



Cómo el "centralismo" está socavando la democracia en América Latina

Por Eugene Zapata-Garesché



La mayoría de los análisis sobre América Latina giran en torno a la política nacional y el desempeño macroeconómico, centrándose en presidentes, elecciones, noticias de actualidad y cifras de crecimiento. Este énfasis es comprensible, pero ignora una realidad crucial. Muchos de los desafíos más acuciantes de la región se desarrollan a nivel subnacional, donde las autoridades locales se enfrentan a diario a las demandas ciudadanas, a menudo en conflicto abierto con los gobiernos centrales.

Un estudio comparativo que coordiné recientemente para la Comisión Europea sobre descentralización y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe revela una región atrapada en una lucha estructural. Por un lado, se alza una arraigada tradición de "centralismo", una tendencia a concentrar el poder a nivel nacional, reforzada por estilos de gobierno jerárquicos y, en algunos casos, autoritarios. Por otro lado, existe un proyecto inconcluso para empoderar a los gobiernos subnacionales, permitiéndoles responder a las necesidades locales, reducir las desigualdades y reconstruir la legitimidad democrática desde la base.

A pesar de décadas de reformas destinadas a descentralizar el poder en países como Boli-

via, Colombia, Perú, República Dominicana, Ecuador o, más recientemente, Chile, el poder político, la autoridad fiscal y las decisiones estratégicas siguen estando abrumadoramente concentrados en las capitales nacionales. Esta discrepancia entre el lugar donde vive la gente y donde se toman las decisiones se ha convertido en uno de los fracasos de gobernanza más persistentes de América Latina.

Si bien esta tensión no es nueva, en los últimos años se ha agudizado. Hoy en día, una forma difusa de autoritarismo ha ganado terreno en la región, caracterizada por una creciente tolerancia hacia líderes fuertes que prometen victorias rápidas a costa de marginar las instituciones, los controles y equilibrios y los derechos humanos. No es casualidad que estos líderes operen principalmente a nivel nacional, donde concentrar el poder es más fácil, mientras que los gobiernos subnacionales suelen ser retratados como ineficientes, corruptos o políticamente prescindibles. Así, estamos presenciando cómo algunos países experimentan una aceleración en la recentralización, donde los gobiernos nacionales deciden y las autoridades subnacionales, en gran medida, observan.

Desde la década de 1970, varios países latinoamericanos han avanzado notablemente hacia la descentralización, al menos en el papel. Se han reformado las constituciones, se

han ampliado las elecciones locales y se han actualizado los marcos legales. Actualmente, en 12 países se eligen gobernadores, frente a solo uno en 1980. En diversos grados, la autonomía municipal está reconocida constitucionalmente en toda la región. Incluso los estados tradicionalmente centralizados han renovado su compromiso con una gobernanza local más sólida.

Sin embargo, la realidad sobre el terreno es muy distinta. Tanto en los sistemas federales como en los unitarios, existe una marcada brecha entre el reconocimiento de jure de la autonomía local y el control de facto ejercido por los gobiernos nacionales. La política fiscal, la autoridad regulatoria y la toma de decisiones estratégicas siguen estando fuertemente centralizadas.

En la práctica, muchos gobiernos subnacionales se ven obligados a prestar servicios públicos sin la autoridad ni los recursos necesarios para hacerlo eficazmente. Un ejemplo es El Salvador, donde los municipios a menudo se ven obligados a pagar a los profesores de primaria, una obligación que en muchos países sería responsabilidad del Ministerio de Educación. Otro ejemplo es la migración. En Ciudad Juárez, ciudad fronteriza mexicana, el municipio enfrenta una afluencia constante de migrantes a pesar de carecer de mandato legal, presupuesto y capacidad institucional

SIGUE ►►



para gestionar la migración. Sin embargo, deben responder a necesidades urgentes de alojamiento, agua, saneamiento y atención médica inmediata a medida que llegan los recién llegados, quienes a menudo acampan en espacios públicos.

En ningún otro ámbito es más evidente el control nacional que en las finanzas públicas. Los gobiernos subnacionales de América Latina representan apenas el 18% del gasto público total. Sin embargo, sus ingresos promedian el 5,6% del PIB, aproximadamente un tercio del promedio de las economías desarrolladas. Los gobiernos locales dependen en gran medida de las transferencias nacionales, que suelen ser condicionadas, discrecionales y distorsionadas por rivalidades partidistas, mientras que su propia base impositiva sigue siendo débil.

El estudio realiza un análisis comparativo en 22 países para demostrar que un sistema federal no garantiza unas finanzas públicas más justas. México, por ejemplo, cuenta con algunos de los municipios más dependientes de las transferencias en la región. Por el contrario, estados unitarios como Uruguay y Colombia han avanzado más de lo esperado en la alineación de responsabilidades con los recursos. Lo que importa no es la denominación constitucional, sino si los poderes, las responsabilidades y el financiamiento están alineados de forma coherente y si los gobiernos centrales están realmente dispuestos a ceder, lo que, lamentablemente, no parece ser el caso en la mayoría de los países.

Esta arquitectura fiscal desigual no solo limita la eficiencia, sino que socava la democracia. Los alcaldes y gobernadores rinden cuentas ante la ciudadanía por la prestación de servicios, pero dependen de las autoridades nacionales para su financiamiento. El resultado es una trampa de gobernanza, donde el sistema incentiva la lealtad política por encima del desempeño, reforzando las

desigualdades territoriales. Las ciudades y regiones más ricas, como Sao Paulo, Ciudad de México o Buenos Aires, pueden compensar parcialmente esta situación gracias a sus bases económicas más sólidas. Los territorios más pobres, rurales y periféricos no pueden. El resultado es un círculo vicioso de desarrollo desigual, migración interna hacia las grandes áreas metropolitanas y una creciente distancia entre las necesidades locales reales y las prioridades definidas a nivel nacional. Este problema se ejemplifica claramente con la reacción adversa a las recientes reformas impulsadas por el presidente ecuatoriano Daniel Noboa al código que regula la autonomía territorial, donde impone un control mucho mayor sobre los alcaldes, obligándolos a destinar una mayor parte de sus presupuestos locales al cumplimiento de su agenda nacional de inversiones.

En algunos países, se ha consolidado una concentración de poder más agresiva. En Nicaragua y El Salvador, por ejemplo, las tensiones entre los gobiernos centrales y las autoridades locales han trascendido el desacuerdo político para convertirse en una confrontación abierta. En 2022, en Nicaragua, el gobierno de Daniel Ortega socavó la autonomía municipal interviniendo contra alcaldes de la oposición y eliminando municipios por completo mediante decretos administrativos. En 2023, el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, redujo el número de municipios de 252 a tan solo 44 mediante una profunda reforma legislativa y administrativa, sin precedentes en la región. Estas medidas se presentaron como reformas anticorrupción, cuando en realidad marginaron a los gobiernos locales como actores políticos. Tales acciones debilitan la rendición de cuentas democrática y reducen las oportunidades de participación ciudadana precisamente a nivel comunitario, donde la democracia es más tangible.

América Latina ha sido a menudo elogiada

por innovaciones democráticas como la planificación participativa, los ayuntamientos abiertos y las consultas públicas. Por ejemplo, en la década de 1980, la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, se convirtió en un referente mundial para el presupuesto participativo. Sin embargo, en la actualidad, la menor autonomía y la escasez de recursos hacen que muchos municipios tengan menos interés en priorizar estos mecanismos.

La débil capacidad administrativa representa un obstáculo adicional. Pocos países cuentan con sistemas de servicio civil estables y basados en el mérito a nivel municipal. La alta rotación de personal, los contratos a corto plazo y la politización de las contrataciones socavan la memoria institucional y la previsibilidad de las políticas públicas. Los municipios más pequeños, en particular, carecen de capacidad para una gestión presupuestaria sólida, mientras que la planificación a mediano y largo plazo que abarque los ciclos electorales sigue siendo poco común en la región.

A pesar de estos desafíos, la búsqueda de un mayor desarrollo subnacional en América Latina no es una causa perdida. Los problemas más urgentes de la región, como el cambio climático, la migración, la inseguridad, la escasez de vivienda y la transformación digital, se manifiestan a nivel local. Martín Kaspar resume esta cuestión de forma elocuente en el título de un artículo reciente: «La cena ministerial es un costoso error de inversión extranjera directa: construir una fábrica requiere relaciones con los funcionarios municipales, no con los políticos nacionales».

La descentralización por sí sola no es una solución mágica. Pero sin una autonomía local significativa, una capacidad administrativa adecuada y un poder de decisión real a nivel subnacional, la democracia en América Latina seguirá sintiéndose cada vez más vacía.