

COLABORACIÓN ESPECIAL

Medio Siglo de Descentralización Local en Iberoamérica

Half a Century of Local Decentralization in Ibero-America

Daniel Alberto CravacuoreUniversidad Nacional de Quilmes ·  orcid.org/0000-0001-7686-5244
dcravacuore@unq.edu.ar**Resumen**

Este artículo ofrece un balance analítico de medio siglo de descentralización del nivel local en Iberoamérica, situando el proceso en el contexto de las transiciones democráticas, la reorganización de los sistemas políticos y la redefinición de las relaciones intergubernamentales. El trabajo parte de la premisa de que la descentralización del gobierno local debe ser analizada como un proceso multidimensional, en el que las dimensiones política, administrativa y fiscal no necesariamente avanzan de manera simultánea ni coherente. La hipótesis central sostiene que, si bien las reformas descentralizadoras fortalecieron la legitimidad política del nivel local y ampliaron sus agendas de intervención, no derivaron en un fortalecimiento sostenido de la autonomía local en sus dimensiones administrativa y fiscal. Metodológicamente, el artículo adopta una perspectiva comparada de

Abstract

This article provides an analytical assessment of half a century of local-level decentralization in Ibero-America, situating the process within the context of democratic transitions, the reorganization of political systems, and the redefinition of intergovernmental relations. It is based on the premise that local government decentralization should be examined as a multidimensional process in which political, administrative, and fiscal dimensions do not necessarily evolve simultaneously or coherently. The central hypothesis is that, although decentralization reforms strengthened the political legitimacy of the local level and expanded its policy agendas, they did not lead to a sustained strengthening of local autonomy in administrative and fiscal terms. Methodologically, the article adopts a regional comparative perspective, dra-

Cómo debe citarse este artículo:

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>

Recibido: 05/02/2026

Aceptado: 13/02/2026

alcance regional, basada en el análisis crítico de la literatura especializada y en la reconstrucción de los principales hitos institucionales del proceso descentralizador. El análisis muestra que la persistencia de asimetrías territoriales, la debilidad de las capacidades estatales locales y los problemas de coordinación intergubernamental explican el carácter estructuralmente condicionado de la descentralización. El artículo concluye que la descentralización del nivel local constituye una agenda inconclusa, atravesada por tensiones y deudas pendientes, cuya comprensión resulta clave para repensar el lugar de los gobiernos locales en los sistemas políticos iberoamericanos contemporáneos.

Palabras clave: autonomía local, descentralización, gobiernos locales, Iberoamérica, relaciones intergubernamentales, capacidades estatales locales.

wing on a critical review of the specialized literature and a reconstruction of the main institutional milestones in the decentralization process. The analysis shows that persistent territorial asymmetries, weak local state capacities, and shortcomings in intergovernmental coordination explain the structurally constrained nature of decentralization. The article concludes that local-level decentralization remains an unfinished agenda, marked by unresolved tensions and pending challenges, an understanding of which is essential for rethinking the role of local governments in contemporary Ibero-American political systems.

Keywords: decentralization, intergovernmental relations, Ibero-America, local autonomy, local governments, local state capacities.

Introducción

La descentralización del nivel local se consolidó como uno de los ejes centrales de los procesos de reforma estatal desarrollados en Iberoamérica desde el último cuarto del siglo XX. A lo largo de las últimas décadas, los países de la región impulsaron, con intensidades y secuencias diversas, transformaciones orientadas a redefinir el papel de los gobiernos locales, revisar la asignación de competencias y reordenar los esquemas de relación entre los distintos niveles de gobierno. En este contexto, el nivel local comenzó a ser considerado, al menos en el plano normativo y discursivo, como un componente relevante de los debates sobre gobernanza democrática, desarrollo territorial y provisión de bienes y servicios públicos.

Estas transformaciones se articularon estrechamente con los procesos de transición democrática que atravesaron la región desde fines de la década de 1970 (O'Donnell et al., 1988). En numerosos países iberoamericanos, la descentralización del gobierno local se vinculó con la recomposición de la

legitimidad del sistema político tras prolongados períodos de autoritarismo, conflictos internos o crisis de representación. En este marco, el fortalecimiento del nivel local fue concebido como una vía para ampliar la proximidad entre el Estado y la ciudadanía, diversificar los canales de participación política y mejorar la capacidad de respuesta frente a demandas sociales crecientemente heterogéneas y territorializadas.

A varias décadas del inicio de estos procesos, los resultados observados muestran trayectorias claramente diferenciadas entre países y subregiones (Avellaneda & Bello-Gómez, 2024; Nickson, 2023). Junto con avances relevantes en el reconocimiento jurídico del nivel local, la generalización de la elección directa de autoridades y la ampliación de las agendas de gobierno, persisten restricciones institucionales que condicionan el ejercicio efectivo de la autonomía local. En numerosos casos, las reformas descentralizadoras no produjeron alteraciones sustantivas en la distribución del poder político, fiscal y administrativo entre los niveles de gobierno, dando lugar a configuraciones caracterizadas por la coexistencia de marcos normativos formalmente descentralizados y prácticas de gestión con fuertes rasgos centralizadores.

La experiencia iberoamericana muestra, además, que la descentralización del nivel local no puede interpretarse como un proceso homogéneo ni uniforme, sino como un conjunto de dinámicas diferenciadas asociadas a trayectorias históricas, arreglos institucionales y contextos políticos específicos. Mientras que en algunos países la descentralización política —expresada en la elección directa de autoridades locales— precedió a la transferencia de competencias y recursos, en otros la descentralización administrativa avanzó de manera parcial e, incluso, bajo regímenes no democráticos (Falleti, 2005). Esta diversidad de recorridos invita a superar lecturas simplificadoras y a abordar la descentralización como un proceso complejo, multidimensional y atravesado por tensiones persistentes.

Desde esta perspectiva, la descentralización del gobierno local no puede ser entendida únicamente como una política orientada a mejorar la eficiencia administrativa o la provisión de servicios. Se trata también de un proceso político que reconfiguró las relaciones entre el Estado, el territorio y la ciudadanía, y que involucró disputas en torno al control de recursos, competencias y capacidades decisorias. La ampliación de las responsabilidades locales en ámbitos como el desarrollo territorial, las políticas sociales, el ambiente, la participación ciudadana o la cooperación intermunicipal tensionó los arreglos institucionales existentes y puso de manifiesto las brechas entre las expectativas asignadas al nivel local y las capacidades efectivamente disponibles.

El objetivo de este artículo es ofrecer un balance analítico de medio siglo de descentralización del gobierno local en Iberoamérica e identificar sus principales hitos, efectos y límites. Sin proponer una evaluación normativa ni un relevamiento exhaustivo por países, el trabajo adopta una perspectiva regional orientada a reconocer patrones compartidos, asimetrías persistentes y dilemas comunes. A partir de la reconstrucción de las dimensiones conceptuales de la descentralización, de sus condiciones históricas de emergencia y de sus efectos institucionales, el artículo busca aportar un marco de referencia para los análisis nacionales y subnacionales que integran el resto del volumen.

En este marco, se sostiene que la descentralización del nivel local en Iberoamérica atraviesa una fase de continuidad con restricciones estructurales significativas. Las reformas impulsadas desde la década de 1980 introdujeron cambios relevantes, pero no derivaron en un fortalecimiento sostenido de la autonomía local en sus dimensiones política, administrativa y fiscal. Analizar las razones de este desempeño desigual, así como las principales deudas pendientes del proceso descentralizador, resulta clave para comprender el lugar que ocupan los gobiernos locales en los sistemas políticos iberoamericanos contemporáneos.

La descentralización como proceso multidimensional

Sobre esta base general, resulta necesario precisar el enfoque analítico desde el cual se examina la descentralización del nivel local en la región. La descentralización fue abordada desde perspectivas diversas en la literatura académica, dando lugar a definiciones y tipologías que inciden de manera directa en el diseño, la implementación y la evaluación de las reformas estatales (Bland, 2011; Willis et al., 1999). En el caso de la descentralización del nivel local en Iberoamérica, una de las principales dificultades analíticas radica en la tendencia a reducir el proceso a una sola dimensión —frecuentemente la política— sin atender a la complejidad y a las interrelaciones entre los distintos planos que lo componen. Esta simplificación favoreció interpretaciones parciales del fenómeno y, en no pocos casos, condujo a evaluaciones excesivamente optimistas sobre sus resultados.

Con el propósito de superar estas limitaciones, una parte significativa de la literatura concibe la descentralización como un proceso de carácter multidimensional, integrado por componentes que no necesariamente avanzan de manera simultánea ni coherente (Boex y Simatupang, 2015). En esta línea, resulta particularmente útil distinguir entre tres dimensiones analíticas: la política, la administrativa y la fiscal (Rondinelli y Cheema, 1983). Este enfoque permite examinar con mayor precisión las dinámicas efectivas de la descentralización del gobierno local y comprender por qué, en numerosos contextos iberoamericanos, los avances registrados en una dimensión no se tradujeron en un fortalecimiento integral de los gobiernos locales (Falleti, 2010).

La descentralización política fue la dimensión más visible y simbólicamente relevante del proceso en Iberoamérica. La introducción de la elección directa de autoridades locales constituyó un punto de inflexión en la organización del gobierno local, al otorgarle una legitimidad democrática propia y diferenciada respecto de los niveles superiores de gobierno. Este cambio incidió en la dinámica política local, favoreció la emergencia de liderazgos territoriales y contribuyó a la formación de trayectorias políticas con anclaje en el nivel local. Sin embargo, estos avances no estuvieron acompañados de manera sistemática por una redistribución equivalente de competencias y recursos, lo que limitó su impacto sobre la autonomía efectiva de los gobiernos locales.

La descentralización administrativa remite a la transferencia de funciones, recursos y capacidades decisionales desde los niveles centrales del Estado hacia los niveles subnacionales, incluidos los gobiernos locales. En Iberoamérica, esta dimensión avanzó de manera fragmentada y desigual, tanto entre países como dentro de cada uno de ellos. En algunos casos, los gobiernos locales asumieron nuevas responsabilidades en áreas estratégicas sin contar con los recursos financieros ni con el personal técnico necesarios para ejercerlas adecuadamente. En otros, las transferencias se realizaron bajo esquemas altamente condicionados, que redujeron los márgenes de decisión local y reforzaron los mecanismos de supervisión y control vertical.

La descentralización fiscal constituye, en términos comparativos, la dimensión más rezagada y estructuralmente conflictiva del proceso de descentralización del gobierno local en Iberoamérica. Si bien en numerosos países se registraron incrementos en las transferencias intergubernamentales, estos no derivaron en un fortalecimiento sostenido de la autonomía financiera local. Los sistemas fiscales locales permanecieron fuertemente dependientes de recursos transferidos, en muchos casos de carácter discrecional o con elevada condicionalidad sectorial, lo que restringió la capacidad de los gobiernos locales para definir prioridades propias. A ello se suman la debilidad histórica de las bases tributarias locales, las limitadas capacidades de recaudación y las restricciones normativas para crear o modificar tributos, factores que consolidaron estructuras fiscales poco flexibles y altamente sensibles a las decisiones adoptadas en los niveles superiores de gobierno. En este contexto, la descentralización fiscal tendió a reproducir relaciones de dependencia vertical, ampliando la distancia entre el reconocimiento formal de la autonomía local y su ejercicio efectivo.

El análisis conjunto de estas tres dimensiones pone de manifiesto un rasgo central de la descentralización del nivel local en Iberoamérica: su desarrollo asimétrico y desequilibrado. La expansión de la descentralización política no aseguró una mayor capacidad de autogobierno, del mismo modo que la transferencia de competencias administrativas no se tradujo automáticamente en mejoras sostenidas de la gestión pública ni estuvo acompañada por un fortalecimiento equivalente de la autonomía fiscal. La persistente dependencia de transferencias intergubernamentales, la fragilidad de las bases tributarias locales y los márgenes acotados de decisión sobre el uso de los recursos condicionaron de manera significativa el ejercicio efectivo de las funciones descentralizadas. Esta falta de correspondencia entre las dimensiones política, administrativa y fiscal contribuye a explicar la brecha persistente entre la autonomía reconocida en los marcos normativos y la autonomía efectivamente ejercida en la práctica. Entender la descentralización del gobierno local como un proceso multidimensional resulta clave para evitar lecturas lineales o acumulativas del fenómeno. Lejos de configurar un trayecto unidireccional hacia el fortalecimiento progresivo del nivel local, la experiencia iberoamericana muestra combinaciones variables de avances, estancamientos e incluso retrocesos entre dimensiones. Este enfoque permite, además, situar el análisis de la descentralización en un marco más amplio de relaciones intergubernamentales, disputas políticas y condicionantes estructurales que atraviesan a los Estados iberoamericanos contemporáneos.

Condiciones políticas e históricas de la descentralización del gobierno local en Iberoamérica

La emergencia y posterior expansión de la descentralización del nivel local en Iberoamérica se desarrolló en estrecha relación con los profundos cambios políticos e institucionales que atravesaron la región desde el último cuarto del siglo XX. En la mayoría de los países iberoamericanos, las reformas descentralizadoras se inscribieron en contextos de transición democrática, reconfiguración de los sistemas políticos y redefinición del papel del Estado (Tulchin y Selee, 2004). En este escenario, el fortalecimiento del gobierno local fue concebido como una vía para recomponer la legitimidad democrática, ampliar los espacios de participación ciudadana y restablecer vínculos de confianza entre el Estado y la sociedad.

Las transiciones desde regímenes autoritarios o altamente centralizados generaron condiciones propicias para la revalorización del nivel local como espacio político relevante. En países que atravesaron dictaduras militares, gobiernos autoritarios prolongados o conflictos armados internos, la descentralización del gobierno local se asoció con la necesidad de desconcentrar el poder, reducir la centralización decisional y crear instancias institucionales más próximas a la ciudadanía. En este marco, la introducción de la elección directa de autoridades locales adquirió un valor simbólico significativo, al expresar la apertura democrática y el reconocimiento de una autonomía política diferenciada en el nivel local.

De manera paralela, la expansión de la descentralización estuvo acompañada por transformaciones en los sistemas de partidos y en los mecanismos de intermediación política. El debilitamiento de las estructuras partidarias tradicionales, la emergencia de nuevas fuerzas políticas y la creciente fragmentación electoral favorecieron la construcción de liderazgos con fuerte anclaje territorial (Nickson, 1995). Los gobiernos locales comenzaron a adquirir relevancia como espacios de competencia política, tanto para la renovación de élites como para la construcción de trayectorias con proyección hacia niveles provinciales o nacionales. No obstante, este proceso reforzó principalmente la dimensión política de la descentralización, sin traducirse necesariamente en un fortalecimiento equivalente de las capacidades institucionales del nivel local.

En varios países de la región, la finalización de conflictos armados internos también incidió de manera significativa en la expansión de la descentralización del gobierno local (Sieder, 1996; Booth, 2015). Los procesos de reconstrucción institucional y de ampliación de la inclusión política otorgaron a los gobiernos locales un papel renovado en la implementación de políticas públicas, la provisión de servicios básicos y la gestión de programas sociales. En estos contextos, la descentralización fue presentada como un instrumento para promover la cohesión social y la integración territorial, aun cuando las condiciones materiales, administrativas y fiscales de los gobiernos locales eran profundamente desiguales.

Estas condiciones políticas favorables coexistieron, sin embargo, con restricciones estructurales que limitaron el alcance efectivo de las reformas descentralizadoras. En numerosos casos, la descentralización

del nivel local avanzó en el marco de procesos más amplios de reforma del Estado, influidos por agendas de ajuste fiscal, modernización administrativa y redefinición del gasto público. Bajo estas condiciones, la descentralización operó en ocasiones como un mecanismo de transferencia de responsabilidades hacia los niveles subnacionales sin una cesión proporcional de recursos, generando tensiones persistentes entre las expectativas depositadas en el nivel local y las capacidades efectivamente disponibles.

La diversidad histórica e institucional de los países iberoamericanos dio lugar, además, a trayectorias diferenciadas de descentralización del gobierno local (Cravacuore y Traina, 2021). Mientras que algunos Estados contaban con tradiciones municipalistas previas y marcos institucionales relativamente consolidados, otros partían de estructuras altamente centralizadas y con márgenes reducidos de autonomía local. Estas diferencias condicionaron tanto el ritmo como la profundidad de las reformas y configuraron un escenario regional marcado por fuertes asimetrías en el reconocimiento jurídico, la organización institucional y las competencias asignadas a los gobiernos locales.

En este contexto, la descentralización del nivel local debe ser entendida como el resultado de una combinación específica de factores políticos, históricos e institucionales, más que como la aplicación homogénea de un modelo normativo. Las reformas descentralizadoras respondieron a coyunturas particulares y a equilibrios de poder específicos, lo que contribuye a explicar la diversidad de resultados observados en la región. Reconocer estas condiciones de origen resulta fundamental para analizar los hitos del proceso de descentralización del gobierno local y los efectos que produjo sobre los sistemas de gobierno local iberoamericanos.

El inicio de la descentralización del nivel local: hitos políticos y administrativos

Entre estos primeros hitos, la introducción de la elección directa de autoridades locales ocupa un lugar destacado, tanto por su valor simbólico como por sus efectos sobre la configuración de la política local. Desde mediados de la década de 1970 y con mayor intensidad durante los años ochenta, numerosos países de la región incorporaron mecanismos electorales que otorgaron a los gobiernos locales una legitimidad democrática propia.

En el contexto europeo, Portugal inauguró este proceso en 1976, en el marco de la transición democrática posterior a la Revolución de los Claveles (Oliveira, 1991), seguido por España en 1979, tras la aprobación de la Constitución de 1978 y la reorganización del Estado autonómico (Magre et al., 2019). En América Latina, la generalización de la elección directa de autoridades locales se produjo de manera progresiva a lo largo de la década de 1980, abarcando países sudamericanos como Ecuador (1979), Perú (1980), Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1985), Bolivia (1987), Colombia (1988), Paraguay (1991) y Chile (1992), así como países de América Central como Honduras (1982), El Salvador (1985), Guatemala (1985), Nicaragua (1990) y Panamá (1994). Este conjunto de reformas modificó de forma sustantiva los

mecanismos de acceso al poder local y reconfiguró la relación entre los gobiernos locales, los partidos políticos y la ciudadanía.

La incorporación de elecciones municipales competitivas contribuyó a la conformación de una arena política local con dinámicas relativamente autónomas, en la que se consolidaron liderazgos territoriales y trayectorias políticas con anclaje local. En numerosos países, el cargo de alcalde comenzó a adquirir relevancia como plataforma de proyección política hacia niveles subnacionales y nacionales. Al mismo tiempo, la elección directa incrementó la visibilidad pública de los gobiernos locales y amplió las expectativas sociales respecto de su capacidad para intervenir en la resolución de problemas concretos en el territorio.

El fortalecimiento de la dimensión política de la descentralización no estuvo acompañado, sin embargo, por transformaciones equivalentes en el plano administrativo. La transferencia de competencias hacia el nivel local avanzó de manera desigual y, en muchos casos, se concentró en sectores específicos, sin una redefinición integral de las responsabilidades estatales. Un ejemplo ilustrativo lo constituye el caso chileno, donde la descentralización administrativa en áreas como la salud y la educación básica y media se inició a comienzos de la década de 1980 bajo un régimen militar. En este contexto, los gobiernos locales asumieron funciones centrales en la provisión de servicios sociales sin contar con autonomía política plena ni con esquemas de financiamiento adecuados.

Este tipo de experiencias pone de relieve una característica recurrente de la descentralización del gobierno local en Iberoamérica: la falta de correspondencia entre la descentralización política y la descentralización administrativa (Rondinelli y Cheema, 1983). Mientras la primera se articuló principalmente con procesos de democratización y apertura institucional, la segunda respondió, en numerosos casos, a estrategias de reorganización estatal orientadas a mejorar la eficiencia, la contención del gasto público o la redefinición de los esquemas de provisión de servicios. Esta asincronía dio lugar a estructuras locales con altos niveles de legitimidad política, pero con capacidades administrativas limitadas.

Los hitos iniciales de la descentralización del nivel local también estuvieron condicionados por marcos constitucionales y legales que reconocieron la autonomía local de manera diferenciada y, en ocasiones, ambigua. En varios países, las constituciones incorporaron referencias explícitas al municipio como nivel de gobierno, pero dejaron amplios márgenes de definición a los niveles centrales o intermedios en materia de competencias y recursos. Este diseño dio lugar a sistemas jurídicos extensos y fragmentados, en los que el reconocimiento formal de la autonomía coexistió con mecanismos de tutela y control que restringieron los márgenes de decisión de los gobiernos locales.

En conjunto, estos primeros hitos sentaron las bases de un proceso de largo plazo que redefinió el papel de los gobiernos locales en Iberoamérica, pero también establecieron límites estructurales que condicionaron su evolución posterior. La combinación de legitimidad política creciente, transferencias parciales de competencias y marcos normativos incompletos configuró un escenario en el que el nivel

local ganó protagonismo sin consolidar un fortalecimiento integral de su autonomía. Este punto de partida resulta central para comprender los efectos institucionales y políticos de la descentralización del gobierno local que se analizan en las secciones siguientes.

Efectos institucionales y políticos de la descentralización local

La descentralización del nivel local dio lugar a un conjunto amplio de efectos institucionales y políticos en los países iberoamericanos, cuya magnitud y alcance variaron según los contextos nacionales, los marcos normativos y las capacidades preexistentes de los gobiernos locales. Lejos de admitir una evaluación uniforme, estos efectos se manifestaron de manera desigual, aunque permiten identificar algunas tendencias recurrentes a escala regional.

Uno de los resultados más notorios del proceso fue la incorporación del nivel local como un componente relevante de la agenda pública. A partir de las reformas políticas y administrativas, los gobiernos locales adquirieron una mayor visibilidad en los debates sobre desarrollo territorial, políticas sociales y gobernanza democrática. Este desplazamiento contribuyó a ampliar el interés por los problemas urbanos y territoriales y a elevar las expectativas sociales respecto del papel que podía desempeñar el nivel local en la resolución de demandas concretas (Borja y Castells, 1997). De manera paralela, esta centralidad creciente se reflejó en la expansión de los estudios sobre gobiernos locales como campo específico de investigación, orientado al análisis de sus capacidades institucionales y de sus relaciones intergubernamentales, aunque con desarrollos desiguales entre países (Grandinetti, 2023; Sánchez Bernal et al., 2018).

La descentralización también promovió el reconocimiento formal de la autonomía local, aunque con alcances limitados y resultados dispares (Cravacuore y Traina, 2021). En la mayoría de los países iberoamericanos, las constituciones y las leyes incorporaron referencias explícitas a la autonomía política, administrativa o financiera del nivel local. Sin embargo, este reconocimiento normativo no se tradujo de manera sistemática en un fortalecimiento efectivo del autogobierno. En numerosos casos, la autonomía permaneció condicionada por marcos regulatorios restrictivos, por la dependencia de transferencias intergubernamentales y por la persistencia de mecanismos de control vertical que limitaron los márgenes de decisión de los gobiernos locales.

Otro efecto relevante fue la expansión territorial del nivel local a partir de la creación de nuevas unidades de gobierno en distintos países de la región (Nickson, 2019). Este proceso respondió tanto a demandas de reconocimiento territorial como a estrategias de reorganización político-administrativa impulsadas desde los niveles centrales del Estado. Si bien la proliferación de gobiernos locales permitió acercar la institucionalidad estatal a comunidades previamente marginadas, en muchos casos no estuvo acompañada por un fortalecimiento proporcional de las capacidades administrativas y financieras, lo que dio lugar a estructuras institucionales frágiles y altamente dependientes.

En el plano político, la descentralización contribuyó a consolidar al nivel local como un espacio relevante de socialización política y de construcción de trayectorias públicas. La elección directa de autoridades y la ampliación de las responsabilidades locales favorecieron la profesionalización de la política local y la emergencia de liderazgos con anclaje territorial, algunos de los cuales proyectaron su carrera hacia niveles superiores de gobierno. Al mismo tiempo, en contextos de baja institucionalización, los gobiernos locales reprodujeron prácticas tradicionales de personalismo, clientelismo y concentración del poder, lo que limitó los efectos democratizadores del proceso.

La descentralización abrió asimismo oportunidades para ampliar la participación ciudadana en el ámbito local. En distintos países se implementaron mecanismos orientados a fortalecer la interacción entre gobiernos locales y ciudadanía, como instancias de deliberación territorial o dispositivos participativos en la asignación de recursos. Estas experiencias mostraron efectos potencialmente positivos en términos de inclusión y transparencia, aunque su alcance fue acotado y su sostenibilidad dependió en gran medida de la voluntad política de las autoridades locales y de la disponibilidad de capacidades institucionales. En este marco, la participación de las mujeres en los gobiernos locales registró avances parciales, pero continuó marcada por una persistente subrepresentación, reflejo de barreras estructurales, culturales y partidarias que exceden al propio proceso descentralizador (Falú et al., 2022).

En el ámbito fiscal, la descentralización se acompañó de un incremento de los recursos asignados al nivel local, aunque en proporciones reducidas en comparación con otras regiones del mundo. En muchos países iberoamericanos, los gobiernos locales ampliaron su participación en el gasto público, pero mantuvieron una elevada dependencia de transferencias provenientes de niveles superiores de gobierno. La limitada capacidad impositiva local y los márgenes acotados de autonomía financiera restringieron la posibilidad de definir prioridades propias y de diseñar políticas públicas con mayor grado de autonomía (Nickson, 2023).

En conjunto, los efectos institucionales y políticos de la descentralización del nivel local en Iberoamérica combinan avances parciales con restricciones persistentes. La mayor visibilidad del nivel local, el reconocimiento formal de la autonomía y la ampliación de las agendas de gobierno no derivaron en un fortalecimiento integral de las capacidades estatales locales. Esta combinación de logros limitados y condicionantes estructurales constituye uno de los rasgos centrales del proceso descentralizador y permite introducir el análisis de las tensiones que atraviesan las relaciones intergubernamentales y la autonomía efectiva de los gobiernos locales, desarrollado en el apartado siguiente.

Límites estructurales y tensiones persistentes

A pesar de los avances registrados en las últimas décadas, la descentralización del nivel local en Iberoamérica enfrenta un conjunto de restricciones estructurales que condicionan de manera significativa el ejercicio

efectivo de la autonomía por parte de los gobiernos locales. Estos límites no se explican únicamente por problemas de diseño institucional o por déficits de implementación, sino que remiten a rasgos más profundos de la configuración histórica de los Estados iberoamericanos, a las relaciones de poder entre niveles de gobierno y a las persistentes asimetrías territoriales que caracterizan a la región (Willis et al., 1999).

Uno de los factores centrales que limitan el alcance de la descentralización del gobierno local es la desigualdad en las relaciones intergubernamentales. En numerosos países, los vínculos entre el nivel central, los niveles intermedios y los gobiernos locales se estructuran a partir de relaciones asimétricas, en las que el nivel local ocupa una posición subordinada (Falleti, 2010). Esta situación se manifiesta tanto en la dependencia financiera respecto de las transferencias intergubernamentales como en la escasa capacidad de incidencia de los gobiernos locales en los procesos de definición estratégica de políticas públicas.

A estas limitaciones se suma la fragilidad de los marcos normativos que regulan la organización y las competencias del nivel local. En muchos contextos iberoamericanos, el reconocimiento formal de la autonomía local convive con sistemas legales extensos, fragmentados y, en ocasiones, inconsistentes. Esta combinación genera incertidumbre jurídica, dificulta la planificación de largo plazo y amplía los márgenes de intervención de los niveles superiores de gobierno en asuntos locales. Lejos de fortalecer el autogobierno, la sobrerregulación tiende a traducirse en mecanismos de supervisión y control que restringen la capacidad decisional de los gobiernos locales.

Las asociaciones nacionales de gobiernos locales, que en principio podrían desempeñar un papel relevante en la articulación de intereses y en la defensa colectiva del nivel local, también enfrentan restricciones significativas. En varios países, estas organizaciones se ven atravesadas por procesos de fragmentación interna y alineamientos partidarios que debilitan su capacidad de representación y negociación. La ausencia de posiciones comunes frente a los niveles centrales del Estado reduce su influencia política y contribuye a la dispersión del poder local.

El asociativismo intermunicipal, particularmente en su dimensión territorial, constituye otro ámbito en el que las expectativas generadas por la descentralización no alcanzaron un desarrollo sostenido. Si bien en distintos países existen marcos normativos que habilitan la cooperación entre gobiernos locales, las experiencias concretas permanecen limitadas y discontinuas. Las dificultades para coordinar intereses diversos, la falta de incentivos estables y las restricciones financieras reducen el potencial del asociativismo como herramienta para enfrentar problemas de escala y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos (Cravacuore y Chacón, 2016).

La limitada capacidad presupuestaria y tributaria del nivel local representa uno de los obstáculos más persistentes para el fortalecimiento de la autonomía. En la mayoría de los países iberoamericanos, los gobiernos locales disponen de recursos escasos y dependen de transferencias condicionadas provenientes de niveles superiores. Esta dependencia reduce los márgenes de maniobra de los gobiernos locales y

refuerza dinámicas de subordinación intergubernamental (Nickson, 2023). Además, la asignación de recursos suele responder a criterios discrecionales o coyunturales, lo que dificulta la planificación y la implementación de políticas de mediano y largo plazo.

En este contexto, la descentralización del nivel local experimentó, tras una fase inicial de expansión, procesos de estancamiento y, en algunos casos, de recentralización (Cravacuore, 2020). La ampliación de las agendas locales, sin un fortalecimiento equivalente de capacidades institucionales y recursos financieros, incrementó las demandas sobre los gobiernos locales con márgenes de acción limitados. Frente a estas tensiones, los niveles centrales del Estado tendieron a reintroducir mecanismos de coordinación y control vertical, reforzando su capacidad de intervención en ámbitos formalmente descentralizados.

En conjunto, estas restricciones ponen de manifiesto la persistente distancia entre la autonomía local reconocida en los marcos normativos y la autonomía efectivamente ejercida en la práctica. En muchos países iberoamericanos, la descentralización del gobierno local configuró un proceso incompleto, atravesado por avances parciales y contradicciones internas. El examen de estas tensiones resulta clave para comprender las deudas aún pendientes del proceso descentralizador, que se abordan en el apartado siguiente.

Las deudas de la descentralización local en perspectiva regional

A medio siglo del inicio de los procesos de descentralización del nivel local en Iberoamérica, una parte sustantiva de las expectativas que acompañaron estas reformas continúa sin materializarse. Las denominadas deudas de la descentralización no pueden interpretarse como meras fallas de implementación ni como desviaciones coyunturales, sino como la expresión de restricciones estructurales que han condicionado el desarrollo del proceso descentralizador.

Uno de los núcleos problemáticos más persistentes reside en la distancia entre el reconocimiento normativo de la autonomía local y su ejercicio efectivo. En numerosos países iberoamericanos, las constituciones y las leyes consagran al nivel local como instancia autónoma de gobierno; sin embargo, en la práctica, las decisiones estratégicas continúan concentrándose en los niveles centrales o intermedios del Estado. Esta brecha se manifiesta en la dependencia financiera, en los mecanismos de supervisión administrativa y en los márgenes acotados de decisión de los gobiernos locales para definir prioridades propias de política pública.

A esta limitación se suma el desarrollo insuficiente de capacidades estatales en el nivel local. La descentralización amplió de manera significativa el volumen y la complejidad de las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales, sin que ello estuviera acompañado de inversiones sostenidas en recursos humanos, sistemas administrativos y capacidades técnicas. Como resultado, numerosos gobiernos locales enfrentan dificultades para planificar, implementar y evaluar políticas públicas complejas, lo que afecta su

desempeño y refuerza percepciones de debilidad institucional. Estas restricciones tienden a intensificarse en municipios de menor escala y en territorios con menores niveles de desarrollo socioeconómico.

La dimensión fiscal constituye otro ámbito en el que las deudas del proceso descentralizador resultan particularmente visibles. A pesar de algunos avances puntuales, los gobiernos locales iberoamericanos mantienen bases tributarias reducidas y márgenes limitados de autonomía para definir y recaudar impuestos. La fuerte dependencia de transferencias intergubernamentales, a menudo condicionadas o asignadas de manera discrecional, restringe la capacidad de decisión local y acentúa la vulnerabilidad financiera del nivel local. Esta situación dificulta la sostenibilidad de las políticas públicas a largo plazo y limita la capacidad de respuesta autónoma frente a las demandas del territorio.

Asimismo, la descentralización del nivel local no logró revertir de manera sustantiva las profundas asimetrías territoriales que caracterizan a los países iberoamericanos. Las diferencias entre gobiernos locales de distinto tamaño, localización y peso demográfico continúan siendo significativas y, en algunos casos, se han profundizado. La ausencia de mecanismos eficaces de coordinación y compensación territorial dificulta la construcción de sistemas de gobierno local más equilibrados y refuerza dinámicas de fragmentación y desigualdad.

En el plano político-institucional, otra deuda relevante se vincula con la limitada consolidación de espacios estables de coordinación y representación del nivel local. Las asociaciones de gobiernos locales y los mecanismos de cooperación intermunicipal no lograron, en términos generales, constituirse como actores con capacidad sostenida de incidencia en la definición de políticas públicas nacionales. La fragmentación interna, los alineamientos partidarios y la escasez de recursos reducen su eficacia como instancias de articulación de intereses comunes y de construcción de agendas compartidas.

Finalmente, la descentralización enfrenta el desafío de redefinir su sentido en un contexto de agendas públicas crecientemente complejas. Los gobiernos locales intervienen hoy en ámbitos como el desarrollo sostenible, la inclusión social, la gestión ambiental, la participación ciudadana o la gobernanza metropolitana, sin que ello haya ido acompañado de un fortalecimiento equivalente de sus capacidades ni de una delimitación clara de responsabilidades intergubernamentales. Esta expansión de funciones, en ausencia de reformas estructurales, tiende a profundizar tensiones preexistentes y a reforzar procesos de recentralización funcional.

En conjunto, las deudas de la descentralización del nivel local ponen de manifiesto la necesidad de revisar críticamente los supuestos que orientaron las reformas de las últimas décadas. Más que un problema de voluntad política o de diseño técnico, la descentralización enfrenta límites estructurales que requieren un abordaje integral, centrado en el fortalecimiento de la autonomía, el desarrollo de capacidades estatales locales y la mejora de los mecanismos de coordinación intergubernamental. Este balance resulta central para abrir, en el apartado final, una agenda de reflexión sobre el futuro del gobierno local en Iberoamérica

Consideraciones finales. Balance y agenda abierta

El recorrido analítico desarrollado en este artículo permite comprender la descentralización del nivel local como uno de los procesos de reforma estatal más duraderos en Iberoamérica desde finales del siglo XX. En el marco de las transiciones democráticas, de la reorganización de los sistemas políticos y de la redefinición de las bases de legitimidad del Estado, la descentralización contribuyó a reconfigurar el lugar del gobierno local dentro de la arquitectura institucional de la región. Sin embargo, este proceso no respondió a una dinámica acumulativa ni progresiva, sino que se desplegó a través de trayectorias discontinuas, en las que los avances coexistieron con restricciones estructurales de largo plazo.

Desde una perspectiva regional, la descentralización introdujo transformaciones relevantes en el plano político, particularmente a partir de la generalización de la elección directa de autoridades locales y del fortalecimiento de la legitimidad democrática del nivel local. Estos cambios incidieron en la dinámica de la política territorial, facilitaron la emergencia de liderazgos con anclaje local y ampliaron las expectativas sociales en torno al papel de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la expansión de las agendas locales incrementó la presencia del nivel local en ámbitos de intervención históricamente dominados por otros niveles del Estado.

El análisis desarrollado muestra, no obstante, que estos avances no se tradujeron en un fortalecimiento integral y sostenido de la autonomía local. La descentralización del nivel local en Iberoamérica presentó un desarrollo claramente desequilibrado entre sus distintas dimensiones, con un predominio de la descentralización política y progresos más acotados en los planos administrativo y fiscal. Esta asimetría contribuye a explicar la persistente distancia entre el reconocimiento normativo de la autonomía y las condiciones efectivas para el ejercicio del autogobierno local.

Las profundas asimetrías territoriales, la fragilidad de las capacidades estatales locales y las debilidades de los mecanismos de coordinación intergubernamental condicionaron de manera significativa el alcance de las reformas descentralizadoras. En numerosos contextos, la ampliación de las responsabilidades asignadas al nivel local no estuvo acompañada por modificaciones sustantivas en la distribución del poder y de los recursos entre los niveles de gobierno. Como consecuencia, los gobiernos locales debieron responder a demandas crecientes en escenarios caracterizados por capacidades restringidas, lo que favoreció procesos de estancamiento y, en algunos casos, la reaparición de dinámicas de recentralización.

Este balance sugiere que la descentralización del nivel local no puede considerarse un proceso detenido, aunque sí estructuralmente condicionado. Las reformas impulsadas durante las últimas décadas introdujeron cambios relevantes, pero no lograron consolidar un modelo de gobierno local capaz de articular de manera coherente la autonomía, las capacidades estatales y los esquemas efectivos de coordinación

intergubernamental. En este sentido, la descentralización se presenta menos como un proceso cerrado que como una agenda inconclusa, atravesada por tensiones persistentes y dilemas aún no resueltos.

De cara al futuro, el desafío central consiste en repensar la descentralización más allá de su dimensión normativa, incorporando de manera explícita la cuestión de las capacidades estatales locales y de las relaciones intergubernamentales. Este enfoque supone revisar los esquemas de financiamiento, fortalecer los procesos de planificación y gestión en el nivel local y construir mecanismos de coordinación que permitan abordar problemas territoriales complejos sin reproducir lógicas de subordinación. Asimismo, exige considerar el impacto de las nuevas agendas públicas sobre el papel de los gobiernos locales y redefinir sus responsabilidades en un contexto de creciente complejidad institucional y territorial.

En este marco, el artículo ofrece un punto de partida para los trabajos que integran este número especial, al proponer un marco analítico común para abordar la diversidad de experiencias nacionales y subnacionales de la región. Lejos de clausurar el debate, el balance aquí presentado invita a profundizar la reflexión sobre los límites y las potencialidades de la descentralización del nivel local, reconociendo tanto los avances alcanzados como las deudas pendientes de un proceso que continúa ocupando un lugar relevante en la gobernanza democrática y en el desarrollo territorial iberoamericanos.

Referencias

- Avellaneda, C. N., y Bello-Gómez, R. A. (2024). Alcances y desafíos de la descentralización en América Latina: ¿Qué se ha logrado y qué está por venir? En D. Cravacuore & A. P. Carrera Hernández (Eds.), *La descentralización en América Latina* (pp. 57–90). Dykinson. <https://doi.org/10.14679/3203>
- Bland, G. (2011). Considering local democratic transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 65–98. <https://doi.org/10.1177/1866802X1100300103>
- Booth, J. A., Wade, C. J., y Walker, T. W. (2015). *Understanding Central America: Global forces, rebellion, and change*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429492624>
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *Local and global: The management of cities in the information age*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315071008>
- Cravacuore, D. (2020). La recentralización municipal en Argentina. En E. Grin & J. Ruiz (Eds.), *Federaciones de las Américas: Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 379–396). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cravacuore, D., y Chacón, A. (Eds.). (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Asociación de Municipalidades de Chile – Universidad Tecnológica Metropolitana
- Cravacuore, D., y Traina, Á. (2021). Medición de la autonomía municipal en Iberoamérica. *Revista de Ciencias Sociales*, 12(39), 7–25. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5407>
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>

- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- Falú, A., Tello, F., & Echavarri, L. (2022). Las mujeres en los gobiernos locales: Espacios políticos y agendas en disputa. *Más Poder Local*, 48, 90–112. <https://doi.org/10.56151/589.68.71>
- Grandinetti, R. (2023). Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina: Génesis, desarrollo y actualidad. *Colección*, 34(1), 113–146. <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023.p113-146>
- Magre, J., Navarro, C., & Zafra, M. (2019). El gobierno local en España. En J. Montabés & A. Martínez (Eds.), *Gobierno y política en España* (pp. 679–703). Tirant lo Blanch.
- Nickson, A. (1995). *Local government in Latin America*. Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685855383>
- Nickson, A. (2018). Local government in Latin America. En A. J. G. Denters & L. E. Rose (Eds.), *The Routledge handbook of international local government* (cap. 10). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315306278-10>
- Nickson, A. (2019). *Reflexiones sobre el Local Autonomy Index en América Latina*. Ponencia no publicada presentada en el Seminario Internacional La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay.
- Nickson, A. (2023). Decentralization in Latin America after 40 years: Work in progress; a commentary essay. *Public Organization Review*, 23, 1017–1034. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9>
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Paidós.
- Oliveira, A. C. (1991). La organización municipal portuguesa: Consolidación de la autonomía. *Documentación Administrativa*, (228), octubre–diciembre.
- Rondinelli, D. A., y Cheema, G. S. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Sage.
- Sánchez Bernal, A., Rosas Arellano, J., & García Bátiz, M. L. (2018). La evolución de la investigación sobre los gobiernos municipales en México, 1984–2016. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 45–75. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.58794>
- Sieder, R. (Ed.). (1996). *Central America: Fragile transition*. Macmillan Press.
- Tulchin, J. S., & Selee, A. (Eds.). (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin America* (Woodrow Wilson Center Report on the Americas No. 12). Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Willis, E., Garman, C., & Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7–56.