

Pros y contras de la descentralización



AUTOR: GUSTAVO DÍAZ, ECONOMISTA.
Nº 1215 13 DE JUNIO 2022

En el contexto de la nueva Constitución se ha dicho reiteradas veces que nuestro país debe apuntar a una mayor descentralización. Las menciones positivas parecerían haberle otorgado al concepto de descentralización, una connotación positiva y que, por lo tanto, Chile debería ser más descentralizado.

Cuando un país cuenta con un determinado tamaño, tanto en población como en extensión geográfica, tiende a darse heterogeneidad en diversos ámbitos, ya sean sociales, económicos, geográficos, políticos entre otros. Por ende, se justifica la descentralización en función de las diferentes realidades que tiene cada región, o localidad en particular, debido a que en cada territorio, las políticas públicas adecuadas pueden ser muy diferentes, y cada uno de ellos tiene conocimiento de la mejor forma de su propia realidad. Al respecto, hay que tener presente las ventajas y desventajas tanto de la centralización como de la descentralización.

Primero que todo, al hablar de descentralización se entiende como la forma en que se distribuyen funciones, asignaciones, atribuciones (entre otras) para los distintos niveles que existen en la administración del gobierno con el objetivo de alcanzar un balanceo “óptimo”, En otras palabras, maximizar los beneficios acor-

des a la disyuntiva entre centralizar y descentralizar. Una ventaja de un Estado centralizado es que custodia la soberanía nacional en donde reside básicamente el poder del Estado. Esto es relevante debido a que facilita al poder del Estado en relación a la realización de determinadas acciones, las cuales serían más difícil de llevar a cabo producto de conflictos de interés de gobiernos locales.

Adicionalmente, el Estado o gobierno central es el sujeto soberano reconocido como el responsable frente a la comunidad internacional, así como también, frente a los mercados de capitales internacionales, lo cual, implica una ventaja en cuanto a la obtención de financiamiento por parte de estos, a través de emisión de deuda pública.

Otra ventaja de un Estado más centralizado es que facilita la redistribución de los recursos públicos entre los diferentes municipios y regiones. Esta es una ventaja en cuanto a situaciones de emergencia que se pueden dar en determinadas localidades, como, por ejemplo, algún desastre natural como aluviones o terremotos cuyo epicentro sea en áreas específicas.

Un Estado más centralizado tiene mayores posibilidades de aprovechar economías de escala, concepto que apunta a la reducción del costo promedio a medida que aumenta la escala de producción. Las economías de escala se dan en casos tales como en proyectos en los que se necesita una cuantiosa inversión y altos costos fijos, junto con un mercado lo suficientemente grande. En el sector público se pueden identificar proyectos que requieren de una alta inversión, como por ejemplo infraestructura vial, la cual involucra a diferentes localidades. Por consiguiente, si ese tipo de proyectos es conducido por una autoridad central, es más factible que se puedan aprovechar economías de escala, y, por ende, que el proyecto sea concretado. En caso contrario, se pueden presentar dificultades debido a conflictos de interés derivados de las diferencias entre las localidades.

En consecuencia, lo importante de un Estado central, toma mucha relevancia especialmente en un contexto en donde los proyectos de infraestructura, sobre todo aquellos que tie-

nen que ver con la transición en materia energética, para lo cual, se requiere de economías de escala para la realización de aquellos.

Por otra parte, un nivel de centralización muy alto también tiene inconvenientes. Uno de ellos tiene que ver con la adquisición de información y conocimiento de la realidad local, labora que se facilitaría de manera importante en un Estado más descentralizado, debido a que cada gobierno local cuenta con mejor información, conocimiento y entendimiento de las problemáticas que les competen a sus respectivos territorios. Esta ventaja de la descentralización sería aún mayor a medida que las regiones sean más heterogéneas, en cuanto a geografía, cultura, sociedad, demografía, entre otros. Por lo tanto, la tarea de recopilar los datos e información necesaria para implementar políticas e iniciativas a nivel local, se torna una tarea que puede llegar a ser sumamente complicada bajo un Estado muy centralizado.

En contraste, la descentralización por cierto también tiene sus desventajas. Por ejemplo, en el borrador de la Nueva Constitución se plantea que los municipios puedan emitir deuda. Al respecto esto introduce el riesgo de incentivar el endeudamiento excesivo considerando que las distintas entidades, organismos, empresas del estado, entre otros, cuentan con una garantía tácita del gobierno central. Por ejemplo, se pueden identificar empresas estatales que debiesen tener un rating crediticio peor al que tienen actualmente de no ser por dicha garantía tácita del gobierno central, y, por lo tanto, aquello puede conducir a un endeudamiento excesivo por parte de los municipios.

El borrador de la Nueva Constitución en su Artículo 15 (número 209) establece una serie de regulaciones en cuanto a la emisión de deuda por parte de gobiernos regionales y locales. Algunas de estas tienen que ver con límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual, mantener una clasificación de riesgo actualizada, restricciones en períodos electorales, mecanismos que den garantías que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor, entre otros. Dichas regulaciones aportan a que el riesgo mencionado anterior-

mente puede ser mitigado, al menos en parte, sin embargo, es importante que existan sanciones ejemplificadoras frente al no cumplimiento de aquellas y que pueda haber un buen sistema de accountability y transparencia, de lo contrario, el riesgo mencionado podría estar presente.

Otra fuente de riesgo, puede estar asociado a que las comunas autónomas puedan establecer empresas públicas (Artículo 17 número 188). En específico, el riesgo está asociado al posible clientelismo que pueda haber, y que la creación de empresas solo justifique creación de nuevos cargos para adherentes políticos. El mensaje no quiere decir que el establecimiento de empresas públicas sea algo inherentemente negativo, puesto que estas pueden tener un buen funcionamiento dependiendo del gobierno corporativo que tenga asociado para poder evitar el clientelismo. Sin embargo, el riesgo está presente.

En general, existen distintos grados de descentralización, y todos pueden tener buenos o malos resultados. No contamos con la fórmula exacta para el caso de Chile respecto al nivel óptimo de descentralización y como debe configurarse la institucionalidad para resguardar su buen funcionamiento, dado que cualquier grado de descentralización puede tener éxito o resultar en un fracaso, por ende, es claro que la propuesta del borrador no está exenta de riesgos.

Por último, dado que nuestro país no cuenta con una vasta experiencia de un Estado con un mayor grado de descentralización, (salvo un breve periodo de federalismo hace muchos años) se podría avanzar de forma paulatina, pasando primero por grados de descentralización menores, los que fueron mencionados anteriormente, y en función de los resultados, determinar si es que se debiese avanzar hacia grados más altos de descentralización, como propone la Nueva Constitución. **IL**

REFERENCIAS

✦ **Landerretche O. (2022):** Siete Nudos, las tensiones económicas del proceso constituyente. Editorial Paidós