



«Pero ¿qué es un centro, una capital, una cabeza? (...) Se dice que la centralización es necesaria bajo pretexto de unidad, que la monarquía es unidad, que la conquista es el sometimiento de la tierra a la unidad; en una palabra, se ha identificado esa idea con el despotismo, y la vitalidad de los pueblos ha sido devorada por las capitales (...) Si tal es la unidad, no la queremos. No es ésta la idea que buscamos. Tal era la unidad de la conquista, destronada por nuestros padres en los campos de la Independencia». Francisco Bilbao, 1856.

Forma del Estado

En “Tendencias constitucionales” (Lom), los autores establecen, a través del análisis comparado, temáticas recurrentes que los países identifican a la hora de enfocar el cambio constitucional. El fragmento que reproducimos aborda los modos de organización del Estado.

Alejandro Corvalán y Francisco Soto

Las formas de Estado son las distintas maneras de organización que estos pueden adoptar dependiendo de la relación que establecen con sus elementos constitutivos. Estos elementos son tres: pueblo, territorio y poder. Así, los Estados suelen ser caracterizados y divididos entre unitario y federal, según sean las relaciones entre el órgano central (uno o varios) y el periférico territorial.

El Estado Unitario es el que tiene un centro de poder para todo el territorio. Mientras que aquel en que la titularidad del poder político —en particular la potestad legislativa— está distribuida entre distintos entes territoriales, se le conoce como Estado federal. Este es constituido por varios Estados que concurren con su voluntad autónoma a construir un Estado

superior a ellos y, por tanto, traspasando a este nuevo sujeto parte de sus competencias en el derecho interno y su calidad de sujeto de derecho internacional.

[...]

Dada esta gruesa clasificación, es natural que existan importantes diferencias al interior de ellas. El mejor ejemplo es el llamado «Estado regional», un tipo de Estado unitario que en la práctica es un modelo intermedio, en muchos aspectos cercano a una organización federada. Se caracteriza porque las regiones que lo componen son categorizadas como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica no originaria ni soberana, que goza de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad del gobierno del propio Estado. [...]

El tipo de Estado se relaciona con la centralidad en el ejercicio del poder territorial. En este respecto, los Estados unitarios tienden a ser más centralizados, mientras que los Estados federales son en general más descentralizados. La mera separación entre Estados unitarios y federales no nos permite estudiar otros rasgos más finos de la forma de Estado. En particular, no podemos describir la evolución del proceso de descentralización en el mundo, dado que muy pocos países han cambiado su forma de Estado.

Descentralización en el mundo

No obstante, en los últimos 70 años la mayoría de los países del mundo ha traspasado poder desde sus Estados centrales a las regiones. El índice de autoridad regional se construye a partir de una serie de medidas que dan cuenta del poder a nivel local —como son la autonomía fiscal, la autonomía crediticia, la representación local, la capacidad legislativa y de toma de decisiones de los territorios, entre otras— y métodos estadísticos que permiten resumir estas medidas en un único índice.

[...]

(Viene de la página 17)

Este proceso de descentralización ha ocurrido en la mayoría de los países del mundo, independiente de si son Estados unitarios o federales, y sin que necesariamente cambie esta forma de gobierno. A modo de ejemplo, países unitarios como Francia y Colombia evolucionaron de manera significativa en procesos de descentralización sin pasar al federalismo.

Descentralización en Chile

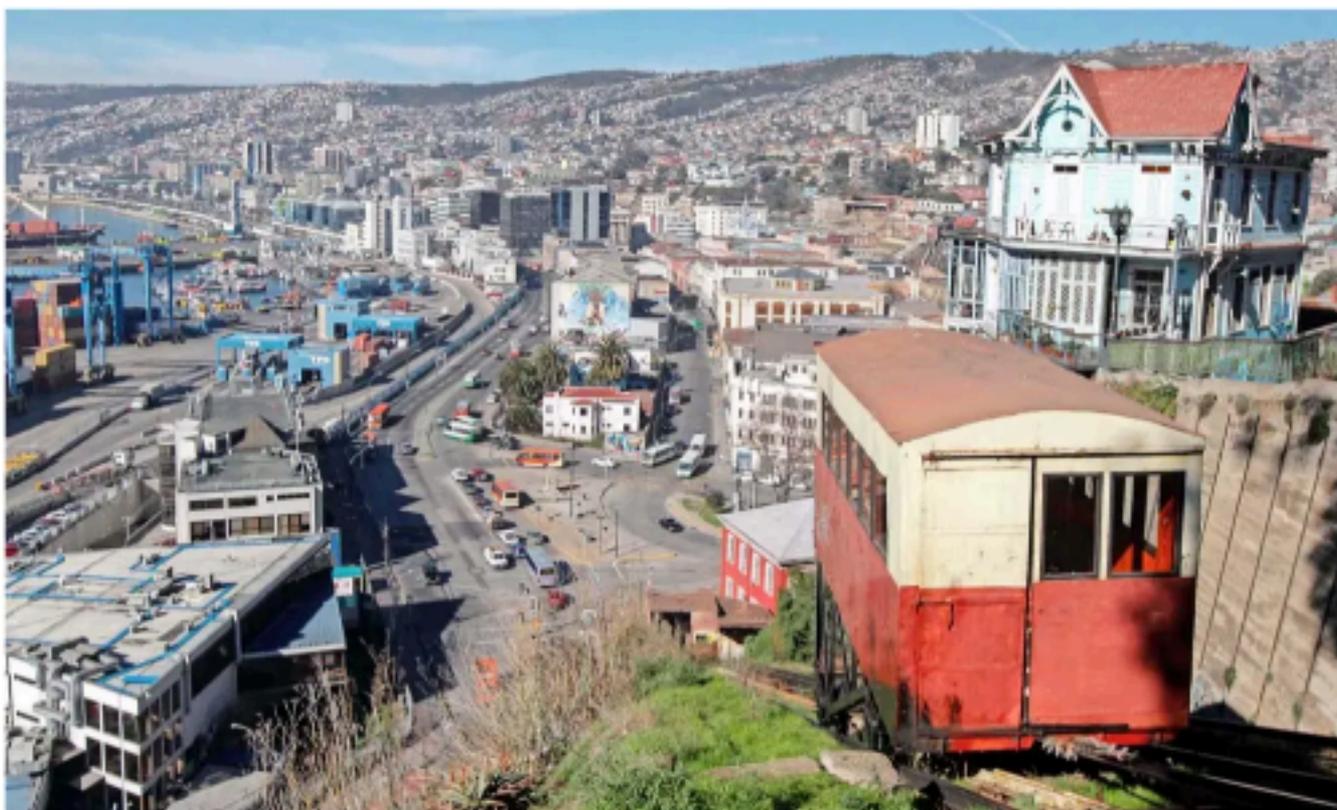
En contraste a la evolución internacional, Chile mantiene grados extremos de centralismo estatal. Nuestro país recién se ha abierto a elegir a autoridades regionales, y mantiene una distribución de competencias condicionando la entrega de recursos en el nivel central [...]. El poder local de nuestras regiones ni siquiera es comparable al promedio mundial hace 60 años.

Otra manera de mostrar esta singular concentración del poder central en Chile, es a partir del gasto de los gobiernos subnacionales. Estos se definen como entidades descentralizadas elegidas por sufragio universal y que tienen responsabilidades y algún grado de autonomía sobre su presupuesto y patrimonio. Los gobiernos subnacionales operan en varios niveles, pero en el caso de Chile solo hay un nivel de gobierno subnacional: las municipalidades.

El gasto de gobierno subnacional indica la fracción del presupuesto que se ejecuta a nivel local, y se reporta como porcentaje del PIB, tanto como del total de gasto público. El año 2013, el gasto de los gobiernos subnacionales fue del 9% del PIB, y de casi el 24% del gasto total de gobierno.

Es una medida aproximada de descentralización, que no captura todas sus dimensiones. Por ejemplo, existen países como China que delegan gran parte del gasto al nivel subnacional, pero sin transferirles competencias ni autonomía. A pesar de esto, el gasto subnacional es una herramienta útil para estudiar la relación entre el gobierno local y central. Así, observamos que los países federales tienen gastos de gobierno subnacional de 47,6% respecto al gasto de gobierno total, mientras que en los países unitarios dicho cociente es de 10,1%.

Usando esta medida de gasto, nuestro país nuevamente tiene valores muy por debajo que la tendencia internacional [...]. De hecho, Chile es el país más centralizado de América Latina y de la OCDE, y uno de los más centralizados del mundo a pesar de nuestro nivel de desarrollo.



Una historia de centralismo

Este modelo centralizado y con escasos niveles de participación, tiene su origen no sólo en el legado autoritario de la colonia, sino también en la influencia que tuvo el modelo francés postrevolucionario [...].

Paradójicamente, la unidad de la República en Chile se constituye con la promesa (incumplida) de descentralización para las ciudades que concurren a ella. Así, la elección de independientes a través de asambleas provinciales, a pesar de contemplarse en las Constituciones de 1828 y 1833, nunca se implementó. Fundamen-

talmente, por la concepción de «orden público» que rápidamente se asienta en Chile, que permite al presidente de la república, durante buena parte del siglo diecinueve, designar independientes fundados en sucesivos Estados de excepción constitucional. Pero también, por la consolidación del Congreso nacional como la única asamblea deliberativa nacional, fuente de la legislación criolla [...]. Así, a pesar de que Chile logra rápidamente la estabilidad política y social, a diferencia de los países de la región, esta se construye de la mano de altos grados de concentración del poder.

La idea del Estado unitario y su consecuente centralidad del poder político y jurídico, consagrada en la constitución de 1925 y de 1980, no ha contado con la complicidad de la doctrina, ni con una fórmula consistente de descentralización. A esto se suma la falta de estudios comparado entre Estados Unita-

rios, que contrasta con la extensa reflexión que acompaña a los Estados Federales.

[...]

¿Tiene efectos económicos la descentralización?

Los efectos económicos de entregar el poder de decisión a los gobiernos subnacionales han motivado una larga corriente de estudios dentro de la disciplina. La llamada primera generación en federalismo fiscal sugiere que la descentralización es una mejor forma de administración, dado que mejora la eficiencia del sector público. Las dos principales razones son la mejora en información que tienen los gobiernos locales, y su mayor conocimiento y flexibilidad para atender las preferencias ciudadanas de su región.

La llamada segunda generación de estudios en federalismo introduce el hecho de que los políticos no son necesariamente benevolentes, sino que buscan su propio provecho y una agenda de reelección. En este sentido, la descentralización tiene efectos positivos adicionales, dado que quita el control de los recursos al poder central y los expande a través de distintos órganos subnacionales. Esta literatura insiste en que la descentralización promueve la economía de mercado, dado que incentiva, por ejemplo, la competencia fiscal entre regiones. [...].

No obstante, el federalismo y la descentralización tampoco están exentos de costos económicos. Por una parte, en un régimen federal las economías de escala en la provisión de bienes pú-



Ficha de autor

Alejandro Corvalán. Doctor en Economía por la U. de Nueva York e investigador del Instituto Milenio MIPP. Es académico del Departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile.
Francisco Soto Barrientos. Abogado y doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, es director de Investigación de la Facultad de Derecho de la U. de Chile.

blicos no pueden ser aprovechadas [...]. Por otra, la autonomía regional podría generar desequilibrios, siendo costosa para las regiones con menor nivel de desarrollo, las cuales no tienen una burocracia eficiente y enfrentan problemas de financiamiento y restricciones de crédito [...].

En este sentido, la descentralización pareciera, al menos en teoría, traducirse en ventajas para el desarrollo, aunque no pueden descartarse resultados en el sentido contrario. En la práctica, la figura anterior nos muestra que los países ricos tienden a ser más desarrollados. ¿Existe entonces una relación virtuosa entre desarrollo económico y descentralización?

Crecimiento, gasto de gobierno e igualdad territorial

La principal pregunta que ha buscado responder la literatura empírica, es aquella acerca de la relación entre descentralización y desarrollo económico. ¿Tiene efecto la distribución de la recolección de impuestos o el gasto de los gobiernos subnacionales en la tasa de crecimiento? El problema evidente de este tipo de ejercicio es que la forma del Estado está afectando muchas variables tanto económicas como políticas, lo cual hace difícil identificar el efecto.

Los datos no dan sustento a las teorías económicas que sugieren que una recolección y administración local de recursos es más eficiente. Si bien hay algunos resultados que muestran que la descentralización tiene efectos positivos sobre el crecimiento, la mayoría reporta una relación negativa o nula a través de países. Los resultados no son concluyentes. No obstante, existe un relativo consenso de que algunos casos, como fue la descentralización planificada en China, han sido exitosos en término de crecimiento.

El gasto de gobierno es otra variable que teóricamente debiese verse influida por el nivel de descentralización. La conocida "hipótesis de la descentralización" indica que la transferencia de responsabilidades fiscales de ingresos y gastos al nivel local debilita al gobierno en su conjunto, disminuye su tamaño agregado. Así, la descentralización es la fórmula que controlaría al Leviatán. No obstante, el proceso también podría generar costosas burocracias locales y formas de representación local que incrementarían la demanda por bienes públicos.

En la práctica, se observa que dos mecanismos están operando de manera conjunta. Una mayor descentralización en la recolección de ingresos, es decir a nivel de impuestos, efectivamente disminuye el sector público en su conjunto

Reseña

El libro que será lanzado el 9 de marzo identifica algunos vectores que puedan ordenar la conversación constituyente a partir del análisis comparado. Se muestran las tendencias constitucionales en el mundo en tres dimensiones: forma de estado, sistema de gobierno y derechos fundamentales. La constitución chilena, de carácter centralista, presidencialista,

y liberal en derechos, se distancia de estas tendencias internacionales y representa más bien un anacronismo en términos comparados. El análisis que proponen los autores sugiere que, si se mantiene la concentración del poder, tanto a nivel de gobierno como de territorio, afectaría gravemente una agenda ambiciosa en materia de derechos sociales.

debido a la competencia fiscal. Pero al mismo tiempo, la descentralización de gasto tiene el efecto contrario, haciendo que el tamaño total de gobierno aumente. Observamos que ambas podrían operar de manera conjunta, dado que el financiamiento de las unidades locales no recae exclusivamente en ellos, sino que se complementa con transferencias intergubernamentales. Al operar de manera conjunta, la descentralización no tiene un efecto definido sobre el tamaño de gobierno [...].

Finalmente, resulta relevante estudiar los efectos sobre desigualdad territorial. Esto porque, como ya se dijo, el centralismo decimonónico chileno toma como referente el modelo francés, cuyo origen y objetivo era superar la desigualdad entre regiones. Este argumento se basa en que a las regiones con menor nivel de desarrollo les es difícil tener una burocracia eficiente, y tienen más problemas en la obtención de recursos. No obstante, la autonomía regional podría desarrollar otras fortalezas, y conducir de manera más informada y alineada con las preferencias ciudadanas.

Los resultados empíricos muestran que la descentralización por sí misma puede generar tanto divergencia como convergencia entre regiones. Esto depende, por una parte, de la manera en que se implemente, y por otra parte depende del contexto en el cual se haga. Así, la descentralización tiende a generar convergencia regional en países de altos niveles de desarrollo y con algún nivel de igualdad previa entre regiones. La lección que sacamos de esta evidencia, es que el proceso de descentralización tiende a aumentar las disparidades territoriales, pero puede ser implementado de modo de revertir estas consecuencias.

Descentralización y corrupción

Finalmente, una pregunta relevante en esta discusión es acerca de los incen-

tivos que un sistema descentralizado coloca sobre la clase política. ¿La corrupción es más prevalente en las onstituciones unitarias o federales?

La primera respuesta es que los gobiernos locales están sujetos a la captura de las élites locales [...]. En este sentido, el gobierno central es más difícil de corromper, y puede generar sus propios mecanismos de control interno. No obstante, un contra argumento sugiere que los gobiernos subnacionales están más cerca de los ciudadanos, quienes, por lo tanto, tienen mayor capacidad para monitorear y disciplinar a sus autoridades locales.

Los primeros estudios empíricos al respecto mostraron que los sistemas federales eran más corruptos que aquellos unitarios. Sin embargo, las investigaciones posteriores matizaron estos resultados, y muchos estudios mostraron resultados ambiguos. En lo que sí existe consenso, es que los efectos de la descentralización sobre la captura local de recursos están mediados por el nivel de democracia local. La presencia de prensa, o una mayor competencia local, permiten monitorear y someter a control a las autoridades locales.

Por otra parte, los Estados unitarios y centralistas exhiben una forma alternativa de corrupción. En muchos países, se ha documentado que las transferencias intergubernamentales, es decir aquellas que van desde el gobierno central a los gobiernos locales, se asignan con criterios políticos. Estas transferencias, que en principio debiesen responder a las necesidades regionales, se entregan a los gobiernos locales alienados con el gobierno, típicamente en tiempos de elecciones. Es decir, el gobierno usa el dinero fiscal para mantener su base de apoyo territorial.

Una serie de estudios recientes muestran que este es el caso también en Chile. Entre los años 2000 y 2013, las transferencias del gobierno central fueron significativamente mayores en las municipalidades con alcaldes alineados al gobierno, y aumentaron sistemáticamente en años de elección municipal. El mismo patrón muestran los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) y de Mejoramiento Urbano (PMU), y los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR). Lo mismo ocurre con la inversión pública a nivel de ministerios sectoriales.

Interesantemente, estas asignaciones centralizadas han sido comparadas con programas donde los ciudadanos pueden participar directamente sin pasar por los municipios, como es el caso de los Pavimentos Participativos. El resultado es que en este tipo de programas no se observa una asignación partidista de recursos. Esto sugiere que la descentralización en la toma de decisiones podría reducir la asignación arbitraria de recursos por parte del gobierno central.



«Tendencias constitucionales. Experiencias comparadas y lecciones para Chile». Alejandro Corvalán A. y Francisco Soto B. Lom Ediciones, Santiago, marzo 2021. 104 páginas.

Lecturas & Documentos