

una revisión general de la discusión sobre descentralización y el estado actual de Chile en esta materia. Para ello, en la primera sección, se conceptualizan brevemente las principales ideas y argumentos de la discusión sobre descentralización. A continuación, se muestra el nivel de descentralización en nuestro país poniéndolo en contexto internacional. Luego se muestran los principales resultados de desarrollo social y económico de las distintas regiones, así como las brechas entre ellas, mostrando también resultados a nivel de municipios. Posteriormente, se describen las modificaciones legales que se han implementado en los últimos años en materia de descentralización. Y, finalmente, se señalan conclusiones generales sobre la materia.

1. ¿Por qué descentralizar? /

1.1. Conceptualización de la descentralización

La descentralización es un proceso ampliamente estudiado, en que se traspasan funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados. Por lo general, se reconocen tres tipos distintos de descentralización, según las características del proceso y los objetivos que pretenden conseguir (Irrarázaval y Pérez, 2009).

En primer lugar, la *descentralización administrativa* se refiere al grado de independencia con que cuentan los gobiernos subnacionales para cumplir las responsabilidades que tienen asignadas. Esto se manifiesta en la autonomía para administrar recursos y personal o, bien, en la capacidad de tomar decisiones sobre el modo de abordar ciertas tareas.

En segundo lugar, la *descentralización política* se refiere a la capacidad real de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones relevantes y supervisar la gestión de las autoridades locales. Generalmente, esto se manifiesta a través de mecanismos democráticos de decisión, como espacios de participación política, mecanismos de decisión directa, elección de autoridades y presupuestos participativos; así como a través de sistemas de rendición de cuentas.

Finalmente, la *descentralización fiscal* se relaciona con la forma en que se distribuyen los recursos entre los distintos niveles de gobierno. Este es un concepto bidimensional, ya que considera, por un lado, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos en general, tanto para los ingresos como para los gastos; y, por otro, las competencias y capacidades con que cuentan los gobiernos subnacionales para disponer libremente de esos recursos (Letelier, 2012).

1.2. Ventajas y oportunidades de la descentralización

En la literatura especializada se reconocen distintos beneficios de la descentralización en general, y de la descentralización fiscal en específico. En primer lugar, existe consenso sobre el efecto positivo de la autonomía local en una mejor asignación de los recursos, debido a que los niveles más locales de gobierno contarían con más información para tomar decisiones que afectan a la comunidad. Ello permitiría que los servicios públicos sean más adecuados a las necesidades de las personas. Especialmente en el caso de las políticas locales —educación, seguridad, salud, entre otras—, la demanda de cada comunidad se ajustaría a sus propias características, por lo que contar con la provisión de bienes y servicios públicos acordes a las propias necesidades, permitiría una función pública más eficiente (Letelier, 2012; Yáñez, 1993).

Un segundo argumento a favor de la descentralización tiene que ver con la existencia de bienes públicos locales; es decir, aquellos que generan beneficios en un área geográfica limitada. En este caso, las personas podrían influir sobre su provisión no sólo a través del proceso político, sino que también decidiendo dónde vivir. De este modo, los gobiernos locales tenderían a ofrecer servicios adecuados a las necesidades y preferencias de sus votantes, compitiendo por atraer residentes, y especializándose para suplir las necesidades de grupos específicos. Si las decisiones sobre la provisión de bienes y servicios públicos fueran centralizadas y homogéneas, los distintos grupos no podrían recibir más de aquello que prefieren (Letelier, 2012). Es necesario mencionar que esta forma de “voto con los pies” se ve limitada, en la práctica, por distintas restricciones a la libertad de movimiento, y por los costos que puede significar relocalizarse.

Además de permitir una mejor asignación de bienes públicos locales, la descentralización permitiría que se aplique el principio del beneficio^[1] como el criterio para financiar estos servicios. De este modo, se considerarían los beneficios obtenidos por la ciudadanía en el cobro de los bienes y servicios públicos, llevando a un funcionamiento más eficiente y equitativo del gobierno (Yáñez, 1993).

Junto con lo anterior, la descentralización contribuiría a que las comunidades se involucren más en las políticas públicas, llevando a mayores niveles de supervisión y monitoreo de las autoridades por parte de la ciudadanía (Irrarázaval y Pérez, 2009). Además, se daría una mayor competencia entre los distintos gobiernos locales buscando ofrecer una mejor gestión, ya que aquellos que no cumplan con los requisitos

[1] Este principio establece que la carga impositiva debe ser distribuida entre los contribuyentes de acuerdo con los beneficios que reciben por la provisión de bienes públicos.

establecidos por los votantes tenderían a perder apoyo, mientras que los que entreguen mejores condiciones contarían con soporte para potenciar la calidad de sus servicios. En la misma línea, la administración local tendría también más incentivos para innovar, buscando solucionar los problemas de la ciudadanía a través de nuevas soluciones creativas (Letelier, 2012).

Respecto al efecto político que podría tener el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno, se ha documentado que contar con administraciones locales más descentralizadas puede fomentar la estabilidad, mediante la disminución de tensiones entre regiones, el surgimiento de líderes políticos que colaboren entre sí y el aumento de personalidades independientes de los partidos políticos (OECD, 2019a). Más aún, un sistema político descentralizado puede llevar a que la ciudadanía se involucre más activamente en los procesos políticos, promoviendo la participación democrática y permitiendo que las autoridades y las instituciones se revistan de mayor legitimidad (Faguet et al., 2014).

En el caso chileno, las movilizaciones surgidas a fines del 2019 permiten observar también una mayor legitimidad de los actores políticos locales. La encuesta Termómetro Social, levantada tras el estallido de las demandas ciudadanas, revela que los alcaldes son las autoridades políticas que se perciben con mayor disposición a reconocer el conflicto y las demandas, así como a tomar decisiones para su resolución. Asimismo, los alcaldes son las autoridades en las que se deposita más confianza (Núcleo Milenio en Desarrollo Social y Centro de Microdatos, 2019). De manera similar, la Encuesta CEP (diciembre 2019) muestra, consistentemente, que desde el año 2015 hay un mayor nivel de confianza en las municipalidades con respecto al gobierno central. La misma encuesta muestra también que los alcaldes son más valorados en cuanto a su capacidad de respuesta en torno a la crisis social de octubre de 2019, respecto de otras autoridades públicas como Gobierno, Congreso y Tribunales de Justicia. De este modo, pareciera que la ciudadanía reconoce que las autoridades locales tienen una mayor capacidad de atender los problemas de la sociedad, y una mayor disposición a actuar frente a ellos, por lo que entregarles mayores capacidades para tomar decisiones vinculantes podría llevar a soluciones mejor aceptadas por las personas.

Complementariamente, se ha documentado que el proceso de descentralización puede llevar a una distribución más equitativa de los recursos entre los territorios, ayudando a que las regiones más rezagadas en términos económicos avancen en cerrar brechas respecto de las que cuentan con mejores índices de desarrollo (OECD, 2019a). En el caso de Tanzania, por ejemplo, la reforma de descentralización consiguió reducir las desigualdades espaciales y fomentar el desarrollo rural (Maro, 1990) Los casos de Colombia y Chile, por otra parte, muestran que

descentralizar el gasto en salud en el nivel municipal puede disminuir, o al menos mantener estables, las desigualdades entre distintas municipalidades (Bossert et al., 2003).

Finalmente, la evidencia internacional muestra que la descentralización, especialmente cuando es fiscal, tiene efectos positivos sobre la satisfacción de las personas con su vida. Estudios realizados que comparan datos internacionales permiten observar efectos significativos de una mayor devolución del gasto y la recaudación pública al nivel local, sobre el bienestar subjetivo de las personas (Bjørnskov et al., 2008; Diaz-Serrano y Rodríguez-Pose, 2012).

1.3. Riesgos de descentralizar

Pese a los beneficios de la descentralización, existen argumentos que llevan a cuestionar su aplicación en algunos casos. En primer lugar, es importante destacar que los efectos positivos ocurrirían especialmente para el caso de la provisión de bienes públicos locales; es decir, aquéllos cuyo nivel óptimo varía en distintas jurisdicciones. Para el caso de los bienes públicos nacionales, que se demandan de forma homogénea en todo el país, descentralizar las decisiones sobre su asignación llevaría a un caso subóptimo, con una provisión menor a la eficiente (Yáñez, 1993), y significaría arriesgar la pérdida de economías de escala (Bahl y Bird, 2018). Por lo mismo, se dice podría llevar a una menor eficiencia del aparato público (Yáñez, 1993). La existencia de economías de ámbito podría verse afectada al asignarse los recursos en el nivel local. En general, se reconoce que, en los hechos, las burocracias centrales son más eficientes que las locales, debido a que pueden atraer a personas más calificadas —ya que ofrecen más posibilidades de desarrollo profesional— y a que cuentan con una mayor capacidad de inversión (Prud'homme, 1995).

En el caso de descentralización de la generación de ingresos, esto podría tener efectos distributivos negativos dado que se beneficiaría a las zonas con más recursos, las que a la vez atraerían más inversión, profundizándose así las diferencias territoriales. Por otra parte, alcanzar ciertos pisos mínimos de bienestar y la superación de las desigualdades podrían considerarse objetivos nacionales, por lo que su concreción sería un bien público no-local, debiendo buscarse su logro de forma centralizada (Prud'homme, 1995).

Respecto a la entrega de atribuciones fiscales, existiría el riesgo de que las jurisdicciones locales entren en una competencia por ofrecer niveles de impuestos más bajos, buscando ser elegidas por las empresas, llevando a un daño en el equilibrio fiscal general. Además, podría ocurrir que cada gobierno local recurra al endeudamiento para financiar sus actividades, lo que, a nivel agregado, podría llevar

a un déficit fiscal insostenible (Prud'homme, 1995). Por otra parte, la capacidad de estabilización macroeconómica del gobierno central puede verse entorpecida ante decisiones fiscales tomadas por los gobiernos locales (Bahl y Bird, 2018).

Finalmente, existen preocupaciones respecto a la cercanía de los gobiernos descentralizados con grupos de interés locales, lo que podría llevar a prácticas de clientelismo y de captura por parte de caudillos y de las élites de la zona (Letelier, 2012). En general, las decisiones a nivel local serían tomadas con mayor discrecionalidad, lo que daría espacio para que se desarrollen prácticas de corrupción política (Prud'homme, 1995).

Teniendo en cuenta los argumentos que existen a favor y en contra del proceso de descentralización, es necesario, ante esta decisión, evaluar los beneficios y costos que traerían distintas alternativas de devolución de competencias a los gobiernos subnacionales en Chile. En cualquier caso, esta evaluación debe considerar las capacidades institucionales instaladas en los distintos niveles de gobierno, así como sus posibilidades de desarrollo y los riesgos políticos y de gestión asociados. Ello, puesto que los procesos de descentralización distan de ser sólo teóricos, teniendo, por el contrario, elementos profundamente operativos.

2. La descentralización chilena en el contexto internacional /

La preocupación por la descentralización en Chile ha sido documentada a partir del bajo nivel de autonomía en el gasto con que cuentan los gobiernos locales y de las fuertes desigualdades territoriales existentes en el país. Más aún, los gobiernos subnacionales apenas cuentan con atribuciones para generar recursos propios; las transferencias que reciben del nivel central están, en su mayoría, condicionadas, y las políticas públicas están definidas desde el nivel nacional (OECD, 2017).

Como se puede ver en el Gráfico 1, Chile cuenta con un bajo nivel de gasto público total, en el contexto de los países unitarios pertenecientes a la OCDE, con 25,6 por ciento del PIB, lo que lo deja en el último lugar (si se considera a los países federados, sólo México queda más abajo). Esta información, dispuesta en el eje vertical, refleja la magnitud de los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno general considerando todos sus distintos niveles, y posiciona a nuestro país muy por debajo del promedio OCDE para países unitarios, que se ubica en 41,7 por ciento.

Por otra parte, el gasto público en Chile se encuentra altamente centralizado, siendo sólo el 14,5 por ciento de administración subnacional^[2], lo que se muestra en

[2] Para esta medición, la OCDE sólo considera el gasto del sector municipal.