municipios, pero la heterogeneidad de capacidades produjo resultados muy diferentes frente a un mismo diseño institucional (Sanabria-Pulido et al., 2024). Estos casos muestran que el problema de la suficiencia no caracteriza únicamente a sistemas con autonomía fiscal limitada: también aparece en estructuras ampliamente descentralizadas cuando las responsabilidades, los recursos y las capacidades evolucionan a ritmos diferentes.

Considerados conjuntamente, estos casos muestran que la insuficiencia local no tiene una causa única. Puede originarse en una base fiscal débil, en la reducción o el condicionamiento de transferencias, en la ausencia de potestades tributarias, en capacidades administrativas desiguales, en problemas de delimitación competencial o en una combinación inadecuada entre las distintas dimensiones de la descentralización. La comparación obliga, por ello, a abandonar una lectura exclusivamente fiscal de la

suficiencia: un gobierno local puede disponer de recursos y continuar limitado por sus capacidades, por el alcance de sus competencias o por sus márgenes efectivos de decisión. La desigualdad de capacidades también modifica los efectos de una misma reforma. Una competencia uniforme puede ser aprovechada por municipios con recursos humanos y fiscales suficientes y resultar prácticamente nominal en otros. La igualdad jurídica entre gobiernos locales no implica igualdad de capacidad para ejercer la autonomía. De allí surge una condición básica para evaluar la descentralización efectiva: debe existir una correspondencia razonable entre competencias, recursos, autoridad decisoria y capacidades. Más competencias sin recursos pueden generar sobrecarga; más recursos sin capacidades pueden limitar la eficacia; y autonomía política sin instrumentos administrativos suficientes puede producir expectativas que el gobierno local no está en condiciones de satisfacer.

El desajuste también afecta la rendición de cuentas. La ciudadanía puede atribuir al municipio responsabilidad por servicios cuyo financiamiento, regulación o personal dependen de otro nivel. La descentralización mal articulada vuelve menos clara la responsabilidad política. Por ello, el principio según el cual las competencias deben acompañarse de recursos necesita ampliarse: deben acompañarse también de capacidad decisoria y capacidad estatal.

La insuficiencia no demuestra necesariamente un exceso de autonomía. En numerosos casos muestra, por el contrario, una autonomía insuficientemente respaldada. Esta constatación conduce al siguiente problema: no existe un municipio promedio sobre el cual operen las reformas. El territorio y sus desigualdades modifican profundamente los resultados.

V. EL TERRITORIO IMPORTA: DESCENTRALIZACIÓN, CAPACIDADES DESIGUALES Y FRAGMENTACIÓN

Uno de los argumentos clásicos de la descentralización sostiene que la proximidad permite conocer mejor las preferencias y necesidades de la población. Sin embargo, proximidad no equivale automáticamente a capacidad estatal. Transformar conocimiento territorial en decisiones y políticas requiere personal, información, recursos y organizaciones capaces de procesarlos. Avellaneda y Bello-Gómez (2024) advierten que las capacidades locales presentan diferencias significativas y que muchas de ellas

dependen de condiciones que no se generan espontáneamente con la transferencia de funciones.

La categoría “gobiernos locales” encubre una enorme diversidad. Dentro de un mismo país conviven capitales, grandes ciudades, municipios intermedios, pequeños gobiernos rurales y territorios periféricos con bases económicas y demográficas muy diferentes. Las reglas pueden ser formalmente iguales mientras las posibilidades de ejercerlas son profundamente desiguales.

Colombia muestra con claridad este problema. La descentralización transfirió responsabilidades a más de un millar de municipios con capacidades muy dispares. Los gobiernos con mayor capacidad administrativa y fiscal aprovecharon mejor las nuevas atribuciones, mientras los municipios pequeños enfrentaron mayores restricciones (Sanabria-Pulido et al., 2024). Las diferencias en ingresos propios son igualmente significativas y muestran que la autonomía fiscal tiene una geografía desigual.

Ecuador permite observar otra dimensión: la fragmentación municipal y las diferencias de escala. Córdova y Rosas (2024) describen la proliferación histórica de municipios y la posterior adopción de requisitos más exigentes para crear nuevas jurisdicciones. La cuestión de escala plantea una tensión entre representación territorial y capacidad administrativa: unidades pequeñas pueden ofrecer mayor proximidad, pero encontrar dificultades para sostener determinadas funciones.

Argentina agrega otra fuente de diferenciación territorial. A las diferencias de escala y capacidades se suma la heterogeneidad de los regímenes municipales provinciales, que hace variar entre jurisdicciones las condiciones institucionales bajo las cuales se ejerce la autonomía (Cravacuore, 2024). El territorio condiciona así los resultados no solo por sus características económicas, demográficas o administrativas, sino también porque las reglas institucionales pueden diferir dentro de un mismo país.

Guatemala introduce una dimensión adicional. La amplitud formal de las competencias municipales convive con diferencias territoriales significativas y con superposiciones respecto de funciones ejercidas por el Ejecutivo, de modo que las posibilidades efectivas de actuación varían entre municipios (Salguero Rodas, 2026). La diferenciación territorial puede originarse también en una distribución funcional insuficientemente delimitada entre niveles de gobierno. La misma competencia formal puede adquirir contenidos

efectivos diferentes según las capacidades existentes y la intervención concurrente de otras instancias estatales.

España permite comprobar, a su vez, que los problemas de escala y fragmentación tampoco son exclusivos de sistemas locales con menores capacidades institucionales. Su estructura municipal combina una amplia consolidación del gobierno local con dificultades derivadas de la fragmentación y con la necesidad de mecanismos supramunicipales para articular determinadas funciones (Barrero Rodríguez et al., 2024). El caso resulta particularmente significativo porque muestra que la escala municipal puede producir problemas funcionales también en contextos institucionalmente consolidados y estimular mecanismos de cooperación o articulación supramunicipal. La escala aparece, así como una dimensión relevante, aunque sus efectos y las respuestas institucionales dependan de las condiciones territoriales y de la arquitectura en la que opera.

Brasil permite completar esta comparación desde una configuración institucional diferente. La igualdad constitucional de estatus entre municipios no elimina las profundas diferencias en sus capacidades para asumir responsabilidades y sostener políticas públicas (Grin, 2024). La comparación permite distinguir al menos cuatro mecanismos mediante los cuales el territorio condiciona los resultados de la descentralización: desigualdades de capacidades, diferencias de escala y fragmentación, heterogeneidad de los diseños institucionales y superposición funcional entre niveles de gobierno. Estos mecanismos pueden actuar separadamente o combinarse dentro de un mismo sistema. La desigualdad territorial no constituye, por tanto, una consecuencia única de la descentralización ni responde a una sola característica de los municipios: puede originarse en capacidades, escalas, reglas institucionales o distribuciones funcionales diferentes, produciendo geografías igualmente diversas del poder local.

La escala, sin embargo, no debe convertirse en una explicación determinista. El tamaño demográfico importa, pero interactúa con riqueza, estructura productiva, localización territorial, profesionalización, cooperación y apoyo intergubernamental. La pregunta relevante no es cuál es el tamaño municipal ideal, sino qué arreglos permiten que gobiernos de escalas diferentes ejerzan efectivamente sus responsabilidades.

La descentralización incorpora así una dimensión horizontal que suele quedar opacada por la relación vertical entre centro y territorios periféricos. No solo se redistribuye poder entre niveles; también se producen diferencias en la capacidad de los gobiernos locales para utilizar ese poder. La geografía del poder descentralizado es, al mismo tiempo, una geografía de capacidades desiguales.

Estas diferencias tienen consecuencias sobre la equidad territorial. Cuando la calidad o disponibilidad de servicios depende en gran medida de la capacidad fiscal y administrativa del municipio, las desigualdades entre gobiernos locales pueden traducirse en diferencias sustantivas en el acceso a bienes y servicios públicos. Las transferencias intergubernamentales cumplen entonces una función de compensación y no deben analizarse únicamente como una restricción de la autonomía fiscal (Avellaneda & Bello-Gómez, 2024).

El desafío consiste en diseñar mecanismos de igualación que reduzcan desigualdades sin transformar la transferencia en tutela. Ello exige reglas previsibles, criterios transparentes y capacidad local para decidir dentro de marcos comunes. La igualdad territorial y la autonomía no son objetivos necesariamente contradictorios.

Uruguay y Puerto Rico muestran, desde estructuras territoriales muy diferentes, por qué esta función compensatoria no puede confundirse automáticamente con dependencia. En Uruguay, el financiamiento del nivel municipal descansa fuertemente en recursos provenientes de niveles superiores, mientras en Puerto Rico las restricciones de la base fiscal municipal limitan el margen efectivo de acción local (Freigedo & Marzuca, 2024; Rodríguez-Carrasquillo & Cordero-Nieves, 2026). En ambos casos, la cuestión comparativa reside menos en la existencia de transferencias que en sus reglas, suficiencia, previsibilidad y efectos sobre la capacidad de decisión municipal.

Las desigualdades de escala y capacidad también pueden enfrentarse mediante arreglos institucionales que superen los límites de cada jurisdicción. La cooperación intermunicipal permite compartir recursos y capacidades, mientras los gobiernos intermedios pueden articular políticas y apoyar a municipios con mayores restricciones. Estas respuestas no eliminan las desigualdades territoriales ni sustituyen los mecanismos de compensación de los niveles superiores, pero introducen formas de coordinación que se examinan más adelante.

VI. LA RECENTRALIZACIÓN NO ES UNA EXCEPCIÓN: REVERSIBILIDAD Y DISPUTA POR EL PODER TERRITORIAL

Las primeras interpretaciones de la descentralización tendieron a asumir que las competencias, recursos y espacios de autonomía transferidos se incorporarían de manera acumulativa a los gobiernos locales. Los estudios nacionales muestran que esa premisa no se sostiene. La distribución del poder es reversible y puede modificarse sin que desaparezcan formalmente las instituciones descentralizadas.

Conviene, sin embargo, evitar una definición excesivamente amplia. No toda regulación nacional ni toda coordinación intergubernamental constituye recentralización. Los estándares comunes, los mecanismos de compensación de los niveles superiores o la coordinación de políticas pueden ser compatibles con una autonomía local significativa. La recentralización aparece cuando autoridad, recursos o capacidad decisoria previamente ejercidos territorialmente vuelven a concentrarse o quedan sometidos a controles que reducen de manera sustantiva el margen local (Cravacuore, 2017).

Pueden distinguirse al menos cuatro manifestaciones: competencial, cuando las funciones retornan a niveles superiores; fiscal, cuando se reducen recursos o aumenta su condicionamiento; administrativa o funcional, cuando la ejecución local queda crecientemente sometida a controles centrales; y política, cuando la concentración de poder restringe la autonomía de autoridades territoriales electas. Estas formas pueden presentarse de manera separada o simultánea.

Colombia constituye un caso útil para establecer los límites del concepto. Sanabria-Pulido et al. (2024) muestran que la heterogeneidad de capacidades impulsó mayores mecanismos nacionales de regulación, seguimiento y control. Sin embargo, los autores advierten que el caso se comprende mejor como un modelo políticamente negociado que como una recentralización integral. La distinción permite hablar de centralización funcional de ciertos instrumentos sin desconocer la persistencia de una arquitectura descentralizada.

La recentralización presenta intensidades y mecanismos distintos. Brasil y Argentina muestran que puede producirse sin alterar formalmente la autonomía constitucional, mediante cambios en el financiamiento, la regulación o la distribución funcional de responsabilidades (Grin, 2024; Cravacuore, 2024). El Salvador y Nicaragua exhiben



movimientos más visibles en la relación entre el centro y los municipios, mientras Perú muestra retrocesos que limitaron los efectos de reformas anteriores (Albarenga et al., 2026; Ruiz de Robertini, 2026; Quispe-Mamani et al., 2024).

Venezuela representa una lógica diferente. La reducción de la autonomía territorial se inserta en un proceso más amplio de concentración política, en el que la recentralización deja de afectar únicamente instrumentos o dimensiones específicas del autogobierno y pasa a formar parte de una transformación más general de la distribución territorial del poder (Mascareño Quintana, 2024). El caso muestra por qué resulta necesario distinguir entre controles o regulaciones dentro de una arquitectura descentralizada y procesos más amplios de subordinación política de los gobiernos territoriales.

Costa Rica ofrece un contrapunto importante. Su trayectoria de reformas sucesivas muestra que la reconfiguración territorial del poder no requiere necesariamente episodios de ruptura o recentralización explícita: también puede producirse mediante modificaciones incrementales que alteran gradualmente las condiciones políticas, administrativas y financieras del gobierno local (Pallavicini Campos, 2024). Esta trayectoria amplía así el alcance del concepto: la reconfiguración territorial comprende tanto movimientos visibles de transferencia o concentración como transformaciones acumulativas que modifican progresivamente los equilibrios entre niveles.

Chile agrega otra configuración intermedia. La elección de gobernadores regionales y el fortalecimiento político del nivel regional modificaron una arquitectura territorial históricamente centralizada, sin que ello implicara una transferencia equivalente de autonomía hacia el nivel municipal (Montecinos, 2024). El caso muestra que la reconfiguración territorial puede alterar de manera diferenciada la posición de distintos niveles subnacionales: descentralizar hacia un nivel no significa necesariamente descentralizar en igual medida hacia todos los demás.

Bolivia permite observar otra combinación. Las reformas políticas y autonómicas ampliaron sustantivamente el reconocimiento territorial, pero su desarrollo continuó coexistiendo con componentes centralizadores que limitan la consolidación de un autogobierno pleno (Velásquez-Castellanos, 2024). Ampliación autonómica y persistencia de centralización pueden formar parte simultáneamente de una misma

configuración institucional. La dirección del cambio territorial no puede establecerse, por tanto, a partir de una sola dimensión.

Cuba permite observar la reconfiguración desde una dirección diferente. El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal se inserta en una estructura históricamente centralizada y convive todavía con restricciones a la iniciativa local (Pérez Hernández & Guzón Camporredondo, 2024). Su trayectoria resulta comparativamente relevante porque la reconfiguración territorial tampoco presupone un punto de partida común: mientras algunos sistemas restringen espacios previamente descentralizados, otros introducen márgenes de autonomía dentro de arquitecturas en las que la centralización continúa siendo dominante.

Existe además una paradoja. Una descentralización que transfiere responsabilidades sin capacidades suficientes puede producir resultados deficientes o profundizar desigualdades territoriales. Esos problemas generan presión para aumentar el control central. Si la respuesta consiste únicamente en sustituir la capacidad local, la recentralización termina reproduciendo la debilidad que pretendía resolver.

La reversibilidad modifica, en definitiva, la comprensión temporal de la descentralización. No existe una línea que conduzca necesariamente desde el centralismo hacia una situación descentralizada estable. Descentralización y recentralización pueden coexistir por sectores, dimensiones y territorios, mientras movimientos aparentemente semejantes pueden responder a mecanismos diferentes. Del mismo modo, la reconfiguración puede producirse sin recentralización y modificar de manera desigual las relaciones entre niveles de gobierno. Esta diversidad constituye uno de los fundamentos para superar la interpretación de la descentralización como un proceso inconcluso y analizar, en cambio, una dinámica continua de reconfiguración territorial del poder.

VII. GOBERNAR LA INTERDEPENDENCIA: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, COOPERACIÓN Y ASOCIATIVISMO

Si la descentralización no elimina la interdependencia entre niveles de gobierno, el problema deja de ser únicamente la distribución de competencias y pasa a incluir la forma en que esa interdependencia se organiza. Avellaneda y Bello-Gómez (2024) muestran que el fortalecimiento de los gobiernos locales se produjo dentro de arreglos multinivel que combinan estructuras gubernamentales permanentes y mecanismos colaborativos de

propósito específico. La calidad de las relaciones intergubernamentales se convierte, por ello, en una dimensión constitutiva de la autonomía efectiva: un gobierno local puede disponer formalmente de competencias y recursos, pero encontrar serias dificultades si carece de mecanismos estables para coordinar decisiones, negociar prioridades o resolver conflictos con otros niveles.

Los niveles intermedios adquieren aquí una importancia que las primeras reformas municipalistas no siempre reconocieron. Estados, provincias, departamentos o regiones pueden desempeñar funciones de coordinación, articulación territorial y apoyo a gobiernos locales con capacidades limitadas. Avellaneda y Bello-Gómez (2024) destacan que el fuerte énfasis municipalista dejó relativamente rezagado el análisis de este nivel en buena parte de América Latina. Argentina y Chile permiten observar, desde configuraciones institucionales muy diferentes, la importancia de esta intermediación territorial. En Argentina, las provincias no constituyen simplemente un nivel situado entre la Nación y los municipios: definen los regímenes municipales y condicionan institucionalmente el alcance de la autonomía local (Cravacuore, 2024). En Chile, en cambio, el fortalecimiento reciente del nivel regional mediante la elección de gobernadores regionales introdujo una nueva configuración en un sistema históricamente centralizado, modificando el escenario en el que se articulan los distintos niveles territoriales (Montecinos, 2024). Los niveles intermedios pueden actuar, por tanto, como configuradores institucionales del gobierno local y como espacios de articulación entre este y el centro.

Junto a la coordinación vertical, la cooperación horizontal constituye una segunda respuesta a la interdependencia territorial. El asociativismo intermunicipal permite compartir recursos, prestar servicios conjuntos, desarrollar proyectos comunes o representar intereses colectivos. Esta función resulta especialmente relevante para gobiernos locales pequeños que no alcanzan individualmente la escala necesaria para sostener determinadas capacidades.

La cooperación horizontal adopta, sin embargo, funciones diferentes según el arreglo institucional. En Puerto Rico, los consorcios intermunicipales permiten prestar servicios que resultarían poco eficientes para un solo municipio y se utilizan en áreas como capacitación laboral y tramitación de permisos (Rodríguez-Carrasquillo & Cordero-Nieves, 2026). En Ecuador, las mancomunidades y consorcios permiten compartir



recursos, conocimientos y capacidades para la prestación de servicios y el desarrollo de proyectos comunes (Córdova & Rosas, 2024). En República Dominicana, las mancomunidades constituyen un instrumento de cooperación entre gobiernos locales dentro de un proceso que vincula descentralización y fortalecimiento institucional (Montero, 2024), mientras en España el asociativismo alcanza una institucionalización más amplia, articulando cooperación funcional y representación de intereses locales (Barrero Rodríguez et al., 2024). La existencia de asociaciones intermunicipales importa, por tanto, menos por sí misma que las funciones que desempeñan, los recursos de que disponen y su grado de institucionalización.

Distinta de la cooperación orientada a la prestación conjunta de servicios es la función de las asociaciones nacionales de municipios: reducir la fragmentación política del nivel local y convertir demandas dispersas en una posición colectiva. Ecuador, República Dominicana y Paraguay permiten observar diferentes grados y condiciones de institucionalización de esta representación colectiva. En Ecuador, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se consolidó como canal de transmisión de demandas territoriales y desempeñó un papel técnico y político en debates sobre descentralización, competencias y capacidades (Córdova & Rosas, 2024). En República Dominicana, la Federación Dominicana de Municipios constituye una modalidad de articulación y representación colectiva de los gobiernos locales dentro del proceso descentralizador (Montero, 2024). Paraguay muestra, en cambio, que el reconocimiento jurídico del asociativismo no asegura por sí mismo capacidad de acción colectiva cuando persisten dificultades regulatorias, financieras y operativas (Centurión, 2026). Los tres casos sugieren que la representación colectiva municipal adquiere incidencia cuando el reconocimiento institucional se acompaña de continuidad organizativa, capacidades técnicas y recursos para intervenir en las relaciones intergubernamentales.

La cooperación horizontal tampoco reemplaza las relaciones verticales. Muchos servicios conjuntos necesitan regulación nacional, transferencias, asistencia técnica o participación de niveles intermedios. La gobernanza territorial contemporánea combina redes horizontales y estructuras verticales.

La interdependencia puede institucionalizarse, por tanto, mediante arquitecturas muy diferentes: niveles intermedios con funciones de articulación, mecanismos de cooperación horizontal y organizaciones de representación colectiva del gobierno local.



Estas formas no son excluyentes y pueden combinarse dentro de un mismo sistema. Las relaciones intergubernamentales no constituyen un entorno externo a la autonomía local: forman parte de las condiciones institucionales mediante las cuales esa autonomía puede ejercerse.

La diferencia entre coordinación y subordinación constituye, por ello, un criterio central para interpretar estas relaciones. En términos comparativos, la coordinación puede reconocerse allí donde existen reglas previsibles, participación en las decisiones y reconocimiento de las competencias de cada nivel, mientras la subordinación se intensifica cuando una de las partes define unilateralmente recursos, objetivos y condiciones y las demás quedan reducidas principalmente a funciones de ejecución.

En el escenario posterior al ciclo descentralizador, el desafío no consiste en reducir la interdependencia, sino en institucionalizarla. La calidad de un sistema descentralizado depende tanto de la autonomía de sus gobiernos territoriales como de las reglas mediante las cuales estos participan en decisiones, negocian recursos y coordinan políticas.

VIII. DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN: HACIA UNA AGENDA DE RECONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

La comparación de las trayectorias iberoamericanas permite desplazar la discusión desde la culminación de las reformas descentralizadoras hacia la calidad de los arreglos territoriales que estas produjeron. Concluido el ciclo descentralizador, el problema ya no consiste solamente en identificar competencias pendientes de transferencia o grados insuficientes de autonomía. La cuestión central es cómo se distribuyen, articulan y renegocian autoridad, recursos, capacidades y responsabilidades entre niveles de gobierno.

Esta perspectiva exige, en primer lugar, incorporar con mayor claridad la dimensión temporal. Las relaciones territoriales no permanecen estables después de una reforma. Cambios de gobierno, crisis fiscales, transformaciones demográficas, procesos de urbanización, emergencias o nuevas agendas públicas pueden modificar los equilibrios alcanzados. La autonomía debe estudiarse, por ello, como una condición dinámica y no como un atributo adquirido de manera definitiva.

En segundo lugar, resulta necesario revisar la forma en que se mide la distribución territorial del poder. Los indicadores basados en gasto subnacional, elección de



autoridades o cantidad de competencias transferidas captan dimensiones relevantes, pero pueden ocultar diferencias sustantivas en la capacidad decisoria de los gobiernos territoriales. Una misma arquitectura institucional puede producir grados muy diferentes de autonomía cuando existen desigualdades fiscales, administrativas y territoriales.

Consideradas en conjunto, las trayectorias analizadas permiten identificar cinco configuraciones recurrentes del poder territorial: sistemas en los que una autonomía local ampliamente institucionalizada convive con una fuerte interdependencia entre niveles; sistemas en los que el reconocimiento jurídico de la autonomía supera las capacidades efectivas para ejercerla; procesos graduales en los que la construcción institucional local continúa desarrollándose; trayectorias oscilantes, caracterizadas por avances y restricciones sucesivas; y procesos en los que la reducción de la autonomía territorial se vincula con dinámicas más amplias de concentración política. Estas configuraciones no constituyen posiciones dentro de una escala única de descentralización. Expresan combinaciones diferentes entre autoridad, recursos, capacidades y relaciones intergubernamentales y, por ello, pueden modificarse a lo largo del tiempo e incluso coexistir parcialmente dentro de un mismo sistema nacional.

Pero durante estas décadas también cambió el contenido de la acción municipal. La ampliación de la agenda local no se limitó a la recepción formal de competencias transferidas desde niveles superiores, sino que incorporó campos de intervención que exceden la prestación tradicional de servicios urbanos. Desarrollo económico, inclusión social, ambiente, ordenamiento territorial, participación ciudadana y otras políticas vinculadas con problemas emergentes pasaron a integrar, con intensidades diferentes, las agendas de numerosos gobiernos locales. Este desplazamiento resulta relevante porque distingue dos procesos que no necesariamente coinciden: la descentralización de competencias y la expansión de la agenda municipal. Un gobierno local puede asumir nuevos asuntos por transferencia formal, pero también puede ampliar su intervención como respuesta a demandas territoriales, aun cuando sus recursos y atribuciones no se modifiquen en la misma proporción.

La participación constituye otra expresión de esa transformación, aunque tampoco siguió una trayectoria uniforme. La democratización regional fortaleció inicialmente al municipio como espacio de representación política y de proximidad entre Estado y ciudadanía, mientras reformas posteriores incorporaron mecanismos de participación en



la gestión y en la definición de prioridades locales (Nickson, 2024). Costa Rica muestra una trayectoria incremental de fortalecimiento político local y apertura de espacios participativos (Pallavicini Campos, 2024). La participación no debe entenderse, por ello, simplemente como consecuencia automática de una mayor autonomía: constituye una dimensión específica de la transformación local, cuyo desarrollo depende de arreglos institucionales y trayectorias políticas propias.

La innovación local puede interpretarse dentro de la misma dinámica. La ampliación de problemas incorporados a la agenda municipal abrió espacios para desarrollar respuestas que no derivan exclusivamente de competencias transferidas desde el centro. En Argentina, la expansión de las agendas locales y la innovación municipal acompañaron una trayectoria en la que el fortalecimiento del gobierno local no dependió de una transferencia masiva y uniforme de nuevas competencias nacionales, sino de procesos diferenciados de construcción institucional y ampliación de campos de intervención (Cravacuore, 2024). La experiencia resulta significativa porque muestra que la transformación del gobierno local puede producirse también desde el propio territorio. Sin embargo, esa capacidad innovadora depende de recursos, capacidades estatales y márgenes efectivos de decisión y, por ello, se distribuye de manera desigual entre los gobiernos locales.

Consideradas conjuntamente, la expansión de la agenda, la participación y la innovación muestran otra forma de asincronía del proceso descentralizador. El fortalecimiento político del municipio, la incorporación de nuevos asuntos públicos y el desarrollo de respuestas locales no avanzaron necesariamente al mismo ritmo que las competencias formales, los recursos fiscales o las capacidades administrativas. En distintas trayectorias nacionales, la transformación del gobierno local fue, por ello, más amplia que la descentralización institucional, aunque también más desigual.

La comparación permite así formular una proposición más general: después del ciclo descentralizador, el objeto relevante de comparación ya no es únicamente el grado de autonomía alcanzado por los gobiernos locales, sino la configuración mediante la cual esa autonomía se articula con capacidades, recursos, desigualdades territoriales, agendas locales y mecanismos de coordinación. Dos sistemas con niveles semejantes de autonomía formal pueden producir condiciones de autogobierno muy diferentes, mientras un mismo sistema puede combinar simultáneamente descentralización política,



dependencia fiscal y regulación administrativa centralizada. La unidad de análisis deja de ser, en este sentido, la descentralización como proceso agregado y pasa a ser la configuración territorial del poder.

La evidencia comparada permite precisar algunas propiedades de esas configuraciones. En primer lugar, resultados semejantes pueden originarse en mecanismos diferentes: la autonomía efectiva puede verse limitada por dependencia fiscal, debilidad administrativa, heterogeneidad territorial, superposición funcional o controles políticos. En segundo lugar, las distintas dimensiones pueden evolucionar de manera asincrónica, de modo que avances políticos convivan con restricciones fiscales o administrativas. En tercer lugar, los efectos de un mismo arreglo institucional dependen de las capacidades y características territoriales sobre las que opera. En cuarto lugar, la transformación local puede originarse también en iniciativas construidas desde los propios territorios y no únicamente en transferencias intergubernamentales. Finalmente, ninguna redistribución de autoridad resulta necesariamente irreversible y una mayor autonomía local no elimina la necesidad de coordinación con otros niveles. Estas regularidades explican por qué la comparación exige observar configuraciones multidimensionales antes que ubicar a los países en una única escala de descentralización.

Esta perspectiva plantea, finalmente, un desafío para la investigación comparada: construir instrumentos capaces de observar configuraciones territoriales del poder y sus transformaciones en el tiempo. Ello requiere captar no solo la autonomía formal, sino también las condiciones territoriales de su ejercicio, las capacidades estatales, las iniciativas construidas desde los propios territorios, los mecanismos de coordinación entre niveles y el carácter cambiante de esas relaciones. La agenda comparativa debería orientarse, por tanto, menos a producir una medida única de descentralización que a explicar cómo diferentes combinaciones de estas dimensiones generan capacidades efectivas de autogobierno.

IX. CONCLUSIONES

Las últimas décadas de reformas descentralizadoras modificaron el lugar de los gobiernos locales en Iberoamérica. La generalización de elecciones locales, el reconocimiento jurídico de la autonomía, la ampliación de competencias y el crecimiento de las agendas municipales alteraron estructuras territoriales históricamente centralizadas. Sin embargo,



la comparación de los estudios reunidos en los tres volúmenes muestra que esos cambios no produjeron una redistribución homogénea, acumulativa ni irreversible del poder.

Sobre esta base, cuatro resultados sintetizan el aporte comparativo del estudio. Primero, las distintas dimensiones de la descentralización no avanzaron al mismo ritmo: la autonomía política progresó con mayor claridad que la administrativa y fiscal, mientras las competencias crecieron con mayor rapidez que los recursos y las capacidades. Segundo, resultados institucionales semejantes pueden responder a mecanismos diferentes de limitación de la autonomía efectiva. Tercero, una misma arquitectura institucional puede producir resultados distintos según las capacidades y condiciones territoriales sobre las que opera. Cuarto, en distintas trayectorias nacionales, la transformación del gobierno local fue más amplia que la propia descentralización institucional: la expansión de las agendas municipales, la participación y la innovación muestran dinámicas territoriales que no pueden explicarse únicamente por transferencias provenientes de niveles superiores.

La evidencia también muestra que la descentralización no elimina la interdependencia entre niveles de gobierno. La ampliación de responsabilidades locales incrementó, en muchos casos, la necesidad de coordinación vertical y cooperación horizontal. La calidad de las relaciones intergubernamentales forma así parte de las condiciones de ejercicio de la autonomía: el problema no consiste en reducir la interacción entre niveles, sino en evitar que adopte formas de subordinación.

La recentralización confirma, además, el carácter reversible de la distribución territorial del poder. Sus mecanismos e intensidades son diversos y no toda coordinación o regulación central puede interpretarse como recentralización. La distinción depende de si esos mecanismos preservan o reducen sustantivamente la capacidad de decisión de los gobiernos territoriales.

Estos resultados permiten reformular la pregunta comparativa. Ya no se trata solamente de establecer cuánto se descentralizó o qué reformas faltan para completar un proceso, sino de comprender cómo se configura, se disputa y se gobierna el poder territorial en cada sistema político, en qué condiciones los gobiernos locales pueden ejercer efectivamente sus responsabilidades y qué arreglos permiten combinar autonomía, coordinación e igualdad territorial. La descentralización aparece, así como una de las

direcciones posibles dentro de un proceso más amplio de reconfiguración territorial del poder, antes que como una reforma orientada hacia un estado final.

La descentralización iberoamericana no constituye, entonces, una agenda inconclusa en el sentido tradicional. El ciclo histórico de reformas descentralizadoras ha concluido, pero no así la redistribución territorial del poder. Las relaciones entre niveles continúan modificándose con las transformaciones sociales, las políticas públicas, las capacidades estatales y los equilibrios políticos. Lo que permanece abierto no es la descentralización como programa de reforma, sino la reconfiguración de las condiciones bajo las cuales se ejerce el poder territorial.

El desafío para las próximas décadas no consiste, por ello, simplemente en completar una reforma iniciada en el siglo XX. Consiste en construir sistemas capaces de gestionar esa reconfiguración de manera democrática, equilibrada y eficaz: preservar la autonomía local sin renunciar a la coordinación, reducir desigualdades territoriales sin recentralizar innecesariamente y fortalecer capacidades sin sustituir la responsabilidad política de los gobiernos territoriales. Ese es, probablemente, el nuevo problema de investigación y de política pública que deja abierto el ciclo de reformas descentralizadoras en Iberoamérica.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albarenga, G., Roel, N., & Puig Lombardi, G. (2026). 40 años de descentralización en El Salvador. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).
- Avellaneda, C. N., & Bello-Gómez, R. A. (2024). Alcances y desafíos de la descentralización en América Latina: ¿qué se ha logrado y qué está por venir? *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Barrero Rodríguez, C., Castillo Blanco, F. A., Lavilla Rubira, J. J., Fernández Pavés, M. J., & Castillo Ramos-Bossini, S. (2024). La evolución de la descentralización local en España. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Carías Dávila, D. (2026). La descentralización es el futuro, o a lo mejor, no es nada. Honduras: cuatro décadas de esfuerzos, sin resultados. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).



- Carrera Hernández, A. P. (2024). El vaivén de la descentralización municipal en México: historia de una equivocada combinación de ingredientes. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Centurión, G. M. (2026). La descentralización municipal en la República del Paraguay. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).
- Córdova, M., & Rosas, G. (2024). Descentralización y gobiernos locales en Ecuador. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En A. Ziccardi & D. Cravacuore (Eds.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 37–51). Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Nacional de General Sarmiento; CLACSO.
- Cravacuore, D. (2024). 40 años de descentralización municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Cravacuore, D. (2026). Medio siglo de descentralización local en Iberoamérica. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 4(8), 1–16.
<https://doi.org/10.55555/EP.8.70>
- Freigedo, M., & Marzuca, A. (2024). Descentralización municipal en Uruguay: un proceso reciente y gradual. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Grin, E. (2024). El municipio en la Federación brasileña: estructura, funcionamiento y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Mascareño Quintana, C. (2024). La descentralización truncada: el municipio venezolano. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Montecinos, E. (2024). La esquiwa descentralización en Chile: hitos, avances, desafíos desde 1990 a la fecha. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Montero, G. (2024). Descentralización territorial y gobiernos locales en República Dominicana. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).



- Nickson, A. (2024). La descentralización en América Latina: una evaluación después de cuarenta años. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Pallavicini Campos, V. (2024). El proceso de descentralización municipal en Costa Rica. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Pérez Hernández, L., & Guzón Camporredondo, A. (2024). El proceso de descentralización territorial en Cuba: antecedentes, lecciones y desafíos. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Quispe-Mamani, E., Porto Bravo, H., & Chaiña Flores, J. O. (2024). Experiencia de descentralización en Perú 1980–2023: intentos fallidos y recentralización. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(2).
- Rodríguez-Carrasquillo, D., & Cordero-Nieves, Y. (2026). Puerto Rico: descentralización municipal y crisis fiscal. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).
- Rosas Carrión, P. (2026). 40 años del proceso de descentralización de la administración pública en Panamá y el modelo de gestión que ha prevalecido. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).
- Ruiz de Robertini, M. del P. (2026). El proceso de descentralización en Nicaragua. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).
- Salguero Rodas, C. (2026). La descentralización del Estado y los gobiernos municipales en Guatemala. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(3).
- Sanabria-Pulido, P., Bello-Gómez, R. A., & Leyva, S. (2024). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia: gobernanza local y capacidad administrativa a partir de la Constitución de 1991. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Velásquez-Castellanos, I. (2024). Medio siglo de descentralización y autonomías en Bolivia. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).