

Sesgo político en la distribución de recursos durante la pandemia en Chile: evidencia para un país centralizado*

Political Bias in the Distribution of Resources During the Pandemic in Chile: Evidence From a Centralized Country

Felipe Livert

Universidad Alberto Hurtado de Chile, Chile

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3658-6886>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo27.spdr>

Fabian Pressacco^a

Universidad Alberto Hurtado de Chile, Chile

fpressac@uahurtado.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9958-5376>

Recibido: 03 julio 2021

Aceptado: 16 diciembre 2021

Publicado: 30 agosto 2022

Ignacio Cienfuegos

Universidad Alberto Hurtado de Chile, Chile

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2156-0264>

Resumen:

La investigación analiza la influencia política en la distribución de transferencias corrientes del nivel central a los municipios durante la primera ola de la pandemia. A partir de un análisis de datos de panel y efectos fijos, podemos identificar un sesgo electoral en la distribución de recursos. Municipios donde el alcalde y el presidente son del mismo partido político, recibieron en promedio un 61 % más de transferencias, siendo mayor en la medida en que aumenta el margen de victoria. La distribución de recursos durante la pandemia siguió criterios estratégicos para favorecer los intereses del gobierno nacional, lo cual deja en evidencia la importancia de fortalecer el sistema de financiamiento municipal y, específicamente, los recursos que el gobierno central puede transferir discrecionalmente, introduciendo criterios transparentes que contribuyan a disminuir las brechas de desigualdad territorial. En este sentido, la recomendación es utilizar transferencias basadas en fórmulas con indicadores estadísticos relacionados con los objetivos de la transferencia. Los indicadores no deberían ser susceptibles de ser manipulados y deberían ser fácilmente verificables. Las fórmulas deberían mantenerse por varios años y estar sujetas a revisión y adaptación, preferiblemente a partir de un análisis de sus impactos sobre los objetivos de las transferencias.

Palabras clave: sesgo político, transferencias intergubernamentales, gobernanza multinivel, COVID-19, Chile.

Abstract:

This research analyzes the political influence on the distribution of current transfers from the central level to municipalities during the first wave of the pandemic. From a panel data and fixed effects analysis, we are able to identify an electoral bias in the distribution of resources. Municipalities where the mayor and the president are from the same political party, received on average 61% more transfers, being higher as the margin of victory increases. The distribution of resources during the pandemic followed strategic criteria to favor the interests of the national government, which highlights the importance of strengthening the municipal financing system and, specifically, the resources that the central government can transfer discretionally, introducing transparent criteria that contribute to reduce territorial inequality gaps. In this sense, the recommendation is to use transfers based on formulas with statistical indicators related to the objectives of the transfer. The indicators should not be susceptible to manipulation and should be easily verifiable. The formulas should be maintained for several years and be subject to review and adaptation, preferably based on an analysis of their impact on the objectives of the transfers.

Keywords: political bias, intergovernmental transfers, multilevel governance, COVID-19, Chile.

Introducción

La distribución de transferencias intergubernamentales es una de las cuestiones cruciales de las políticas de desarrollo local. Existe un amplio respaldo en torno a la contribución de estas transferencias a reducir

Notas de autor

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: fpressac@uahurtado.cl

las desigualdades territoriales y estimular el crecimiento (Bird y Smart, 2002). En líneas generales, las explicaciones en torno a los factores que inciden en su asignación, se sitúan a medio camino entre la ideología del gobierno (Alesina, 1989) y las consideraciones técnicas derivadas de los estándares de decisión burocráticos. Sin embargo, en los últimos años la literatura académica sobre política distributiva ha sugerido la importancia de motivos electoralistas en la asignación de los recursos, por encima incluso de factores ideológicos o cuestiones técnicas (Albertus, 2017). La hipótesis subyacente es que los políticos están motivados por el deseo de conservar el poder y, en consecuencia, las autoridades asignan determinados bienes a grupos específicos en momentos particulares del ciclo electoral (Golden y Min, 2013). Estas prácticas son elementos constitutivos del juego distributivo en democracia, ya que, por un lado, los políticos buscan mantenerse en el poder, y por otro, los beneficiados disfrutan de los favores, a expensas de las ineficiencias que supone para el conjunto de la sociedad.

En este trabajo se analiza la influencia política en el reparto de las transferencias corrientes desde el gobierno central a las comunas chilenas, se analizan estas transferencias por dos motivos. En primer lugar, los municipios son altamente dependientes de esta modalidad de ingresos. En Chile las transferencias desde el nivel central a los municipios representan el 51,1 %, mientras que la media entre países OCDE es 38 % (OCDE, 2019). En segundo lugar, la gestión de la emergencia es altamente centralizada, por lo que los municipios generalmente participan en la fase de recuperación a través de financiamiento adicional que proviene del nivel central (Valdivieso y Anderson, 2017). En el caso de la pandemia, la gestión de la emergencia ha estado concentrada en el Ministerio de Salud (Resolución 591 exenta, de 24 de julio de 2020).

En este contexto, el trabajo analiza la gestión de la emergencia sanitaria en un país altamente centralizado, con lo cual los resultados tienen implicancias tanto en el debate acerca de la eficiencia de la descentralización en América Latina, como en las consecuencias de la pandemia en la gestión y finanzas municipales, lo cual deriva en el objetivo de construir comunidades más resilientes frente a desastres y emergencias (OCDE, 2020). En particular, nuestra investigación alberga tres objetivos: primero, estudiar si la asignación durante la pandemia ha beneficiado a los municipios que estuvieron bajo cuarentena y de menores recursos; segundo, determinar si hubo sesgo partidista en la distribución de transferencias; y tercero, si existió algún criterio estratégico en el sesgo partidista.

En los últimos años han proliferado los análisis que dan cuenta de la existencia de sesgo en la distribución de los recursos hacia los municipios (Cioffi et al., 2012; Corvalán et al., 2018; Veiga y Veiga, 2007). De acuerdo a estos trabajos, los gobernantes manipulan las variables fiscales con el objetivo de obtener ventajas electorales en la siguiente elección. Sin embargo, existe menos evidencia del uso de recursos con fines electorales durante la gestión de una emergencia (Acuña-Duarte y Salazar, 2021; Klomp, 2020). Es probable que, bajo una emergencia sanitaria, maquinarias partidistas busquen extender aún más su control sobre los diferentes territorios. En efecto, en condiciones de emergencia, hay mayor margen para manipular los recursos.

Para probar estos objetivos, consideramos las transferencias corrientes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) a las comunas durante los meses de marzo a septiembre del 2020. Esta es una categoría de gasto adecuada para analizar por varias razones. Por una parte, se trata de un bien público que es *excluyente territorialmente*, es decir, se puede usar para beneficiar a una(s) comunidad(es) y excluir a otra(s). “Esto permite a los políticos seleccionar jurisdicciones para proporcionar beneficios basados en criterios políticos, como, por ejemplo, la afiliación partidista de los funcionarios locales” (Díaz-Cayeros et al., 2016, p. 7). Por otra parte, se trata de un fondo para apoyar la descentralización, lo que nos ayuda a entender qué intereses persigue el organismo asignador en la distribución espacial de los bienes colectivos.

Mientras las transferencias corrientes constituyen la variable dependiente, la información electoral es nuestra principal variable independiente. Tomamos los resultados municipales para estimar si los alcaldes del mismo partido del presidente son beneficiados sistemáticamente, y para entender si la influencia política sigue una lógica *top-down* o *bottom-up*. La estrategia de identificación se basa en datos de panel con efectos fijos por mes y a nivel municipal.

Nuestro trabajo presenta dos principales contribuciones a la literatura. Primero, nos servimos de una serie de seis meses para la primera ola de contagios para los 345 municipios del país. El tiempo seleccionado obedece a la primera ola de contagios, periodo en el cual no existía vacuna contra el COVID-19 y las principales medidas para reducir la expansión del virus eran las cuarentenas y las restricciones de movilidad. En segundo lugar, mostramos cómo la distribución de la transferencia de gasto corriente durante la gestión de la emergencia se utilizó para beneficiar a las comunas donde el alcalde y el presidente son del mismo partido político. Adicionalmente, se identifica que, a menor margen de victoria, mayores fueron las transferencias, lo cual indicaría un comportamiento estratégico por parte del gobierno central en la distribución de recursos públicos. Este último resultado permite sostener que, pese a tratarse de un fondo descentralizado, se dio una interacción *top-down* entre los intereses del gobierno central y de los alcaldes.

El resto del trabajo sigue de la siguiente manera. A continuación, realizamos un repaso a la literatura académica sobre política distributiva. Posteriormente, presentamos los datos y la metodología en la que se basa el análisis empírico, mientras en la cuarta sección se detallan los resultados. El artículo finaliza recogiendo las principales conclusiones y una discusión sobre las implicaciones para la política pública y los mecanismos para limitar el margen de arbitrariedad en el reparto de los recursos.

Revisión de la literatura

Política distributiva

En el régimen de relaciones intergubernamentales existen mecanismos institucionales a través de los cuales el sistema político transfiere recursos con el objetivo de reducir la brecha de desigualdad socio-territorial entre los territorios. Este es un enfoque abordado por los análisis de Oates (Ruíz-Porrás y García-Vázquez; 2014). Por lo general, estos mecanismos de transferencia, teniendo distintos grados de formalidad, condicionalidad, composición y criterios, están relativamente institucionalizados, dejando escaso margen de discrecionalidad a la autoridad gubernamental.

Pero existen otros recursos en manos del ejecutivo nacional que pueden ser distribuidos de manera discrecional. Existe una decantada perspectiva de análisis en relación al uso de los recursos gubernamentales y la búsqueda de mejores resultados electorales. Esta perspectiva puede poner foco en las elecciones legislativas (en este caso, el objetivo es que la asignación de más recursos en los distritos impacte positivamente en la futura composición del poder legislativo) o en los niveles subnacionales (municipios, distritos, regiones, provincias, estados) con el propósito de mejorar las opciones de reelección de la autoridad en ejercicio. En esta dimensión existen dos grandes modelos para explicar la distribución de recursos discrecionales. Por un lado, se encuentra el modelo partidista, en el que el objetivo es lograr mayoría en el poder legislativo, el cual a su vez puede tener dos lógicas: más recursos en aquellos distritos en los que hay más votantes dispuestos a cambiar su preferencia a favor del gobierno, o más transferencia en los territorios en donde el partido o coalición gobernante tiene más votos. Por otro lado, está el modelo no partidista en donde la asignación de fondos discrecionales está guiada por los intereses del legislador territorial.

En términos generales, la literatura denomina política distributiva (*distributive politics*) cuando autoridades públicas confieren beneficios geográficamente concentrados para fines políticos, mientras que los costos de ineficiencia en la recaudación y asignación se extienden entre todos los votantes (Weingast et al., 1981). Esta forma de asignación no implica corrupción por parte de los gobernantes, pero tiene importantes costos para la eficiencia, la equidad y la calidad democrática. Por ello, Stokes et al. (2013) consideran que se debe distinguir entre las estrategias distributivas en función de si esta forma parte del programa político de los gobiernos. En una distribución programática, las reglas de la distribución deben estar formalizadas y ser públicas, mientras que en una distribución no programática los criterios no son públicos. Asimismo, existe evidencia de que

los factores políticos y el marco institucional desempeñan un papel relevante en la asignación de recursos (Kroth, 2014), ya que condicionan las opciones políticas del gobernante. De acuerdo a Alt y Rose (2006), dos condiciones son importantes: la primera se refiere a los incentivos que tienen los políticos para mantenerse en el cargo, mientras que la segunda condición está asociada a la capacidad de los políticos gobernantes para manipular los instrumentos fiscales.

Existen varias formas con las que los políticos pueden tratar de influir en el comportamiento de los electores. Una de ellas es manipulando las variables fiscales a lo largo de la legislatura, lo que se conoce como ciclos presupuestarios políticos (*Political Budget Cycles*, PBC en inglés). El supuesto principal parte de considerar que el electorado es miope y que evaluará al gobierno considerando sus acciones más recientes (Alesina, 1989). Como resultado, los gobernantes tienen incentivos para incidir sobre los instrumentos fiscales conforme se aproxima la contienda. El análisis de los ciclos se ha trasladado más recientemente al nivel municipal. Corvalán et al. (2018) consideran que las fluctuaciones en las transferencias a los municipios pueden ser una forma indirecta que tiene el gobierno para reforzar su posición: incrementando los recursos de los alcaldes alineados, pueden recabar su apoyo para movilizar al electorado en la próxima elección nacional. Por su parte, Drazen y Eslava (2010) esgrimen que determinados gastos se pueden dirigir de manera más eficaz y, por tanto, los votantes pueden recompensar más claramente al responsable de los mismos. En efecto, los servicios locales son muy visibles, mientras que la evaluación de bienes públicos nacionales (defensa, sanidad, el sistema legal) se vuelve más confusa (Veiga y Veiga, 2007).

Uno de los criterios para incrementar las posibilidades de éxito en las urnas es distribuyendo geográficamente los recursos hacia aquellas áreas que reportan un retorno mayor. Esto incluye, tanto las transferencias desde el gobierno central hacia el municipal, como bienes dirigidos a grupos específicos de población (por ejemplo, empleos) o territorios (por ejemplo, equipamiento). En efecto, varios trabajos han mostrado que las transferencias pueden estar sujetas a discrecionalidad (Brollo y Nannicini, 2012). Una de las cuestiones más importantes es determinar qué estrategia proporciona mayor ventaja, concentrarse en los bastiones (*core voters*) (Cox y McCubbins, 1986) o dirigirse hacia el electorado indeciso (*swing voters*) (Dixit y Londregan, 1996). El primer enfoque sostiene que los políticos transfieren recursos hacia su electorado fuerte, siguiendo una estrategia de aversión al riesgo. Por su parte, el segundo enfoque argumenta que los políticos distribuyen recursos tanto hacia el electorado tradicional como hacia el indeciso, con el objetivo de mantener y ampliar su base de apoyo. La diferencia entre ambos modelos se sustenta en la flexibilidad del electorado para cambiar sus preferencias, en la competencia y en la disponibilidad a cambiar su voto (Livert y Gainza, 2018).

Mencionado por Biderbost et al. (2020), los episodios en los que tienen lugar las emergencias y catástrofes, constituyen el caldo de cultivo ideal para hechos de clientelismo y utilización de recursos públicos para intereses particulares. Es así como los desastres suelen combinar una serie de circunstancias letales en la producción de corrupción (Alexander, 2017; Bang, 2013; Klitgaard, 2009; Yamamura, 2014). En primer lugar, estos momentos activan un flujo extraordinario de recursos públicos para atender las diferentes contingencias. Por otra parte, los niveles de ansiedad y desesperación ciudadana por lo ocurrido pueden conducir a que se usen vías para-legales para la consecución de prestaciones o servicios públicos. Así mismo, los controles institucionalizados suelen desactivarse ante emergencias de esta naturaleza, para favorecer la llegada de ayudas a la población necesitada. De esta manera, la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, por la gravedad de lo acaecido, podrían aparcar temporalmente sus denuncias de abusos en el uso y consumo de bienes públicos en pro de concentrarse en la activación de mecanismos de solidaridad.

En particular, la desactivación de controles institucionalizados por la situación de emergencia, provoca que exista un riesgo claro de desvío de fondos destinados a amortiguar los efectos de los desastres naturales. El clientelismo, entonces, ligado a prácticas históricamente desarrolladas por partidos políticos institucionalizados, busca estimular en el contexto de la emergencia, mediante la entrega/distribución de bienes y/o servicios, el apoyo electoral de los ciudadanos. La existencia de este patrón puede derivar en la existencia de círculos viciosos en los que ciudadanos, que habitan territorios en los que el riesgo de

padecer desastres ambientales (inundaciones, sequías, tornados, sismos, etc.) es alto, pueden asociar la mejora temporal de su bienestar personal y comunitario a la provisión de recursos (siempre reactiva) desde el poder político-partidario (Biderbost et al., 2020).

Sesgo político y transferencias en Chile

El debate sobre la descentralización, entendido como el proceso a través del cual se fortalecen las competencias y recursos de los gobiernos municipales y regionales, lleva largo tiempo en Chile. Y si bien ha habido avances significativos en el ámbito institucional, Chile sigue siendo uno de los países más centralizados del continente y el menos descentralizado de la OCDE (OCDE, 2014a). Discutido largamente en la literatura, existiría además una relación directa entre los procesos de descentralización y desigualdad territorial. Giraudy y Pribble (2020), por ejemplo, evidencian cómo el tipo de coalición descentralizadora, que impulsa la descentralización (de arriba hacia abajo versus de abajo hacia arriba) y la existencia o posterior adopción de mecanismos de coordinación de la gestión fiscalizadora, desempeñaron un papel clave en la generación de una gran reducción de la desigualdad territorial en Brasil, una disminución más moderada en México y una baja disminución en Argentina.

Un índice que ubica al país en esa posición evidencia una relación con la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público. Datos recientes sostienen que el 18,7 % del gasto estatal se ejecuta a través de municipios y que solo un 7 % de ellos corresponde a gastos solventados con ingresos propios permanentes y transferencias no condicionadas, provenientes del Fondo Común Municipal (OCDE, 2017). De acuerdo con Pribble (2015), la construcción de instituciones locales más eficaces requiere recursos económicos. En este sentido, dado que los principales mecanismos de generación de ingresos a nivel municipal en Chile son impuestos a la propiedad (establecidos y cobrados por el gobierno central), tarifas por vehículo y otros permisos (generalmente para actividades comerciales) y tarifas de usuario por servicios como la recolección de residuos, es probable que los municipios más ricos del país exhiben resultados institucionales y de servicios más efectivos que las localidades pobres. Sobre este asunto hay acuerdo en los análisis y propuestas. Pero también hay consenso sobre la necesidad de que esos recursos se transfieran de manera tal que garanticen la transparencia y la equidad. Un desafío de la política pública de descentralización es poner a disposición de los municipios más recursos.

En el caso específico de Chile, el sistema de transferencias tiene dos grandes componentes:

1. Transferencias que se generan a través del Fondo Común Municipal (FCM) y que está compuesto por recursos proporcionados por los municipios (hay cuatro que aportan más en algunos de sus ítems) más un aporte del presupuesto nacional.
2. Transferencias para la salud primaria y la educación municipalizadas. En ambos casos, se trata de recursos condicionados calculados con base en un per cápita de usuarios del sistema público de salud registrados en el territorio comunal, o estudiantes matriculados en establecimientos municipales.

En general, no existen cuestionamientos sobre la transparencia con que se distribuyen los recursos del FCM para la salud primaria y educación municipalizadas, aunque se han levantado diversas propuestas sobre reformas que apunten a mejorar el cumplimiento de los propósitos de dicha herramienta (OCDE, 2017).

No obstante, existen voces que levantan alertas sobre los recursos que administra el gobierno central con carácter discrecional o en el marco de reglas difusas.

En el año 2015, el informe del Consejo Anticorrupción alertaba sobre los riesgos de tal situación:

los municipios son muy diversos tanto en recursos como en su capacidad de gestión. Asimismo, existen márgenes relevantes de discrecionalidad de la autoridad política quien a la vez maneja una gran cantidad de recursos públicos asociados a sus

múltiples y diversas funciones. Esta situación los expone a riesgos de corrupción. (Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015, p 3)

Así mismo, la publicación *Un Mejor Estado para Chile* concluye que el avance en el proceso de descentralización “debe ser acompañado de mayor transparencia y menor discrecionalidad en las transferencias de recursos desde el gobierno central, para fortalecer la responsabilidad fiscal y tender a que las autoridades locales asuman una mayor responsabilidad política y económica” (Gobierno de Chile, 2009, p. 169).

Las críticas apuntan a recursos que están en manos de la SUBDERE para su asignación discrecional a los municipios o recursos que se transfieren en función de proyectos específicos, espacio en el cual cobran relevancia algunos programas como el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) o el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)¹. Se trata de recursos que se han incrementado permanentemente durante los últimos años, independientemente del gobierno de turno y que aumentan por encima del promedio en los años que hay elecciones municipales (Corvalán et al., 2018).

No todos los recursos que este organismo transfiere a los gobiernos subnacionales son discrecionales, como es el caso del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Más difuso es el caso de los recursos del PMU y el PMB:

no existen parámetros que definan la designación de recursos a distintos municipios para el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMU), ni para el Programa de Mejoramiento Urbano (PMB). El PMU permite inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal, que se expresa en proyectos como canchas deportivas, pavimentación, alumbrado público, áreas verdes, equipamiento comunitario, entre otras; se trata de proyectos de menor alcance, por un monto máximo de \$50.000.000. Por su parte, el PMB está establecido en la Ley N° 18.13821, y tiene como objeto la realización de obras sanitarias con el fin de reducir el déficit en cobertura del suministro de agua potable y disposición segura de aguas servidas en las áreas rurales a lo largo y ancho del territorio. Suelen ser obras de envergadura mayor a los del PMU, e involucran plazos más extensos. La forma en que se localizan estos recursos es presentando los proyectos ante Subdere, quien decide su asignación. Operan bajo la fórmula de transferencias de capital (a otras identidades públicas) en el presupuesto de Subdere, y desde allí son recibidos por los municipios como parte de su presupuesto propio para inversión, por lo que sí se trata propiamente de asignaciones, y cuya distribución es potencialmente discrecional desde el nivel central a los distintos municipios. (Hernández, 2020, p. 13)

Si bien se trata de montos relativamente bajos, si se lo contrasta con el volumen del presupuesto nacional o de algún ministerio, son recursos que tienen un impacto relevante en el presupuesto municipal. Como sostiene Llodrá:

en el año 2009 las inversiones financiadas por la Subdere representaban en promedio un 7,7% de los ingresos de las municipalidades. Si consideramos que por ejemplo el monto máximo del PMU es de \$50 millones, un solo proyecto por ese monto corresponde al 2% de los ingresos promedio del 50% de las municipalidades y más del 2,5% del ingreso promedio del 33% de las municipalidades más pequeñas. Además, la inversión municipal promedio es de \$600 millones, por lo que sólo un proyecto financiado por la Subdere puede ser alrededor del 5% de la inversión municipal. (Llodrá, 2012, p. 16)

Por su parte, Núñez (2007, citado en Acuña et al., 2017), al estudiar el efecto que tiene el gasto municipal en el porcentaje de votación que obtienen un alcalde que va a la reelección:

encuentra que entre un 3% y 10% de los alcaldes que fueron reelegidos, habría perdido las elecciones si no hubiera aumentado el gasto por habitante en el año de elecciones. Por lo tanto, como el gasto comunal depende en cierta medida de las transferencias del gobierno central, se puede afirmar que algunos alcaldes (o alianza política) que fueron reelegidos, no habrían ganado si el gobierno central les hubiera transferido menos recursos. (Núñez, 2007, citado en Acuña y otros, 2017, p. 46).

Acuña et al. (2017) también analizan la importancia que tienen las transferencias discrecionales en el total de transferencias que reciben los municipios en Chile y observan que, entre 2001 y 2014, estas transferencias han aumentado desde un 13 % (2001) a un 37 % (2014). Adicionalmente, agregan que “la proporción ha ido

cobrando más importancia en el presupuesto municipal, aumentando desde un 9% en el año 2001, a un 28% en el año 2014” (Acuña et al., 2017, 67).

Del análisis de la literatura específica del caso chileno se puede concluir que los fondos del gobierno central, que son transferidos discrecionalmente a los municipios, tienen una lógica de fortalecer las opciones del alcalde que va a la reelección para que este sea reelegido. No obstante, es importante señalar que esa misma evidencia no es del todo concluyente para todos los recursos que pueden ser considerados como discrecionales. Para quitar relevancia al asunto, se puede argumentar que los montos de las transferencias discrecionales son bajos en el contexto del presupuesto nacional. Pero no es así en el presupuesto de la mayoría de las municipalidades.

Adicionalmente, esos recursos tienen un impacto importante en el resultado electoral. Cuevas:

encuentra que en las elecciones municipales de 2004 y 2008 la Concertación tuvo entre un 37% y un 42% de mayor probabilidad de ganar las elecciones en las comunas donde era incumbente. La principal razón que entrega el autor es que en las comunas donde el margen de votaciones era más estrecho, el gobierno central transfirió una mayor cantidad de fondos a las municipalidades donde gobernaba su coalición. (Cuevas, 2012, citado en Acuña et al., 2017, p. 46).

Los resultados de una investigación más reciente de Corvalán et al. (2018) apuntan en la misma dirección.

Es claro que un régimen centralista como el de Chile se exprese, entre otros factores, en el manejo discrecional de los presupuestos de transferencias de los organismos del poder ejecutivo nacional. Si bien es cierto que esto no se aplica a la manera en que se distribuye el Fondo Común Municipal, que funciona con base en fórmula y es la columna vertebral del sistema de financiamiento de los municipios, sí es una dinámica observable en otros fondos que tienen criterios frágiles, como los programas ya mencionados o en los recursos de la SUBDERE.

En el contexto de la crisis sanitaria que comenzó en marzo de 2020, el gobierno central ha tomado un conjunto de decisiones entre cuyos propósitos se encuentra contribuir con los gobiernos municipales para que cuenten con mayor cantidad de recursos que, por un lado, les permita cubrir la merma de recursos fiscales generada por la crisis económica y, por otro lado, asumir nuevas responsabilidades y tareas emergentes en el contexto de crisis. Los recursos presupuestados por el gobierno central para ir en ayuda de los municipios en el contexto de pandemia, han conservado el mismo sesgo político observado antes de la crisis sanitaria.

Respuestas gubernamentales y resiliencia financiera de los gobiernos locales

La pandemia de COVID-19 ha demostrado ser la peor crisis humanitaria que el mundo ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial y la crisis económica derivada de la Gran Depresión de 1930 (Gopinath, 2020). Con una década de austeridad, incluso países desarrollados como Australia (Andrew et al., 2020) y Reino Unido (Ahrens y Ferry, 2020; Heald y Hodges, 2020) parecen no haber estado completamente preparados para manejar las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de la pandemia. De esta manera, la pandemia ha puesto a prueba la capacidad de reacción de todos los gobiernos frente a la emergencia y en todos los niveles, con especial relevancia en las capacidades y decisiones de los gobiernos locales (Blofield et al., 2020). Los gobiernos locales se han ido convirtiendo en expertos en la gestión de desastres naturales relacionados con el clima, los huracanes, inundaciones y terremotos, eventos que se vuelven más frecuentes y que suponen la articulación de una red de respuesta y esfuerzos de recuperación intergubernamental. A partir de esta crisis sanitaria mundial, sin embargo, los gobiernos locales se han visto afectados por una catástrofe que se diferencia del marco de desastres naturales. En el caso de una catástrofe derivada de una emergencia natural, el evento ocurre y termina, los socorristas se involucran, se evalúan los daños y luego se avanza hacia una planificación de la recuperación. Si bien estos tipos de desastres pueden ocurrir en una amplia franja del territorio –cubriendo múltiples jurisdicciones–, los sitios dañados son visibles y, una vez concluido el evento, podemos identificar

fronteras temporales de recuperación, dimensionando efectos y evaluando respuestas apropiadas (Dzigbede et al., 2020).

Un reciente estudio de Bonaccorsi et al. (2020) para el contexto europeo, analiza datos de movilidad masiva antes y después de las cuarentenas, medida introducida para abordar la pandemia de COVID-19. Explorando cómo las variaciones en la movilidad se relacionan con variables económicas fundamentales, demuestra que la reducción en conectividad tiende a ser más fuerte para los municipios con bajo ingreso individual promedio y alta desigualdad de ingresos. Al mismo tiempo, dicho estudio entrega evidencia en cuanto a que las restricciones de movilidad tienen un mayor impacto en municipios con mayor capacidad fiscal. Lo anterior pone en discusión, entonces, la capacidad de reacción de los gobiernos locales ante crisis y emergencias de gran envergadura como las recientemente experimentadas, así como el tipo de respuesta desde el nivel central y sus criterios de distribución, de manera tal que se apoye diferenciadamente a los municipios.

Por otra parte, y para el contexto chileno, Livert et al. (2021) estudian el efecto de la decisión política de implementar cuarentenas totales en los ingresos municipales, enfatizando el impacto heterogéneo que tuvo a nivel territorial y socioeconómico. Los resultados de dicha investigación evidencian que todos los municipios chilenos se vieron afectados por la pandemia. Sin embargo, el impacto de la política a nivel territorial fue mayor en municipios metropolitanos, donde a nivel socioeconómico, las comunas con mayor pobreza tuvieron menor crecimiento. A partir de estos resultados, se sugieren medidas de política pública asociadas a la gestión financiera de emergencias, cambios en la institucionalidad local y en las relaciones intergubernamentales (Livert et al., 2021).

Investigaciones anteriores muestran la naturaleza multifacética del concepto de resiliencia, donde el término se ha utilizado para estudiar cómo un sistema responde a *shocks* externos, disturbios y perturbaciones, y cómo se recupera de las crisis y se adapta a las nuevas circunstancias (Barbera et al., 2020; Linnenluecke, 2017). Más allá de las respuestas reactivas a las crisis y emergencias, la perspectiva de la resiliencia también investiga medidas proactivas, como son la conciencia de riesgos, previsión de riesgos potenciales y gestión de vulnerabilidades claves (Boin y Lodge, 2016; Cienfuegos, 2019; Steccolini et al., 2017). Estudios en el ámbito de las finanzas públicas han comenzado a utilizar la noción de resiliencia, principalmente para subrayar los diferentes aspectos de la austeridad de los gobiernos y la gestión de recortes presupuestarios (Cepiku et al., 2015).

La aplicación de la perspectiva de la resiliencia ha permitido a este tipo de investigaciones no solo analizar los procesos subyacentes a las respuestas gubernamentales como efecto de las crisis –por ejemplo, respuestas orientadas a la “recuperación” o al de “rebotar hacia adelante” (Ahrens y Ferry, 2020)–, sino también para demostrar la interacción de factores externos e internos y su implicación para hacer frente a los shocks financieros y manejo de las vulnerabilidades (Barbera et al., 2017, 2020). Por ejemplo, Barbera et al. (2017) han estudiado el concepto de “resiliencia” financiera para explorar la capacidad de los gobiernos de anticipar, absorber y reaccionar ante perturbaciones y crisis en el contexto de los gobiernos locales de Austria, Italia e Inglaterra. Dicho estudio sostiene que una conciencia limitada de capacidades y prácticas de anticipación y afrontamiento son esenciales para anticipar, absorber y reaccionar ante los shocks externos, lo cual socava la capacidad de recuperación financiera de los gobiernos locales.

En el caso específico de Chile, los municipios son actores fundamentales en la gestión de riesgos y emergencias. Así ha quedado establecido en los principales cuerpos normativos que regulan esta materia a nivel nacional, provincial y local (Martínez et al., 2017). Por otra parte, existe un compromiso formal del Estado de Chile para cumplir los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, que buscan, entre otros, velar porque la reducción del desastre sea con base en la construcción de la resiliencia de los territorios, las instituciones y los medios de vida de las personas, y que esto sea prioridad nacional y local con una sólida base institucional, fortaleciendo la gobernanza del riesgo (Moris y Ortega, 2013; Villagra y Rojas, 2013). Sin embargo, en los gobiernos locales no existiría suficiente capacidad para gestionar el riesgo, fundamentalmente porque no

se reconocería a nivel municipal el rol transversal que desempeñan en la gestión del riesgo en el territorio (Martínez et al., 2017; PNUD, 2012; Villagra y Rojas, 2013).

En este contexto, existiría evidencia en cuanto a que los planes de emergencia municipal sesgarían su quehacer en riesgos específicos (temáticas vinculadas a movimientos sísmicos o inundaciones), no considerando una mirada multi-riesgo que involucre la construcción de la resiliencia local, dejando así de lado los riesgos derivados del cambio climático o biológicos (Martínez et al., 2017; Moris y Ortega, 2013; OCDE, 2014b; PNUD, 2012; Villagra y Rojas, 2013). Por otro lado, el contenido de los Planes de Emergencia Municipal es generalmente conocido solo por sus autores y por los departamentos de Emergencia Municipal, aislando el concepto de emergencia a unos pocos individuos y limitando así una visión transversal para la reducción del riesgo ante desastres y la construcción de la resiliencia como cultura de planificación local (Martínez et al., 2017; Villagra y Rojas, 2013).

Son escasos, sin embargo, los trabajos anteriores en finanzas gubernamentales y resiliencia en contextos de economías emergentes, a excepción del trabajo de De Aquino y Cardoso (2017) sobre Brasil y el trabajo de Klimanov et al. (2020) sobre Rusia. El primero investiga patrones de resiliencia de cuatro municipios brasileños en una caída inesperada de ingresos, mientras que este último examina la capacidad de recuperación de gobiernos regionales en Rusia frente a la pandemia de COVID-19.

Por otra parte, la pandemia proporciona un contexto interesante para explorar cómo los gobiernos nacionales han reaccionado a las emergencias financieras resultantes de la inesperada crisis, y qué estrategias de resiliencia financiera se han adoptado para restaurar la economía y apoyar la provisión de servicios claves en los gobiernos locales. Por ejemplo, para el contexto de los gobiernos locales del Reino Unido, Ahrens y Ferry (2020) argumentan que el apoyo inadecuado del gobierno central después de la crisis del COVID-19 podría haber debilitado aún más la capacidad de recuperación financiera de las autoridades locales, afectando aún más el crecimiento económico y la respuesta social de todo el país. Otro ejemplo es el dado por Rocco et al. (2020) en Estados Unidos, donde el gobierno federal se apoyó en gran medida en políticas discrecionales como medio de respuesta a la crisis.

En el caso de Estados Unidos, el congreso habría aprobado cuatro importantes leyes de emergencia con distintos niveles de inversión intergubernamental. La acción del congreso sobre este tipo de políticas depende en gran parte de la influencia del cabildeo intergubernamental (Jensen, 2018). Las ciudades y los estados, especialmente aquellos que experimentan restricciones fiscales, tienen un fuerte incentivo para presionar al congreso (Dove, 2019). Según Vogel et al. (2020), la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica para el Coronavirus en Estados Unidos, paquete de ayuda de 2,2 billones de dólares aprobado por el congreso y firmado por el presidente Trump a fines de marzo de 2020, se convirtió en el segundo proyecto de ley más cabildeado en la historia de Estados Unidos (Evers-Hillstrom, 2020). Teniendo en cuenta esto, en la medida de lo posible, al momento de asignar transferencias a los niveles inferiores, el gobierno central o regional debe evitar el uso de criterios discrecionales (Pineda et al., 2018). De lo contrario, ello puede conducir a prácticas oportunistas por parte del gobierno central (Letelier y Neyra, 2013). Si bien no cualquier regla es necesariamente superior al criterio discrecional, la ausencia de reglas puede distorsionar severamente el espíritu de las transferencias.

Metodología

Para estimar el sesgo electoral en la distribución de recursos del nivel central a las municipales durante los meses de marzo a septiembre del 2020, se analiza la distribución de las transferencias corrientes, ya que es un recurso de libre disposición con alto grado de discrecionalidad. El periodo seleccionado obedece a la primera ola de contagio, periodo en el cual no existía una vacuna contra el COVID-19 y las medidas para reducir la expansión del virus eran cuarentenas, restricciones a la movilidad de las personas, cierre de espacios

públicos, de lugares de trabajo, escuela, etc. (Burlina y Rodríguez-Pose, 2020). Por otro lado, analizar la distribución de ayudas desde el nivel central a los municipios durante la pandemia permite evaluar el proceso de descentralización y la política de transferencia vertical en un país altamente centralizado. En la actualidad, Chile es uno de los países menos descentralizados de la OCDE y del continente (Letelier y Sáez Lozano, 2020). Desde la perspectiva electoral, Chile resulta un caso de interés, ya que durante el último trimestre de 2019 hubo manifestaciones masivas que dieron origen a un referéndum para cambiar la constitución y posteriormente, debido a la pandemia, se tuvieron que postergar una serie de elecciones². El criterio con que se distribuyen las transferencias intergubernamentales durante la gestión de la emergencia debiera ser exógeno a la decisión local, ya que el criterio que debiese primar en la asignación presupuestaria debería estar vinculado a mitigar las consecuencias del desastre, es decir, los efectos no deseados de la emergencia sanitaria. Asimismo, la capacidad de resiliencia local frente a desastres naturales debería estar asociada a las capacidades y habilidades de los territorios, y no necesariamente a la influencia electoral del nivel local.

Para determinar la relación entre la distribución de ayudas desde el nivel central al nivel local, se emplea el análisis de datos de panel y efectos fijos combinados para las 345 comunas del país y para los meses de marzo a septiembre. El efecto fijo sobre las comunas permite controlar aquellos factores específicos de las comunas que son fijos sobre el tiempo, mientras que el efecto fijo sobre los meses permite controlar aquellos factores que varían sobre el tiempo, pero que son comunes a todas las comunas (tabla 1).

TABLA 1.
Resumen de estadísticas.

Variable	Observaciones	media	Desv. Est.
Ayudas corriente pc (log)	2,875	4.602576	1.256727
Ayudas corriente pc	3,078	180.1941	245.985
Cuarentenas (días)	2,415	8.757764	26.6647
Pobreza (%)	3,105	12.71125	7.516303
Densidad sum	3,105	976.8603	3057.988
Aportes de capital pc (log)	2,943	-3.242801	1.293756
Aportes de capital pc	2,997	0.0986967	0.2703266
Aportes FCM pc (log)	2,297	-5.097567	1.976244
Aportes FCM pc	2,916	0.0174544	0.0497044
Ingreso autónomos pc (log)	2,952	-3.455872	1.056632
Ingreso autónomo pc	3,006	0.0642945	0.1689434
Partido presidente (dummy)	3,105	0.1362319	0.3430899
Margen de victoria (%)	3,105	20.9292	16.93684

Nota: pc = per cápita
Fuente. Elaboración propia.

En cada uno de los modelos la variable dependiente es el logaritmo de las transferencias corrientes a nivel per cápita, que es una transferencia vertical y discrecional, es decir que va desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública hacia las comunas sin condición o fórmula de asignación, con lo cual no existen criterios objetivos. Adicionalmente, es importante señalar que este ministerio es la principal entidad gubernamental en la gestión de emergencias (Valdivieso y Anderson, 2017). Mientras que las variables independientes se dividen en tres dimensiones, también están las variables políticas como partido político del presidente y margen de victoria municipal. La primera es una variable binaria que es 1 cuando el alcalde es del mismo partido que el Presidente de la República y 0 en caso contrario³. Por su parte, la segunda variable política corresponde a la diferencia porcentual de votos entre el alcalde electo y el segundo candidato en obtener mayor número de votos en la última elección municipal (año 2016). Esta variable ha sido utilizada en trabajos similares, tanto para Chile como para América Latina (Livert y Gainza, 2018, 2021), margen de victoria que

permite comprender el grado de competencia electoral en el territorio, por ejemplo, una relación positiva entre mayores transferencias y mayor margen de victoria indica que las asignaciones benefician a los bastiones electorales (core voters).

Una segunda dimensión son las variables asociadas a la pandemia, tales como número de días que estuvo el municipio bajo cuarentena, porcentaje de población que en el municipio está por debajo de la línea de la pobreza y la variable densidad, que es población dividida por superficie del municipio. La primera es una variable *proxy* del contexto sanitario local, ya que, a medida que aumentaban los contagios a nivel local, la autoridad sanitaria decretaba cuarentena. Específicamente, para determinar cuarentena o *lockdown*, el Ministerio de Salud consideraba el número de casos activos (capaces de transmitir la infección), el aumento de la incidencia de casos activos por kilómetro cuadrado y la capacidad asistencial de la red integrada COVID-19 (Resolución 591 exenta, de 23 de julio de 2020). Mientras que la pobreza está asociada al contexto socioeconómico local, elemento esencial para comprender la eficacia de las políticas sanitarias (Bennett, 2021), por su parte, la variable densidad es un buen *proxy* de la forma y estructura del territorio (OCDE, 2013, 2014a) y está asociada a la expansión del virus en el territorio (OCDE, 2020), permitiendo distinguir entre áreas metropolitanas (centro o periferia), urbanas o predominantemente rurales.

Finalmente, se incorporaron en los modelos variables de control asociadas al financiamiento municipal como aportes del Fondo Común Municipal (FCM), Aportes de Capital e Ingreso Autónomos de los municipios. El primero indica el nivel de vulnerabilidad de los municipios, ya que es una transferencia horizontal con base en fórmula que está relacionada con la vulnerabilidad local, por lo que a mayor dependencia del FCM mayor es la vulnerabilidad del municipio. La segunda variable corresponde a transferencias para el desarrollo de proyectos, principalmente en el área de infraestructura y equipamiento. Para obtener dicha transferencia el proyecto debe ser evaluado técnicamente por el Sistema Nacional de Inversión. En tercer lugar, están los ingresos autónomos, los cuales corresponden en un 70 % a ingresos provenientes de impuesto territorial, a las actividades económicas y permisos de circulación de automóviles, con lo cual esta variable permite capturar la riqueza de los municipios.

Teniendo en cuenta estas variables, se definieron los siguientes modelos econométricos.

$$\text{Log}(\text{trans per cap}_{it}) = \alpha + \beta X_{it} + \theta Z_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \quad (1)$$

$$\text{Log}(\text{trans per cap}_{it}) = \alpha + \beta X_{it} + \theta Z_{it} + \delta W_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \quad (2)$$

Donde $\text{trans per cap}_{it}$ representa las transferencias corrientes en la comuna i y en el mes t , mientras que X_{it} , Z_{it} , W_{it} son los vectores que reúnen, respectivamente, las variables relacionadas con los factores políticos, condiciones de la crisis sanitaria y de financiamiento. Para efectos analíticos, se estimaron dos modelos econométricos, 1) uno que tenía en cuenta únicamente las principales variables asociadas a la pandemia y de financiamiento; 2) y el otro modelo considera todas las dimensiones (políticas, pandemia y financiamiento) y la interacción entre margen de victoria y partido del presidente. Los modelos adoptaron una estimación robusta de heteroscedasticidad y autocorrelación con efectos fijos en tiempo (mes) y entidad (municipio). Los errores estándar robustos se estimaron agrupándolos a nivel de municipio para controlar la correlación serial y espacial.

El modelo 1 tiene por finalidad identificar si existen variables asociadas a la pandemia, como días de cuarentena (*lockdown*), pobreza o densidad relacionada a la distribución de las transferencias. Por su parte, el modelo 2 busca dilucidar si hubo sesgo partidista en la asignación de recursos en un contexto de emergencia.

Resultados

La Tabla 2 muestra la relación entre la distribución de transferencias y las variables asociadas a la pandemia y de financiamiento. De acuerdo con nuestras estimaciones, los municipios recibieron más transferencias cuanto menor número de días estuvieron bajo cuarentena (*lockdown*). Asimismo, se identifica una relación regresiva en la distribución de transferencias, ya que municipios con menor porcentaje de población pobre concentraron mayores transferencias, mientras que la variable densidad indica que a mayor densidad mayores fueron las transferencias.

TABLA 2.
Incidencia de cuarentena en municipios, periodo marzo-septiembre de 2020.

log (aportes corrientes per capita)	FE					
	Coef	Sig.	Std. Err.	Coef	Sig.	Std. Err.
Días cuarentena	-0.000321		(0.000213)	-0.000406	*	0.000230)
Pobreza	-0.00369		(0.00248)	-0.00953	**	(0.00421)
Densidad	0.0304	***	(0.000651)	0.0301	***	(2.08e-05)
Fcm (1)	0.0833	***	(0.0202)	-0.0316	***	(0.00142)
Aportes Capital (1)	0.00304	***	(0.00527)	0.0862	**	(0.0421)
Ingresos propios (1)	0.0190		(0.0229)	-0.00177		(0.0343)
Constante	3.865	***	(0.0404)	3.716	***	(0.120)
Observaciones	1,974			1,974		
Municipal FE	YES			YES		
Mes FE	NO			YES		

Nota: (1) término a nivel per cápita y logaritmo. Errores estándar robustos en paréntesis.
*Significancia a nivel de 10 %. ** Significancia a nivel de 5 %. *** Significancia a nivel de 1 %.
Fuente. Elaboración propia.

Como se ha señalado más arriba, los resultados del modelo 1 permiten identificar el efecto agregado de la política sanitaria en la distribución de recursos desde el nivel central, específicamente, los resultados nos indican que mayores transferencias se asignaron a los municipios que tuvieron menos días de cuarentena. En esta misma línea, la Figura 1 permite identificar qué municipios con mayores niveles de pobreza recibieron menos transferencias. De igual forma, la Figura 2 muestra qué municipios con mayor nivel de dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) recibieron menos ayudas durante la primera ola de la pandemia. En definitiva, podemos señalar que las ayudas distribuidas desde el nivel central a los gobiernos locales no estuvo alineada con la política sanitaria y fue regresiva.

El modelo 2 busca determinar si hubo un sesgo partidista en la distribución de recursos y si este sesgo tuvo algún componente estratégico. Para identificar este fenómeno, se generó una variable binaria (*presidente*) que es 1 cuando el alcalde es del mismo partido del presidente y 0 en otros casos. Adicionalmente, se agregó la variable margen de victoria (*mv_mun*) para ver si las transferencias son mayores en municipios con alta o baja competencia electoral. Finalmente, se genera

una interacción entre las variables margen de victoria y presidente (*presidente x mv_mun*), con el fin de identificar si las transferencias varían conforme aumenta el porcentaje de votos con que logró el alcalde del partido de gobierno.

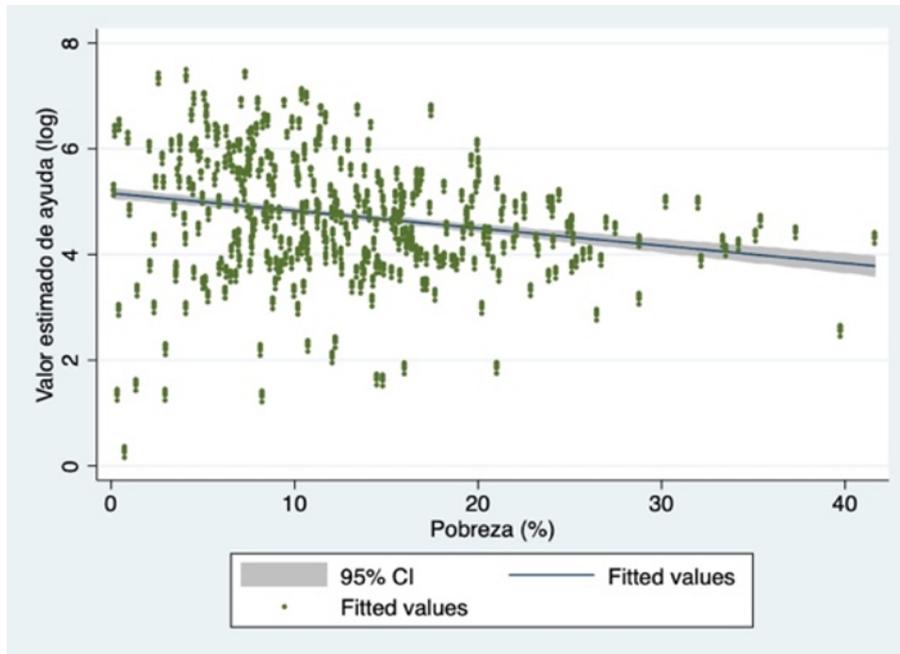


FIGURA 1.

Relación: transferencia y pobreza.

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información de la Contraloría General de la República.

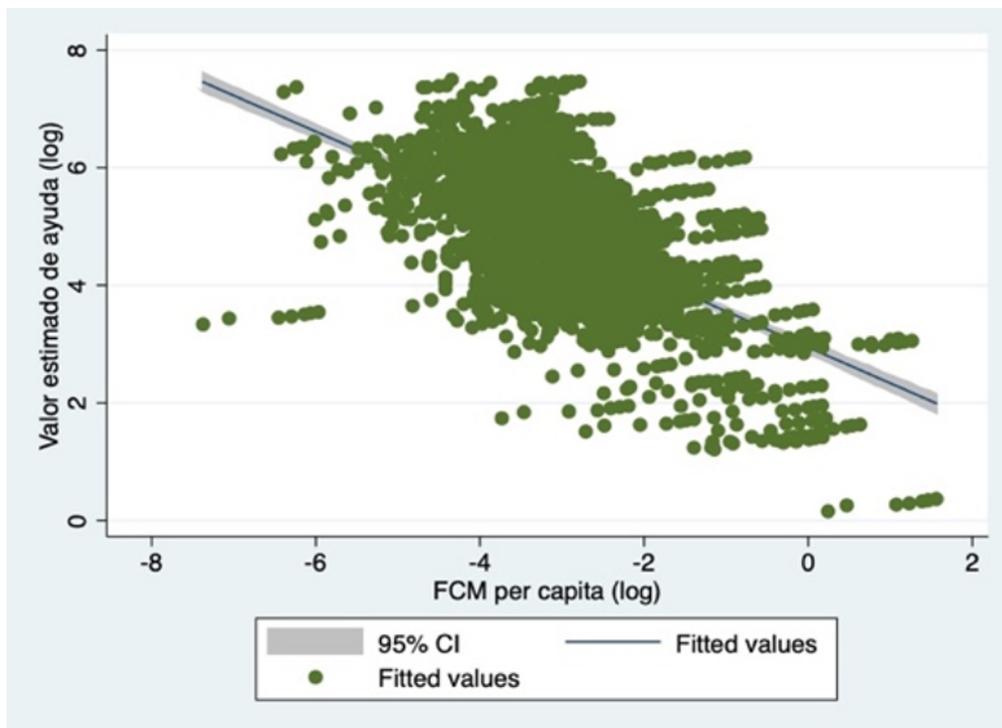


FIGURA 2.

Relación: transferencia y FCM.

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información de la Contraloría General de la República.

A partir de estas variables políticas, es posible establecer que alcaldes que pertenecen al mismo partido político que el presidente reciben en promedio un 61 % más de transferencias que alcaldes que no son del partido del presidente. Adicionalmente, se identifica que alcaldes que ganaron por un margen de victoria estrecho recibieron mayores transferencias corrientes que aquellos municipios donde la elección de alcalde era menos competitiva. Sin embargo, cuando el alcalde es del partido del presidente, el municipio concentra más transferencias en la medida en que mayor fue la ventaja electoral en la última elección municipal. En otras palabras, se identifica que existe sesgo partidista en la distribución de recursos durante la pandemia y que dicha distribución tiene un componente estratégico, porque el porcentaje de votos con que se ganó en la última elección está correlacionado con los montos obtenidos, tanto para alcaldes del partido del presidente como para alcaldes que no son de dicho partido (tabla 3).

TABLA 3.
Sesgo partidista y transferencias intergubentamentales.

log (aportes corrientes per cápita)	FE					
	Coef	Sig.	Std. Err.	Coef	Sig.	Std. Err.
Presidente x mv_mun (dummy x %)				0.138	***	(0.00380)
partido presidente (dummy)	0.612	***	(0.0491)	-1.627	***	(0.103)
margen de victoria (%)	-0.121	***	(0.00167)	-0.121	***	(0.00167)
Días de cuarentena	-0.000406	*	(0.000230)	-0.000406	*	(0.000230)
Pobreza	0.200	***	(0.00384)	0.200	***	(0.00384)
densidad	0.0443	***	(0.00147)	0.0443	***	(0.00147)
Fcm (1)	0.0862	**	(0.0421)	0.0862	**	(0.0421)
Aportes Capital (1)	-0.00177		(0.00588)	-0.00177		(0.00588)
Ingresos propios (1)	-0.0357		(0.0343)	-0.0357		(0.0343)
Constante	1.566	***	(0.118)	1.566	***	(0.118)
Observaciones	1,974			1,974		
Municipal EF	YES			YES		
Mes EF	NO			YES		

Nota: (1) termino a nivel per cápita y logaritmo. Errores estándar robustos en paréntesis.
*Significancia a nivel de 10 %. ** Significancia a nivel de 5 %, *** Significancia a nivel de 1 %.
Fuente. Elaboración propia.

Implicancias políticas

El foco de este trabajo está en el análisis del sesgo político en la distribución de los recursos transferidos desde el gobierno central a los distintos gobiernos locales. La literatura sostiene que esas transferencias se realizan con el objetivo de mejorar las opciones en la siguiente elección de candidaturas afines al partido o coalición

gobernante o de reelección del incumbente. En Chile, el principal mecanismo de financiamiento municipal es el Fondo Común Municipal que funciona con base en fórmula y no se distribuye con sesgo político, más allá de las críticas sobre los criterios de la fórmula con los cuales se asignan esos recursos (Pérez, 2016). El problema del sesgo es observable en los fondos discrecionales que gestiona la SUBDERE que, si bien están normados, no definen con claridad los criterios de asignación.

Un aspecto relevante en el análisis del sesgo político en la distribución de recursos, en el contexto de la crisis sanitaria, es relación con las decisiones y criterios con que se han distribuido los recursos extraordinarios. La evidencia muestra que aquellos casos en los que el manejo y asignación de recursos extraordinarios se realiza en función de la identificación de necesidades objetivas derivadas de la crisis sanitaria, esos recursos contribuyen a mejorar no solo las capacidades locales frente a la crisis, sino también las posibilidades de recuperación post-crisis.

En Chile, en el contexto de la pandemia, el comportamiento de las transferencias corrientes ha tenido la misma lógica, favoreciendo a las autoridades municipales afines con la coalición o partido del presidente de la República en un doble sentido: a) más recursos cuando la elección en la que el alcalde elegido fue más competitiva; b) más recursos si el alcalde es del mismo partido del presidente y mientras mayor fue la ventaja electoral en la última elección municipal.

Con todo, la evidencia internacional revisada indica niveles de discrecionalidad incluso en países desarrollados al momento de asignar transferencias a los niveles inferiores en el contexto de esta crisis sanitaria (Ahrens y Ferry 2020; Rocco et al., 2020; Vogel et al., 2020). En ese mismo sentido, y en lo que concierne a las transferencias corrientes, la literatura internacional indica que es preferible utilizar fórmulas basadas en indicadores estadísticos claramente relacionados con los objetivos de las transferencias (Pineda et al., 2018).

Un buen diseño de las transferencias entre niveles de gobierno debe cuidarse de no generar incentivos perversos en el comportamiento de las jurisdicciones beneficiarias, así como debe tener un mecanismo de asignación que sea funcional a los objetivos. Por ejemplo, en las fórmulas para transferencias de igualación es necesario identificar indicadores de las necesidades relativas de gasto (distribución de la población por edad, características geográficas, etc.) y de las diferencias de costos en la provisión de servicios subnacionales (Ahmad y Searle, 2006; Litvack et al., 1998).

Los indicadores no deberían ser susceptibles de ser manipulados ni crear incentivos inapropiados, y deberían ser fácilmente verificables. Las fórmulas deberían mantenerse por varios años y estar sujetas a revisión y adaptación en caso de ser necesario, preferiblemente a partir de los análisis técnicos de sus impactos sobre los objetivos de las transferencias (Sutherland et al., 2006). En general, debe esperarse que los municipios con mayores necesidades de gasto y/o menor capacidad fiscal relativa sean beneficiarias netas. Al respecto, una condición de diseño clave radica en que los indicadores de necesidad de gasto y/o de capacidad fiscal utilizados sean “exógenos” a los municipios que reciben la transferencia (Ahmad y Searle, 2006).

Los arreglos institucionales destinados a decidir o regular el proceso de igualación territorial requieren ser aceptados por los gobiernos subnacionales involucrados, a fin de que el proceso de reformas sea visto como equitativo y potencialmente mejor para todos. Al respecto, la experiencia internacional indica que en esta materia hay diversas prácticas, que abarcan desde la creación de comisiones independientes consagradas en el propio marco institucional (Australia) hasta procesos alternativos mediante los cuales la decisión de asignar las transferencias y la implementación de la fórmula respectiva recae en el gobierno central (Schaechter et al., 2012; Ter-Minassian, 2010; Ahmad y Brosio, 2006; Liu y Waibel 2010). Como sea, tanto la información como los procedimientos de asignación de transferencias deben ser transparentes y claros para todos, y en especial para los propios gobiernos subnacionales. Lo anterior implica que el resultado de las decisiones de asignación debe ser de conocimiento público y de fácil acceso. Dicha información reviste gran importancia desde una perspectiva de economía política, para generar “competencia” entre municipios y promover la “convergencia” y una “igualación” efectiva.

Referencias

- Acuña, H., Carrasco, D., Carrasco, M., y Cazor, A. (2017). Transferencias gubernamentales discrecionales para la captura de votos: El caso de Chile. *Economía y Política*, 4(1), 37-96.
- Acuña-Duarte, A., y Salazar, C. A. (2021): Conditioning Factors for Re-election and Incumbency Advantage after a Natural Disaster: Evidence from a Large-scale Earthquake. *The Journal of Development Studies*, 57(10), 1575-1592. <https://doi.org/10.1080/00220388.2021.1887477>
- Ahmad, E., y Searle, S. (2006). On the Implementation of Transfers to Subnational Governments. En E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 381-404. Edward Elgar.
- Ahmad, E., y Brosio, G. (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar.
- Ahrens, T., y Ferry, L. (2020). Financial resilience of English local government in the aftermath of Covid-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, 32(5), 813-823. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0098>
- Albertus, M. (2017). Theory and Methods in the Study of Distributive Politics. *Political Science Research and Methods*, 7(3), 1-11. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.25>
- Alesina, A. (1989). Politics and business cycles in industrial democracies. *Economic Policy*, 4(8), 55-98. <https://doi.org/10.2307/1344464>
- Alexander, D. (2017), "Corruption and the Governance of Disaster Risk". En *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.253>
- Alt, J. E., y Rose, S. (2006). Context-conditional political budget cycles. En C. Boix y S. C. Stokes (eds.), *The Oxford handbook of comparative politics*, pp. 845-867. Oxford University Press.
- Andrew, J., Baker, M., Guthrie, J., y Martin-Sardesai, A. (2020). Australia's COVID-19 public budgeting response: the straitjacket of neoliberalism. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 759-770. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0096>
- Bang, H. N. (2013). Governance of Disaster Risk Reduction in Cameroon: The Need to Empower Local Government. *Jámhá: Journal of Disaster Risk Studies*, 5(2), 1-10.
- Barbera, C., Guarini, E., y Steccolini, I. (2020). How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 33(3), 529-558.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., y Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: how do local governments cope with financial shocks?. *Public Administration*, 95(3), 670-697.
- Bennett, M. (2021). All things equal? Heterogeneity in policy effectiveness against COVID-19 spread in Chile. *World Development*, 137, 105208. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105208>
- Biderbost, P., Boscán, G., y Rochin, N. (2020). Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres. *Reforma y Democracia*, 76, 215-236.
- Blofield, M., Hoffmann, B., y Llanos, M. (2020). *Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America*. German Institute of Global and Area Studies, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67260>
- Bird, R. M., y Smart, M. (2002). *Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries*. *World Development*, 30(6), 899-912. [https://doi.org/10.1016/s0305-750x\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/s0305-750x(02)00016-5)
- Boin, A., y Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. *Public Administration*, 94(2), 289-298.
- Bonaccorsi, G., Pierri, F., Cinelli, M., Flori, A., Galeazzi, A., Porcelli, F., Schmidt, A., Valensise, C., Scala, A., Quattrocchi, W., y Pammolli, F. (2020) Economic and social consequences of human mobility restrictions under COVID-19. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 117(27), 15530-15535. <https://doi.org/10.1073/pnas.2007658117>

- Brollo, F., y Nannicini, T. (2012). Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(4), 742-761. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>
- Burlina, C., y Rodríguez-Pose, A. (2020). Institutions and the Uneven Geography of the First Wave of the COVID-19 Pandemic. *CEPR Discussion Papers*, (15443). <https://EconPapers.repec.org/RePEc:cpr:ceprdp:15443>
- Cepiku, D., Mussari, R., y Giordano, F. (2015). Local governments managing austerity: approaches, determinants and impact. *Public Administration*, 94(1), 223-243.
- Cienfuegos, I. (2019). Desarrollo de un modelo comprensivo de madurez de prácticas de gestión de riesgos para municipios neerlandeses. *Gestión y Política Pública*, 28(1), 141-173. <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i1.544>
- Cioffi, M., Messina, G., y Tommasino, P. (2012). Parties, institutions and political budget cycles at the municipal level. Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper), 885. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2182583>
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). Informe final. Gobierno de Chile. <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Corvalán, A., Cox, P., y Osorio, R. (2018). Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, 133, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.001>
- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *Journal of Politics*, 48(02), 370-389. <https://doi.org/10.2307/2131098>
- De Aquino, A. C. B., y Cardoso, R. L. (2017). Financial Resilience in Brazilian Municipalities. En *Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Vol. 27)*, pp. 53-71. Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000027004>
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F., y Magaloni, B. (2016). *The political logic of poverty relief: electoral strategies and social policy in Mexico*. Cambridge University Press.
- Dixit, A., y Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interests in redistributive politics. *Journal of Politics*, 58(4), 1132-1155. <https://doi.org/10.2307/2960152>
- Dove, J. A. (2019). Do tax and expenditure limits influence federal lobbying by state and local governments? Evidence from a panel dataset. *Public Finance and Management*, 19(2), 128-149.
- Drazen, A., y Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter- friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39-52. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.001>
- Dzigbede, K., Gehl, B., y Willoughby, K. (2020). Disaster Resiliency of U.S. Local Governments: Insights to Strengthen Local Response and Recovery from the COVID -19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(4), 634-643. <https://doi.org/10.1111/puar.13249>
- Evers-Hillstrom, K. (abril, 2020). Coronavirus stimulus spurs nearrecord first-quarter lobbying spending. *OpenSecrets*. <https://www.opensecrets.org/news/2020/04/coronavirus-stimulus-spurs-lobbying>
- Giraudy, A., y Pribble, J. (2020). Territorial Inequality in Health Service Delivery: Lessons from Latin America's Federations. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 19-43. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.5>
- Gobierno de Chile (2009). *Un mejor Estado para Chile*. Gobierno de Chile.
- Golden, M., y Min, B. (2013). Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, 16(1), 73-99. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052209-121553>
- Gopinath, G. (2020), "The Great lockdown: worst economic downturn since the Great depression". IMF Blog, recuperado el 15 de julio de 2020, de <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>
- Heald, D., y Hodges, R. (2020). The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 785-795. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0121>
- Hernández, R. (2020). *Discrecionalidad en la distribución de los recursos a los municipios. Análisis de la legislación y de los presupuestos municipales*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Jensen, J. M. (2018). Intergovernmental lobbying in the United States: Assessing the benefits of accumulated knowledge. *State and Local Government Review*, 50(4), 270-281.
- Klimanov, V., Kazakova, S., y Mikhaylova, A. (2020). Economic and Fiscal Resilience of Russia's Regions. *Regional Science, Policy and Practice*, 12(4), 627-640. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12282>
- Klitgaard, R. (2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf>
- Klomp, J. (2020) Election or Disaster Support?. *The Journal of Development Studies*, 56(1), 205-220. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1585811>
- Kroth, V. E. (2014). Essays in political economy: Elections, public finance and service delivery in South Africa [Tesis doctoral no publicada]. London School of Economics and Political Science (LSE).
- Letelier, S., y Neyra, G. (2013). The Political Economy of Regional Grants in Perú. *CEPAL Review*, (109), 147-161. <http://hdl.handle.net/11362/11632>
- Letelier, L., y Sáez Lozano, J. L. (2020). Fiscal Decentralization and Life Satisfaction in Chile. *International Center for Public Policy*, Working Paper 20-07. <https://icepp.gsu.edu/files/2020/05/paper2007.pdf>
- Linnenluecke, M. K. (2017). Resilience in business and management research: a review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 19(1), 4-30.
- Litvack, J. I., Ahmad, J., y Bird, R. M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Publications.
- Liu, L., y Waibel, M. (2010). Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation. En A. Shah (ed.), *Macro Federalism and Local Finance*. Banco Mundial.
- Livert, F., y Gainza, X. (2018). Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*, 52(3), 403-415. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1309013>
- Livert, F., y Gainza, X. (2021). The electoral bias: the political economy of subnational transfers in Latin America. *Regional Studies*, 55(6), 1032-1045. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1861235>
- Livert, F., Pressacco, F., y Cienfuegos, I. (2021). Impactos desiguales de lockdowns en los ingresos municipales: desafíos en la gestión financiera de emergencia y resiliencia local. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (24), 1-23. <http://dx.doi.org/10.32457/riem24.1448>
- Llodrá, J. I. (2012). *El proceso político en la inversión municipal: asignación de transferencias del gobierno central* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile]. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/14991>
- Martínez, C., Tamburini, L., y Moris, R., (2017). Gestión del riesgo, descentralización y políticas públicas: ¿se reduce el riesgo de desastres en Chile?. En C. Vial Cossani y J. Hernández Bonivento (eds.), *¿Para qué Descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores*, pp. 153-183. Universidad Autónoma de Chile.
- Moris, R., y Ortega, A. (2013). *Integración de estudios de riesgos múltiples en la planificación urbana en zonas afectadas por el terremoto y tsunami del 27 de Febrero de 2010*. Informe CIGIDEN.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2013). *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264191808-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2014a). *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*. OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264222892-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2014b). Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos. OCDE. <https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-Spanish.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2017). *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2019). *Revenue Statistics 2019: Tax Revenue Trends in the OECD*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2020). *The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>
- Pérez, M. (2016). Análisis de Los Municipios Chilenos: Ingresos Por Gestión versus Transferencias Del Fondo Común Municipal. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 2(2), 121-130. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2016.44264>
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L. S., y Fernández, I. (2018). *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001204>
- Pribble, J. (2015). The Politics of Building Municipal Institutional Effectiveness in Chile. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 100-121. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00276.x>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2012). *Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*. PNUD Chile.
- Resolución 591 exenta, de 23 de julio, *Dispone de medidas sanitarias que indica por brote de Covid-19 y dispone plan "Paso a Paso"*, de 25 de julio de 2020, Ministerio de Salud y Subsecretaría de Salud Pública. <http://bcn.cl/2f76t>
- Rocco, P., Béland, D., y Waddan, A. (2020). Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States. *Policy and Society*, 39(3), 458-477. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783793>
- Ruíz-Porras, Antonio, y García-Vázquez, Nancy (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral*, XXI(59), pp. 69-86.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., y Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis. Towards the Next Generation. A New Dataset. *International Monetary Fund*, Working Paper 12/122. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>-Steccolini, I., Jones, M., y Saliterer, I. (Eds.) (2017). *Governmental Financial Resilience: International Perspectives on How Local Governments Face Austerity*. Emerald Publishing.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., y Brusco, V. (2013). Between clients and citizens: Puzzles and concepts in the study of distributive politics. En S. C. Stokes, T. Dunning, M. Nazareno, y V. Brusco, *Brokers, Voter and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, pp. 3-28. Cambridge University Press
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo –SUBDERE– (2020). Subdere doblará su presupuesto 2021 para programas de recuperación económica. *SUBDERE*, el 18 de agosto. <https://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-doblar%3%a1-su-presupuesto-2021-para-programas-de-recuperaci%3%b3n-econ%3%b3mica>
- Sutherland, D., Price, R., y Joumard, I. (2006). Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Working Paper 1.
- Ter-Minassian, T. (2010). Reform Priorities for Subnational. Revenues in Brazil. *IDB Policy Brief*, Working Paper No. IDB-PB-157.
- Valdivieso, P., y Andersson, K. P. (2017). Local Politics of Environmental Disaster Risk Management. *The Journal of Environment & Development*, 26(1), 51-81. <https://doi.org/10.1177/1070496516685369>
- Veiga, L. G., y Veiga, F. J. (2007). *Political business cycles at the municipal level*. *Public Choice*, 131(1-2), 45-64. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>
- Villagra, P., y Rojas, C. (2013). Dimensiones física y cultural de la resiliencia post-desastre: ¿son compatibles en ciudades Chilenas?. *Revista Geográfica del Sur*, 4(6), 85-102.
- Vogel, K. P., Edmondson, C., y Drucker, J. (marzo 20, 2020). Coronavirus stimulus package spurs a lobbying gold rush. *New York Times*. <https://nytimes.com/>
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., y Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-664. <https://doi.org/10.1086/260997>
- Yamamura, E. (2014). Impact of Natural Disaster on Public Sector Corruption. *Public Choice*, 161(3-4), 385-405.

Notas

- * Artículo de investigación científica
- 1 Según el propio anuncio de la SUBDERE, los recursos del PMU y PMB sumarán 125 millones de dólares para los planes de contingencia del 2021 (regularmente, son 90 millones) (SUBDERE, 2020).
- 2 Plebiscito para cambiar la constitución, elecciones de convencionales constituyentes, elecciones municipales, de gobernadores y consejeros regionales, elecciones parlamentarias nacionales y elecciones de primarias, primera vuelta y segunda vuelta presidenciales.
- 3 El partido del presidente es Renovación Nacional. Militó durante veinte años en el partido de centro derecha Renovación Nacional, colectividad que llegó a presidir entre los años 2001 y 2004, pero de la cual se desligó antes de asumir la jefatura del Estado, cumpliendo así con los estatutos del partido.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo: Livert, F., Pressacco, F., y Cienfuegos, I. (2022). Sesgo político en la distribución de recursos durante la pandemia en Chile: evidencia para un país centralizado. *Papel Político*, 27. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo27.spdr>