

# 1

## IMPACTOS DESIGUALES DE LAS CUARENTENAS EN LOS INGRESOS MUNICIPALES: DESAFÍOS EN LA GESTIÓN FINANCIERA DE EMERGENCIA Y RESILIENCIA LOCAL<sup>1</sup>

**UNEVEN IMPACTS OF LOCKDOWNS ON MUNICIPAL REVENUES: CHALLENGES IN EMERGENCY FINANCIAL MANAGEMENT AND LOCAL RESILIENCE**

Felipe Livert<sup>2</sup> 

Fabián Pressacco<sup>3</sup> 

Ignacio Cienfuegos<sup>4</sup> 

Recibido: 04/02/2021

Aceptado: 26/04/2021

DOI: 10.32457/RIEM24.1448

### RESUMEN

Este documento analiza 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. El método utilizado para determinar el efecto de la política en el crecimiento de los ingresos propios municipales fue análisis de datos de panel con efectos fijos combinados. Los resultados indican que todos los municipios se vieron afectados por la pandemia, particularmente, el impacto de la política a nivel territorial fue mayor en municipios metropolitanos, mientras que, a nivel socioeconómico, las comunas con mayor porcentaje de población pobre tuvieron un menor crecimiento de los ingresos. 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.

**PALABRAS CLAVE:** finanzas municipales, impacto de las cuarentenas, gestión financiera de emergencia, relaciones intergubernamentales, Chile.

1 Este artículo recibió financiamiento de Concursos de Asignación Rápida ANID proyecto COVID0419

2 Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile. Contacto: flivert@uahurtado.cl

3 Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile. Contacto: fpressac@uahurtado.cl

4 Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile. Contacto: icienfuego@uahurtado.cl

## ABSTRACT

This paper analyses the effect of the political decision to implement lockdowns on municipal revenues, with emphasis on the heterogeneous impact of this measure at the territorial and socio-economic level. The method used to determine the effect of the policy on the rate of income growth was panel data analysis with two-way fixed effects. The results indicate that all municipalities were affected by the pandemic, particularly, the impact of the policy at the territorial level was greater in metropolitan municipalities and large municipalities, while at the socio-economic level, municipalities with higher poverty rate had lower income growth. Based on these results, public policy recommendations are associated with the financial management of emergencies and changes in local institutions and intergovernmental relations.

**KEYWORDS:** municipal finances, lockdowns impact, emergency financial management, intergovernmental relations, Chile.

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización en Chile es de larga data y ha enfatizado en reformas en el plano del régimen político municipal y regional, pero ha innovado relativamente poco en el ámbito de la descentralización fiscal. En tal sentido, es notable que el sistema de financiamiento municipal sigue siendo, salvo las reformas de 2008 conocida como “Ley de Rentas II”, el mismo que se aprobó con la Ley de Rentas Municipales de 1979.

El espectro de ingresos propios de los municipios chilenos es bastante acotado y reconoce una autonomía muy limitada tanto en lo que se refiere a la creación de nuevos ingresos como a la definición de tasas diferenciadas para los ingresos propios (SUBDERE, 2001). La columna vertebral del sistema de financiamiento municipal es el Fondo Común Municipal (FCM), herramienta de redistribución solidaria de ingresos municipales -más el aporte del gobierno central- anclado en el aporte de las comunas de mayores ingresos y que ha permitido incrementar los recursos de los municipios más frágiles (OCDE, 2009).

La débil autonomía de los municipios en materia fiscal se refuerza con un esquema institucional en el que los municipios, pese a reconocérseles autonomía para la toma de decisiones, los ámbitos en los cuales pueden ejercer esa autonomía es afectado por un régimen centralista y presidencialista que fortalece la capacidad de toma de decisiones de los órganos del gobierno central incluso en asuntos que afectan directa y significativamente a los municipios (SUBDERE, 2014).

Las restricciones legales que limitan la autonomía fiscal de los municipios dificulta los márgenes de maniobra de las autoridades locales para generar ingresos que pudieran destinarse al desarrollo local o, como podemos observar en el contexto actual, para asignarlos a enfrentar las dificultades derivada de la crisis sanitaria.

La crisis COVID-19 significó, entre otras medidas, el establecimiento de cuarentenas que prohibían, total o parcialmente, la actividad comercial e industrial y la libertad de movimiento

de la ciudadanía. Esas cuarentenas se definían, semanalmente, de acuerdo a la situación sanitaria de la comuna. Al restringir la actividad económica, muchos establecimientos tuvieron que cerrar afectando negativamente la recaudación de las patentes comerciales, una de las principales fuentes de los ingresos propios municipales. Por otro lado, las consecuencias sociales de la crisis sanitaria presionan sobre los ingresos municipales generando una mayor demanda de ayudas sociales de emergencia.

La evidencia analizada permite afirmar que las decisiones tomadas por el gobierno central tuvieron dos resultados: a) por un lado, la cuarentena impactó económicamente en los municipios, afectando en mayor medida a municipios metropolitanos y de gran desarrollo; b) por otro lado, aquellos municipios con mayor proporción de población por debajo de la línea de la pobreza experimentaron un mayor crecimiento negativo.

En este contexto, emerge el problema sobre cuáles son los márgenes de la autonomía municipal y como los municipios chilenos podrían ser parte de un esquema de gobernanza en el que puedan ser parte de procesos de toma de decisiones en asuntos que los afectan directamente; o cómo se define un sistema que compense a los municipios por los efectos negativos de las decisiones tomadas por el nivel central; o cómo se define un modelo de gestión de riesgo que permita hacer frente a situaciones de crisis como las generadas por la pandemia.

El artículo se estructura a partir de tres grandes componentes. En primer lugar, se aporta un análisis del sistema de financiamiento municipal vigente en Chile, con foco en sus debilidades desde el punto de vista de la autonomía de los gobiernos locales. En segundo lugar, se presenta un análisis que relaciona las características de dicho sistema de financiamiento y los rasgos fundamentales del régimen de gobierno territorial con las decisiones relativas al abordaje de la crisis sanitaria. En el tercer apartado, se detalla la estrategia metodológica que emplea datos de panel y efectos fijos combinados a objeto de controlar por aquellas heterogeneidades no observables que existen entre los municipios y en el tiempo. En cuarto lugar, se presentan los resultados de los tres modelos. La sección seis se presenta evidencia internacional en materia de gestión del riesgo y resiliencia financiera. Finalmente, en la sección siete se presenta la discusión y las conclusiones.

## **II. MUNICIPIOS EN CHILE**

La descentralización fiscal se define como un proceso de traspaso de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) desde el nivel central hacia el sub-nacional, considerando el porcentaje y eficiencia del gasto de gobiernos sub-nacionales y su autonomía en la determinación de ingresos (Horst, 2009). Se trata de un componente específico que forma parte de uno más incluyente que involucra dimensiones políticas, administrativa e, incluso, identitarias. El proceso de descentralización en Chile ha implicado reformas significativas en el ámbito municipal y regional aunque con resultados dispares que permiten observar más avances en el régimen municipal (por ejemplo, elección democrática tanto del ejecutivo como el órgano colegiado así como Ley de Rentas Municipales) mientras en el ámbito regional todavía no se realizan las elecciones democráticas del ejecutivo

regional (las elecciones del ejecutivo regional están programadas para abril del 2021) y está en debate parlamentario la sanción de una ley de rentas regionales.

Es un proceso extendido en el tiempo, que se ha desarrollado de manera continua a lo largo de diferentes regímenes políticos y gobiernos de diverso signo político, de manera gradual y sin niveles significativos de conflictividad. No obstante, las reformas que se han desarrollado y las tareas pendientes ubican a Chile como el país más centralizado de la OCDE y de América Latina. (SUBDERE, 2014)

En 1990, recuperada la democracia, se reformaron el gobierno y la administración sub-nacional. La descentralización muestra una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos a las entidades sub-nacionales, con un amplio conjunto de regulaciones orientadas a generar disciplina financiera. La entrega de autonomía a las municipalidades y gobiernos regionales es limitada, por la mantención de la estructura institucional propia de un estado unitario y de tradición centralista. Al respecto, Marcel (2008) plantea que una de las grandes limitaciones del modelo municipal es la rigidez del sistema tributario local que limita la capacidad del gobierno sub-nacional para generar ingresos propios. Además, los municipios no pueden endeudarse ya que esta es una atribución exclusiva del gobierno central. Las transferencias del nivel nacional, se han constituido en un componente central del sistema de financiamiento municipal (Horst, 2009).

De acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N°18.695, 1988), indica que los municipios gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas, las principales fuentes de financiamiento son: a) Ingresos Propios Permanentes (IPP), los cuales en promedio para los últimos 10 años representa el 40% del total de ingresos totales; de los IPP aproximadamente el 50 por ciento de estos ingresos provienen de los impuestos a las patentes municipales e impuestos territoriales (Tabla 1); b) el Fondo Común Municipal (FCM) que representa alrededor del 30% del total de los ingresos; c) transferencias corrientes y capital de nivel regional o nacional representan aproximadamente el 16%; d) otros ingresos municipales, como prestación de servicios o venta de activos no financieros en la última década han representado alrededor del 14% (CEP, 2020).

Debido a la limitada recaudación, las transferencias intergubernamentales son fundamentales en el financiamiento municipal. En este contexto, el FCM es una transferencia horizontal que tiene por objetivo contribuir a la equidad fiscal y garantizar el adecuado funcionamiento de los municipios (Centro de Políticas Públicas, 2015). Está integrado por aportes entregados por todos los municipios en función de impuestos, permisos y multas. Las mayores recaudaciones se concentran en municipalidades de altos ingresos (Pressacco, 2012). La lógica de asignación del FCM, desde su creación en 1979, obedeció principalmente a la redistribución de recursos a cada comuna de manera proporcional al número de habitantes, número de predios exentos del pago de impuestos territoriales y en proporción inversa al ingreso municipal (Henríquez y Fuenzalida, 2011).

**Tabla 1.**

Ingresos propios permanentes estimados período 2010-2020

Tipo de ingreso	Descripción <sup>(1)</sup>	IPP (%) <sup>(2)</sup>
Patentes municipales	Impuesto a todas las actividades lucrativas.	27
Patentes mineras, acuícolas y geotérmicas	Impuesto a las concesiones mineras, acuícolas o de energía geotérmica.	2
Derechos municipales	Pago por concesiones, permisos o servicios municipales. Ejemplos: urbanización y construcción, escombros, uso de espacios públicos, publicidad, licencia de conducir, entre otros.	16
Derechos de aseo	Pago de tarifa anual por servicios de aseo hasta 60 litros diarios por vivienda.	7
Permisos de circulación	Impuesto a vehículos que transitan por la vía pública.	10
Impuesto territorial	Impuesto a los bienes raíces.	27
Impuesto de casinos de juegos	Impuesto a todas las sociedades operadoras de casinos de juegos.	1
Rentas de la propiedad, multas e intereses	Arrendamientos de activos no financieros, remates de bienes decomisados, multas o pagos por conmutación de penas.	10

*Fuente: (1) Larrain, C. (2020). El financiamiento de los municipios en Chile. CEP: Santiago elaborado a partir de Ley N° 18.695, DL N° 3.063, Ley N° 19.925, Ley N° 19.143, Ley N° 18.892, Ley N° 19.657 y Ley N° 17.235. (2) elaboración propia fuente [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl).*

El criterio para la distribución del FCM ha sido modificado en varias ocasiones. En 1987, se estableció que un 10% se distribuirá por partes iguales entre todas las comunas y en 1995 se decretó que un 10% se asignara según indicadores de gestión y desarrollo de proyectos y el 90% restante según un indicador de pobreza comunal. Finalmente, en 2007 se rediseñó el FCM afectando al total de recursos a distribuir. Al respecto, se sostiene que un mecanismo como el Fondo Común Municipal es poco común entre países de la OCDE y de América Latina, donde las principales fuentes de financiamiento local son los impuestos locales y las transferencias desde el gobierno central (Bravo, 2014). Este mecanismo ha demostrado ser insuficiente para que las localidades pequeñas, menos desarrolladas y con una reducida base impositiva puedan hacerse cargo de sus responsabilidades. Es decir, el FCM contribuye a inyectar recursos en aquellos municipios más vulnerables, pero no resuelve el problema de la desigualdad basal que existe en la capacidad de los municipios de generar recursos propios.<sup>5</sup>

La capacidad de recaudar ingresos por parte de los municipios se ve afectada por diversos factores. En primer lugar, están aquellos que derivan de la concentración socio-territorial de la riqueza en

<sup>5</sup> En efecto, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), para el año 2018, la desigualdad de ingresos municipales es 0,51 a través del índice de Gini. Cuando se considera solo Ingresos Propios Permanentes, dicha desigualdad disminuye a 0,46 después que se distribuye el Fondo Común Municipal, por tanto, el FCM es una transferencia progresiva que reduce las disparidades iniciales, pero en baja cuantía.

la Región Metropolitana que concentra el 40% de la población y el 43% del PIB del país. En segundo lugar, alrededor del 30% de los municipios dependen en un 50% o más de sus ingresos de los recursos provenientes del FCM. En tercer lugar, recientes investigaciones han identificado desincentivos a recaudar por parte de los municipios (Pérez, 2016). Un ejemplo de ello es lo relativo a las contribuciones, las cuales dependen de la actualización de los datos que sirven de base para el cálculo del impuesto a pagar. (Bravo, 2014)

En el contexto de limitada autonomía fiscal adquieren especial importancia factores que tienen su origen en el sistema de relaciones intergubernamentales y la manera en que se distribuyen las competencias. Desde este punto de vista, Jordana (2001) indica que el régimen de gobierno municipal en Chile se ubica en un espacio intermedio entre el modelo de autonomía y el de agencia; es de autonomía porque cuenta con facultades que puede gestionar autónomamente sin injerencias de otros niveles de gobierno y administración y a través de autoridades elegidas democráticamente por la ciudadanía local. Pero esas facultades son limitadas y, en materia de recaudación, casi nulas. Desde otra perspectiva, se trata de un esquema que puede ser considerado de agencia en el sentido que los municipios implementan políticas públicas diseñadas por el nivel central con escaso margen para el ajuste local (por ejemplo, en lo que respecta a la salud primaria y la educación) o en la aplicación de normas técnicas de ministerios de áreas como las de obras públicas, vivienda y transporte.

En lo que respecta específicamente a la recaudación, y según lo establecido en la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley 3063, de 1979) y sus modificaciones, es importante destacar que: i) los municipios chilenos no pueden endeudarse salvo a través de la autorización de una ley del Congreso; ii) las grandes empresas tributan, fundamentalmente, en el municipio donde está radicada la casa matriz y un adicional marginal por las subsidiarias; el Estado central decide en torno a exenciones totales o parciales de impuestos que, en el ámbito local, impacta negativamente en el impuesto territorial (Pérez: 2016).<sup>6</sup> De igual forma, en el marco de la crisis sanitaria, las decisiones tomadas por el gobierno central y, que entre otras cosas, establecieron restricciones a la libertad de movimiento que afectaron negativamente el volumen de la actividad económica local; esta actividad ya estaba afectada negativamente como resultado del estallido social que comenzó en octubre del 2019.

De los ingresos propios municipales, el que más podría verse afectado por la pandemia y las cuarentenas son las patentes comerciales. Si bien se puede asumir la posibilidad de un incremento de la morosidad en el pago del impuesto territorial y de los permisos de circulación<sup>7</sup> es claro que la crisis sanitaria derivó en una crisis económica que mermó la actividad comercial e industrial de los territorios. Negocios cerrados implica el no pago de las patentes comerciales y ello impacta doblemente en los ingresos municipales: por un lado, porque se reducen los ingresos de los municipios que aportan al FCM lo recaudado por el concepto de patentes comerciales; por otro lado, porque se reduce la propia recaudación por este concepto.

6 Por un lado, están exentas del pago de las contribuciones todo bien inmueble que tenga un avalúo fiscal mayor a \$33.199.976 y los departamentos de menos de 140 metros cuadrados que solo pagan el 50% del impuesto que les correspondería. Por otro lado, están exentas de este pago, las propiedades de clubes deportivos, instituciones religiosas, etc.

7 El gobierno central aprobó la posibilidad de trasladar el pago de la primera cuota del permiso de circulación para pagar el total en el mes de agosto.

### III. MUNICIPIOS Y CUARENTENA TOTAL

Durante el brote de COVID-19 en marzo de 2020, gobiernos de todo el mundo impusieron diferentes tipos de restricciones de movimiento para contribuir el distanciamiento social (Heald y Hodges, 2020). Quizás la medida más disruptiva implementada fue la cuarentena total o *lockdown*, lo que significa una restricción obligatoria de movilidad interna en los territorios (Heald y Hodges, 2020). A finales de marzo, más de 100 países de todo el mundo habían implementado un “bloqueo” total o parcial (Dunford, 2020).

La literatura sobre los efectos del COVID-19 en la administración pública, ha ido aumentando rápidamente, abordándose en la investigación académica, varios aspectos de la pandemia, observándose en términos generales, que la escala y el diseño de las respuestas de los países individuales varían de acuerdo con las circunstancias nacionales (Nemec y Spacek, 2020). Sin perjuicio de lo anterior, la mayoría de los artículos tratan temas epidemiológicos y se publican en revistas médicas. Un número, sin embargo, creciente de artículos se ocupa de los aspectos de gobernanza de la pandemia discutiendo los factores centrales del éxito de los estados en su abordaje (i.e., Christensen y Lægreid, 2020; Peixoto *et al.*, 2020; Liu y Saltman, 2020 o Amat *et al.*, 2020). Podemos identificar a su vez, investigaciones sobre aspectos socioeconómicos de la pandemia. Por ejemplo, Benassy-Quere y di Mauro (2020) ofrecen un conjunto de artículos que tratan aspectos como políticas para la protección de empresas, empleos, articulación con instituciones financieras, impactos en los presupuestos fiscales y deuda soberana entre otros. Esta publicación evalúa nuevas herramientas de política fiscal y monetaria para combatir los impactos financieros críticos de la crisis actual, argumentando que los tomadores de decisiones y hacedores de política pública deben actuar rápido y romper con la ortodoxia económica para tener éxito. Por otra parte, Amat *et al.*, (2020) discuten los paquetes estatales de ayuda para mitigar las consecuencias económicas del *lockdown*, anticipando las importantes consecuencias distributivas que tendrá esta próxima recesión derivada de la pandemia. Bozorgmehr (2020), destaca especialmente, que el problema específico en Europa ha sido el hecho que la crisis de COVID-19 converge e interactúa con otras tres crisis globales como son: la crisis de gobernanza, económica y migratoria, lo que hace que la situación sea mucho más compleja. Otros estudios examinan los impactos de la pandemia en diferentes escenarios macroeconómicos y mercados financieros en un modelo de equilibrio general, que cubre parcialmente la situación en Europa Central (ie., Zlati *et al.*, 2020) tratando de identificar soluciones pertinentes para reducir la tensión financiera sobre el presupuesto público y estimular la recuperación económica.

La mayoría de los estudios sobre impactos socioeconómicos de la pandemia se centran en el nivel central de gobierno, siendo pocas las investigaciones que han considerado el impacto en los niveles subnacionales (Nemec y Spacek, 2020). Maher *et al.*, (2020) argumentan que, desde la perspectiva de las entidades públicas locales responsables de la prestación de servicios esenciales, esta pandemia no tiene precedentes. Estos autores, ofrecen un marco para navegar por los efectos fiscales de COVID-19 a nivel municipal en el mundo y confían en encuestas recientes con el fin de evaluar las estrategias de respuesta de los gobiernos locales, quienes estarían ahora tratando de resolver su situación financiera para pasar al siguiente ciclo presupuestario. Dzigbede *et al.*, (2020) argumentan que los gobiernos locales en Estados Unidos, deben colaborar para obtener beneficios comunitarios y que el apoyo del gobierno federal y central, es fundamental para mitigar los efectos fiscales de la

pandemia, debiendo considerarse las disparidades e inequidades sociales y territoriales con especial atención a los pequeños gobiernos locales de capacidad limitada.

Las primeras restricciones en Chile se implementaron el 16 de marzo, cuando escuelas y lugares de trabajo fueron cerrados. La cuarentena nacional fue anunciada el 19 de marzo de 2020 luego que varios alcaldes de municipios de la Región Metropolitana enviaran una carta abierta presionando para un cierre total (Oxford, 2020). Restricciones de movimiento interno fueron entonces implementadas, ordenándose un requerimiento formal para quedarse en casa (Oxford, 2020). En los meses siguientes, el gobierno instaló un esquema sistema de cuarentenas parciales o dinámicas basado en una fórmula que se basaba en los nuevos casos per cápita de una comuna o área. Luego, a inicios de mayo del 2020, se pasó a una modalidad de cuarentenas generales en los principales centros urbanos del país (Radrigán, 2020)

El desarrollo e impacto de la pandemia del COVID-19 en Chile, tanto en términos sanitarios como económico, han sido significativos (Radrigán, 2020). Para el caso chileno al 25 de septiembre, la cifra oficial era de 853.898 personas contagiadas y de 12.527 fallecidas, a las que se hace necesario sumar unas 5.000 cuyas causas de fallecimiento no son claras o determinadas. En todo caso, es significativo el dato comparativo del impacto sanitario del COVID-19, que corresponde a 24.000 casos de contagios por cada millón de habitantes, lo que ubica al caso chileno entre las seis más altas del mundo (Oxford, 2020).

Si bien en Chile ha habido una fuerte controversia sobre lo adecuado o no de las medidas sanitarias impulsadas por el gobierno, lo que sí es claro es su impacto en la actividad económica, especialmente de los sectores más vulnerables y de empleos más precarios (Cepal, 2020) La actividad económica se ha visto fuertemente golpeada como consecuencia de las restricciones de la movilidad de las personas —especialmente en áreas como comercio y servicios— lo que ha hecho que el desempleo abierto se duplique pasando de un 7% aproximadamente de la población económicamente activa a un 14% (a agosto 2020), triplicándose el porcentaje de personas que dejaron de buscar empleo. La suma de todos estos segmentos lleva las cifras de desempleo, a mediados del mes de agosto, a cerca del 30% de la población económicamente activa del país, lo que representa la cifra más alta desde que se tienen estadísticas de este tipo en Chile (Oxford, 2020).

Como hemos mencionado, el análisis de las perspectivas económicas ha estado centrado en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos del país. Sin embargo, no se ha puesto de manifiesto el impacto de la pandemia, y en especial de las medidas de movilidad, en los gobiernos locales en el corto y mediano plazo (Cravacuore, 2020). En este sentido, los efectos no estarán únicamente determinados por el número de infectados en cada región y los esfuerzos de las autoridades de municipios en la adecuación y respuestas de los centros de salud primaria, sino por la perspectiva de menores recursos propios recibidos por las entidades territoriales como consecuencia de la disminución en la actividad económica, donde su recaudación podría reducirse por efecto de esta desaceleración en los distintos territorios. (Cravacuore, 2020).

Adicionalmente, existe una fuerte presión sobre el gasto que afecta los balances fiscales e incrementa la demanda por servicios municipales. De esta manera, la sorpresiva crisis generada por el COVID-19



podría estar ocasionando una significativa contracción de los ingresos propios de los gobiernos locales lo que, a su vez, se traduce en importantes déficits de sus finanzas. En la mayoría de los casos, en el contexto latinoamericano, estos déficits se financiarán (sobre todo en el corto plazo) con expansión de la deuda, situación que excluye, sin embargo, al caso chileno, dada las restricciones normativas que tienen los gobiernos locales (Vial, 2017).

La tabla 2 muestra el número de municipios que han estado bajo cuarentena de acuerdo con la tipología de municipios que ha definido la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).<sup>8</sup> Específicamente, se evidencia que los municipios afectados con cuarentena en el período marzo-septiembre se concentraron principalmente en las tipologías 1 y 2, es decir, municipios grandes con desarrollo medio y alto.

### Tabla 2.

Municipios en cuarentena total por tipología, período marzo-septiembre 2020

Tipología SUBDERE y Definición	Municipios en cuarentena total		Total municipios
	Nº	%	
1 Grandes comunas metropolitanas con alto y medio desarrollo	43	92	47
2 Comunas mayores con desarrollo medio	29	78	37
3 Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio	16	29	56
4 Comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo medio	16	17	96
5 Comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo bajo	8	7	109

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes epidemiológicos.*

La literatura acerca de gobernanza multinivel (Marks, 1996), nos permite reconocer la interacción entre el nivel local, regional, nacional e internacional y cómo las prioridades o decisiones políticas se configuran a través de una lógica vertical u horizontal (Eckersley, 2018). De esta manera, la decisión del gobierno de Chile de establecer la cuarentena sin ninguna compensación financiera a los municipios permite ejemplificar un marco institucional que refleja el monopolio del Estado central y la creciente disociación entre la dimensión territorial de la crisis sanitaria y social y las decisiones del Estado central (Eckerley, 2018).

## IV. METODOLOGÍA

Para estimar el impacto de las cuarentenas en los ingresos municipales durante los meses de marzo a septiembre del 2020, se analizó la tasa de crecimiento interanual de los ingresos propios permanentes, ya que estudiar la tasa de crecimiento permite comparar los municipios en un momento determinado del tiempo a pesar de las grandes desiguales de ingresos que existen. Por su parte, analizar la caída en los ingresos propios permite dimensionar el efecto de la política sanitaria en la actividad económica.

8 La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha definido cinco categorías para los municipios de Chile, las categorías están relacionadas a una serie de indicadores socioeconómicos, de desempeño presupuestas y tamaño de los municipios.

En efecto, la distribución del FCM se define mediante fórmula en el año anterior, mientras que las transferencias verticales son discrecionales y están sujetas a influencia política (Lara & Toro, 2017; Livert & Gainza, 2018; Corvalán *et al.*, 2018). Estudiar el efecto de las cuarentenas como una política intergubernamental es interesante porque es una decisión vertical de carácter *top-down*, exógena a la decisión local que afecta en el corto plazo la gestión local de la emergencia sanitaria y en el mediano plazo a la sostenibilidad financiera de los municipios. Adicionalmente, resulta de interés analizar por qué es una política que se aplicó de manera diferenciada entre los municipios durante el período de marzo-septiembre, en efecto, 109 de los 345 municipios del país se vieron afectados, de los 109 municipios algunos estuvieron 15 días y otros 100 días bajo dicha situación.

Para determinar la incidencia de las cuarentenas en la disminución de los ingresos municipales, 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 controla aquellos factores que varían sobre el tiempo, pero que son compartidos entre todas las comunas.

En cada uno de los modelos la variable dependiente es la tasa interanual de ingresos propios permanentes, mientras que la variable independiente es *cuarentena*, la cual se expresa por una parte como una variable binaria, que es igual 1 cuando el municipio estuvo bajo la política y 0 en caso contrario. Por otra parte, y al objeto de comprender la sensibilidad de la decisión intergubernamental respecto a la caída de los ingresos, se analizan los días que el municipio estuvo en cuarentena, en este caso la variable independiente se expresa en el número de días acumulados que el municipio estuvo bajo la política, información que es recogida de los informes epidemiológicos del Ministerio de Salud. En cada modelo se controla por heterocedasticidad y autocorrelación.

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

$$\begin{aligned} \text{Crecimiento ingresos}_{it} \\ = \alpha + \beta_1 \text{cuarentena}_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{Crecimiento ingresos}_{it} \\ = \alpha + \beta_1 \text{cuarentena}_{it} \\ + \beta_2 \text{tipo1} + \dots + \beta_6 \text{tipo5} + \beta_7 \text{cuarentena} \times \text{tipo1}_{it} \\ + \beta_{11} \text{cuarentena} \times \text{tipo5}_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} \text{Crecimiento ingresos}_{it} \\ = \alpha \\ + \beta_1 \text{cuarentena}_{it} + \beta_2 \text{cuarentena} \times \text{pobreza\_alta}_{it} + \beta_2 \text{cuarentena} \times \text{pobreza\_media}_{it} \\ + \beta_3 \text{cuarentena} \times \text{pobrezabaja}_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

El modelo (1) tiene por finalidad identificar si existe incidencia de la cuarentena en la disminución del crecimiento de los ingresos municipales, tanto considerando el hecho de ser tratado (variable binaria) como a través de la cantidad de días acumulados bajo dicho tratamiento. Los modelos (2)

y (3) recogen la incidencia de la *cuarentena* en los municipios de acuerdo con las características territorios o el nivel socioeconómico, la hipótesis para estos modelos es que la cuarentena tuvo un efecto diferenciado entre los municipios del país.

Particularmente, el modelo (2) considera las tipologías de municipios, distinguiendo entre municipios metropolitanos, de ciudades pequeñas y rurales. Para la clasificación de municipios se utilizó el criterio empleado por SUBDERE el cual se sustenta en una fórmula que considera características geográficas, el tamaño de los municipios e indicadores de desempeño institucional. Básicamente el supuesto es que algunas tipologías de municipios estuvieron más expuesto al tratamiento (ver tabla 2).

Finalmente, el modelo (3) divide a los municipios en tres categorías iguales de acuerdo con el porcentaje de población pobre que concentra cada municipio. Ambos modelos (2) y (3) estimaban el efecto para la variable binaria tratamiento y el número de días acumulados bajo tratamiento. Estos modelos funcionan con términos de interacción entre las variables de cuarentena y las variables geográficas o socioeconómicas. Para cada uno de los modelos, la variable dependiente es la tasa de crecimiento de los ingresos municipales en la comuna  $i$  y en el mes  $t$ .

## V. RESULTADOS

La tabla 3 muestra la incidencia del tratamiento en la disminución de la tasa de crecimiento de los ingresos. Nuestras estimaciones indican que aquellos municipios que implementaron la cuarentena total disminuyeron su tasa de crecimiento, el coeficiente es negativo en todas las estimaciones. Específicamente, se puede apreciar que en promedio la disminución del crecimiento para el período fue de 1,8 puntos porcentuales (pp) (modelo 1b). Mientras que al analizar la influencia de los días se identifica que mayor es el número de días bajo la política sanitaria menor es la tasa de crecimiento. Específicamente, por cada día de cuarentena, la tasa de crecimiento disminuye en 0,002 pp. Nótese la robustez de los resultados, en la medida que los modelos controlan por efectos fijos en entidad (municipios) y tiempo (meses).

**Tabla 3.**

Incidencia de la cuarentena en municipios período marzo-septiembre 2020

Variables	Modelo 1a	Modelo 1b	Modelo 1c	Modelo 1d
Cuarentena (dummy)	-0.0172** (0.00785)	-0.0180** (0.00824)		
Cuarentena (días acumulados)			-0.000123 (9.75e-05)	-0.000213* (0.000116)
Constante	-0.125*** (0.00119)	-0.104*** (0.00762)	-0.127*** (0.000857)	-0.104*** (0.00768)
Observaciones	2.408	2.408	2.408	2.408
R2 (within)	0.002	0.024	0.000	0.023
N° Municipios (id)	345	345	345	345

Variables	Modelo 1a	Modelo 1b	Modelo 1c	Modelo 1d
Efecto fijo Municipios	Si	Si	Si	Si
Efecto fijo Meses	No	Si	No	Si

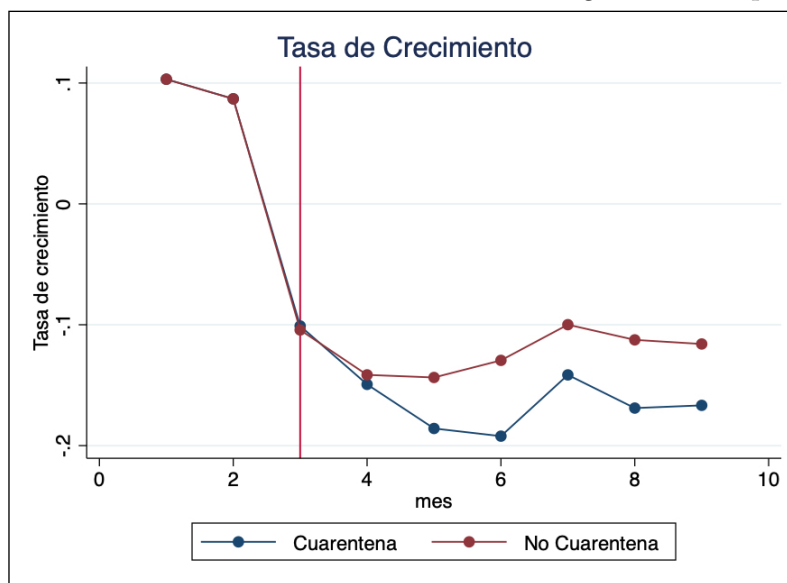
*Errores estándar robustos en paréntesis, cluster por comuna \*Significancia a nivel de 10% \*\*Significancia a nivel de 5%, \*\*\* Significancia a nivel de 1%.*

*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 disminución de los ingresos permanentes. En este contexto, la figura 1 es complementaria a los resultados del modelo (1), ya que muestra cómo los municipios tratados y no tratados bajo la política intergubernamental se comportaban similares los primeros meses del año, para luego aumentar la brecha a partir del mes de abril. Adicionalmente, la figura permite evidenciar que todos los municipios del país enfrentaron una disminución en las tasas de crecimiento.

### Figura 1.

Variación mensual de la tasa de crecimiento interanual de los ingresos municipales



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de contraloría.*

El modelo (2) busca determinar si hubo un efecto heterogéneo entre los territorios que fueron tratados por la política sanitaria. En este sentido, los resultados indican que respecto a la tipología 3 de SUBDERE (comunidades urbanas medianas, con desarrollo medio) las comunas metropolitanas (tipología 1), las comunas mayores (tipología 2) y las comunas con desarrollo bajo (tipología 5) tuvieron una disminución en sus tasas de crecimiento de 1,7, 3,8 y 1,5 puntos porcentuales respectivamente (modelo 2b). Los resultados para los modelos que consideran días acumulados (modelos 2c y 2d), son consistentes, pero con menor significancia estadística. En otras palabras, los efectos de la cuarentena tuvieron resultados diversos afectando en mayor medida a comunas metropolitanas y de desarrollo medio, lo cual es consistente con otros trabajos que evidencian que municipios con mayor exposición a la medida sanitaria se vieron más afectados (OCDE, 2020).

En 2020 la OCDE argumentaba la existencia de efectos diferenciados de la pandemia en los territorios, distinguiendo entre municipios metropolitanos, rurales y de ciudades pequeñas, siendo el principal argumento de la diferencia la especialización productiva. En este contexto, la OCDE sostenía que los municipios que concentran mayor actividad comercial y de servicios se verían más afectados, mientras que municipios especializados en actividades extractivas o manufactura estarían menos afectados por COVID-19 y las políticas de aislamiento total. En este sentido, los resultados son consistentes, ya que las tipologías 1 y 2 de SUBDERE concentran principalmente actividades comerciales y de servicios. Sin embargo, llama la atención el efecto de la cuarentena en comunas rurales y semi-urbanas, comunas que son altamente dependientes de transferencias horizontales.

**Tabla 4.**

Incidencia del lockdown según tipología de municipio

Variables	Lockdown (dummy)		Lockdown (días acumulados)	
	Modelo 2a	Modelo 2b	Modelo 2c	Modelo 2d
Cuarentena X tipología Subdere1	-0.0426** (0.0169)	-0.0354** (0.0170)	-0.000738* (0.000433)	-0.000581 (0.000426)
Cuarentena X tipología Subdere2	-0.0545*** (0.0193)	-0.0567*** (0.0188)	-0.00119** (0.000478)	-0.00107** (0.000472)
Cuarentena X tipología Subdere3 <sup>(1)</sup>	(omitida)	(omitida)	(omitida)	(omitida)
Cuarentena X tipología Subdere4	-0.0306 (0.0381)	-0.0357 (0.0378)	-0.00106 (0.000775)	-0.00103 (0.000778)
Cuarentena X tipología Subdere5	-0.0412* (0.0215)	-0.0343* (0.0195)	-0.00135 (0.00111)	-0.000950 (0.000928)
Cuarentena	0.0216 (0.0139)	0.0189 (0.0136)	0.000720* (0.0004)	0.000490 (0.0004)
Constante	-0.125*** (0.00109)	-0.104*** (0.00758)	-0.127*** (0.000847)	-0.104*** (0.00768)
Observaciones	2,408	2,408	2,408	2,408
R2 (within)	0.003	0.025	0.002	0.025
Nº municipios	345	345	345	345
Efecto fijo Municipios	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto fijo Meses	No	Sí	No	Sí

*Errores estándar robustos en paréntesis, cluster por comuna \* Significancia a nivel de 10% \*\* Significancia a nivel de 5%, \*\*\* Significancia a nivel de 1%. La tipología N°3 fue la variable omitida, es decir, es la variable que sirve de referencia y con la cual se obtienen los resultados para las otras tipologías, de lo contrario tendríamos multicolinealidad.*

*Fuente: Elaboración propia.*

Finalmente, el modelo (3) es menos robusto desde el punto de vista de la significancia estadística. Sin embargo, se puede destacar que el efecto de tasa de crecimiento de los ingresos propios además de tener una dimensión territorial también tiene una dimensión socioeconómica, ya que la política sanitaria afectó en mayor medida a los municipios con mayores niveles de pobreza. Particularmente, los resultados señalan que con respecto a los municipios de nivel socioeconómico medio, los municipios con menor y mayor porcentaje de pobreza tuvieron la mayor disminución en

sus ingresos, los primeros con una disminución de 3pp y los segundo con 4pp, resultado interesante considerando que un porcentaje importante de los de municipios de alto y medio desarrollo fueron los municipios con mayor exposición a la política sanitaria y en menor medida municipios de bajo desarrollo (tabla 1).

En definitiva, los resultados son consistentes, confirman que la medida administrativa tomada por el gobierno central ha tenido un efecto negativo en los gobiernos locales del país, tanto en el corto como en el mediano plazo debido a las restricciones presupuestarias, desigualdades ya existentes y el sistema de financiamiento compensatorio. Adicionalmente, se evidencia que los efectos son heterogéneos entre territorios, afectando aún más a las disparidades presupuestarias. A corto plazo, la medida implementada altera las prioridades locales y la gestión local de la emergencia debido a la incertidumbre y la disminución de recursos propios. En el mediano plazo, las políticas locales tendrán que hacer frente a la crisis económica, social y de finanzas públicas, producto de la disminución de las transferencias horizontales, aumento de desequilibrios territoriales y demanda por resiliencia de las finanzas locales.

### Tabla 5.

Incidencia de la cuarentena en municipios período marzo-septiembre 2020

Variables	Modelo 3a	Modelo 3b
Cuarentena x pobreza baja (Dummy X Dumy)	-0.0326* (0.0167)	-0.0284* (0.0170)
Cuarentena x pobreza media (Dummy X Dumy)	Omitida	Omitida
Cuarentena x pobreza alta (Dummy X Dumy)	-0.0417* (0.0237)	-0.0355 (0.0233)
Cuarentena	0.00760 (0.0131)	0.00349 (0.0130)
Constante	-0.125*** (0.00119)	-0.104*** (0.00762)
Observaciones	2.408	2.408
R2 (within)	0.003	0.025
Nº Municipios (id)	345	345
Efecto fijo Municipios	Si	Si
Efecto fijo Meses	No	Si

*Errores estándar robustos en paréntesis, cluster por comuna \* Significancia a nivel de 10% \*\* Significancia a nivel de 5%, \*\*\* Significancia a nivel de 1%.*

*Fuente: Elaboración propia.*

## VI. PRÁCTICAS EN GESTIÓN DEL RIESGO Y RESILIENCIA FINANCIERA

Un enfoque moderno de gestión de riesgos debiese cubrir y abordar todas las potenciales amenazas y pérdidas financieras de los gobiernos locales, con el objetivo de determinar los indicadores de riesgo y anticiparse a las potenciales amenazas (Cienfuegos, 2011; 2016). Otra dimensión de factores que pudiesen causar al municipio el sufrimiento de una pérdida de ingresos tiene que ver con la falta

de medidas de seguridad en el territorio. Es así como una estrategia de gestión de riesgos municipal debiese incluir también la conciencia sobre desastres naturales y biológicos como ha sido el caso de la pandemia.

Como hemos discutido en este artículo, los municipios en Chile tendrían una baja capacidad de enfrentar los riesgos a los que están expuestos, no existiendo una gestión formal y sistemática de aquellas amenazas que pudiesen impactar la provisión de los servicios municipales. De esta manera y dada la estructura de financiamiento y comportamiento de los gobiernos locales, estarían expuestos a importantes “riesgos” financieros que amenazarían su continuidad y prestación de servicios (Cienfuegos, 2016) obligando al gobierno del nivel central a reducir eventuales déficits presupuestarios subnacionales, generándose presiones para el “rescate” de municipios en potenciales crisis financieras (Pineda et al, 2018; Letelier, 2002).

En particular, la resiliencia financiera en los gobiernos locales como estrategia de gestión de riesgos, ha sido objeto de un creciente número de investigaciones académicas, las cuales se han centrado en la conformación financiera de las entidades y los mecanismos de sostenibilidad financiera general de los gobiernos locales, (Christian y Bush, 2018; Ferry y Eckersley, 2015; Sacco y Bushe, 2013). Una serie de estudios comparativos en el último tiempo, se basan en observaciones de Alemania, Italia y el Reino Unido, mostrando cómo los gobiernos locales son impactados financieramente por las crisis y cómo reaccionaron a dichos riesgos y limitaciones (Barbera et al., 2017, 2019, 2020).

En este contexto, el caso neerlandés -innovador para el sector público- podría ser un ejemplo de generación de capacidades de resiliencia financiera en el ámbito local (Cienfuegos, 2019). Es así como los municipios de los países bajos tienen desde 1995 un estatuto que incluye un párrafo sobre gestión de riesgos financieros y, a partir de 2004, otro sobre resiliencia financiera. Dicho estatuto crea un escrutinio de la capacidad financiera disponible y una evaluación de los riesgos (la capacidad financiera requerida) (Cienfuegos, 2019).

Los Países Bajos son un Estado unitario descentralizado donde las municipalidades se caracterizan como instituciones públicas semiautónomas y co-gubernamentales (Van Helden y Ter Bogt, 2001). Aunque el sistema gubernamental es jerárquico, los municipios tienen un cierto grado de autonomía, por lo tanto, las organizaciones gubernamentales locales tienen la libertad de iniciar y conducir sus negocios dentro de las limitaciones impuestas por la regulación nacional y provincial.

Desde principios de los años 90 el Estado ha establecido en un Reglamento para las municipalidades y provincias holandesas, el cual solicita incluir en el informe anual en un anexo, denominado «párrafo de riesgo» (Boorsma, 2006). Desde 2004, el BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) determinó que el presupuesto e informe anual debiese incluir un párrafo especial sobre resiliencia financiera, la cual se define como una relación entre la capacidad financiera disponible dividida por la capacidad financiera requerida (“weerstandvermogen”). Los estados de regulación detallan que el párrafo debiese incluir por lo menos, (a) una examinación de la capacidad financiera disponible, (b) un escrutinio de los riesgos (la capacidad financiera requerida) y (c) la política sobre la resiliencia financiera con los riesgos y medidas consideradas.

El caso británico, por otro lado, es también un caso paradigmático a ser estudiado a la hora de indagar en modelos innovadores de gestión de riesgos y resiliencia en gobiernos subnacionales. Mencionado por Fone y Young, (2005), la expansión del Estado de bienestar en Reino Unido ha estado aparejado de un proceso de modernización de la gestión municipal en un nivel político administrativo que, en el caso de ese país, provee los principales servicios sociales. Así mismo y como suele ocurrir en diversos contextos, múltiples crisis de corrupción, interrupción en las operaciones de servicios municipales y fallos en proyectos entre otras dificultades de parte de los municipios ingleses, habrían motivado el desarrollo e implementación de prácticas de gestión de riesgos en aquel país (Drennan y McConnell, 2007).

En este contexto, las municipalidades británicas han importado y adaptado las ideas de gestión de riesgos popularizada en el sector privado, a las características, servicios y procesos de los gobiernos subnacionales (Power, 2007). Como evidencia de este importante avance de la disciplina de gestión de riesgos en los gobiernos locales del Reino Unido, encontramos estándares específicos de gestión de riesgos locales como es el UK standard, metodología que asume una perspectiva integral de la gestión de riesgos y que ha sido ampliamente difundida y validada en el sector público inglés (Drennan y McConnell, 2007). Así mismo, el caso británico entregaría un buen ejemplo de cómo estos modelos de gestión de riesgos se pueden transformar en sistemas de reconocimiento (Marcel, 2006) y evaluación del desempeño relativo de las organizaciones en el que los evaluados se comparan con sus pares (rankings) o como mecanismo de reconocimiento del logro absoluto, a partir de la comparación con una meta o referente ideal (benchmark). En este último caso, el reconocimiento surge de la validación pública o de una institución supervisora, del logro de un resultado, lo que habilita a los municipios a cierto nivel de flexibilidad financiera, endeudamiento o traspaso de ciertas competencias desde el nivel central, además de información relevante para el control ciudadano (Drennan y McConnell, 2007).

En específico, ha existido una preocupación permanente durante la última década, en torno a la capacidad de recuperación financiera de los gobiernos locales en Reino Unido, interés que se ha acentuado a partir de la reciente pandemia (Ahrens y Ferry, 2020). Las autoridades locales ya tenían serias dificultades financieras después de una década de austeridad combinada con incertidumbres en torno al Brexit y costos adicionales para mitigar los problemas del cambio climático (Governing England: Devolution and Funding, 2018).

En marzo de 2020, el gobierno del Reino Unido movilizó una amplia respuesta al COVID-19 en cinco áreas (Ahrens y Ferry, 2020). Estas fueron asistencia sanitaria y social (incluida la prestación de servicios, equipos, pruebas y desarrollo de vacunas), respuestas de emergencia, ayuda a las personas afectadas por la pandemia (incluidos los beneficios y el apoyo directo a los hogares), y finalmente apoyo a las empresas. A fines de junio, alrededor de 150 autoridades locales pronosticaron un déficit presupuestario combinado de £3,2 mil millones como consecuencia de varios efectos relacionados con el COVID-19, como pagos a familias con ingresos reducidos, exenciones fiscales municipales, pérdida de patentes comerciales, pérdida de ingresos en centros recreacionales y caída de los ingresos relacionados con el turismo (Ahrens y Ferry, 2020). Mientras que el gobierno proporcionó £3,2 mil millones de subvenciones de emergencia y más de £5 mil millones de flujo de caja para apoyar a las autoridades locales en marzo y abril de 2020. Con todo y pese a la “conciencia de riesgos”



(Cienfuegos, 2019) que experimentan los gobiernos locales, se habrían observado importantes desequilibrios locales en la financiación y apoyo del nivel central, creando grandes diferencias en la capacidad de las diferentes autoridades locales para hacer frente a la crisis (Prowle y Latham, 2020).

Reportado por Ahrens y Ferry, (2020) en investigaciones anteriores, se observan en general, discusiones sobre la resiliencia financiera derivada de shocks como crisis financieras y posteriores políticas de austeridad tanto en el gobierno central como en el local. Sin embargo, ha sido poco discutida, la resiliencia financiera a los shocks que tienen un impacto inmediato y significativo, que va mucho más allá de la planificación operativa normal de una municipalidad. Como se menciona por Ahrens y Ferry, (2020) sería muy difícil planificar reservas a nivel local para hacer frente a desastres a gran escala y si bien la preparación para el futuro es crucial, la pandemia ilustra las limitaciones de la gestión de riesgos y su capacidad predictiva (Marrs, 2020). Por lo tanto, la planificación de la respuesta a contingencias debe enmarcarse más allá del nivel local, incluyendo coordinaciones nacionales e incluso internacionales (Ahrens y Ferry, 2020). En este sentido, es importante que cualquier modelo de resiliencia financiera considere a la resiliencia en términos de absorción y adaptación a las crisis. Incluso casos como el inglés, muestran respuestas de financiamiento del gobierno central en el contexto de la pandemia, que no tienen una base confiable para responder a demandas específicas. Los fondos se habrían distribuido de manera discrecional y aleatoria, no existiendo un marco que tenga en cuenta las necesidades, las privaciones, reservas financieras y demografía local, entre otros criterios de distribución de fondos de emergencia (Ahrens y Ferry, 2020).

## VII. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El régimen político municipal vigente en Chile garantiza la autonomía municipal como norma constitucional, pero se trata de una autonomía acotada y se expresa en tres ámbitos. En primer lugar, los municipios no tienen atribuciones para participar en los procesos de decisiones sobre temas relevantes y que afectan sus funciones o la calidad de vida de la ciudadanía local. La lógica del sistema político y administrativo vigente en nuestro país privilegia una lógica *top-down* en el que los asuntos que superan los límites del territorio municipal son asumidos por otros entes ubicados en niveles superiores sin que se haya constituido un esquema de gobernanza multinivel que defina una institucionalidad que reconozca la participación de los municipios en los asuntos que los afectan en diferente grado.

En segundo lugar, el sistema de financiamiento de los municipios reconoce muy poco margen de maniobra para que los municipios generen nuevos tipos de ingresos, o puedan modificar las tasas asociados a distintos tributos; tampoco tienen la posibilidad de endeudarse salvo a través de una ley aprobada en el Congreso. Adicionalmente, se observa en la mayoría de los municipios una alta dependencia al Fondo Común Municipal el que, si bien aporta importantes recursos a los municipios vulnerables, no ha logrado disminuir la brecha de desigualdad entre los municipios ricos y pobres. Por otro lado, el sistema de financiamiento municipal puede verse afectado negativamente por decisiones tomadas por el nivel central sin que existan mecanismos formales de compensación (por ejemplo, el retraso en la actualización de los avalúos de los bienes raíces y la consecuente merma en los ingresos correspondientes al impuesto territorial)

En tercer lugar, en lo que respecta a las crisis, el sistema no considera una institucionalidad para enfrentar este tipo de situaciones. En el esquema del Fondo Común Municipal antes de la reforma de 2008, se consideraba un 5% que se destinaba a emergencias pero que fue eliminado en el proceso conocido como Ley de Rentas II. Regularmente, el gobierno central a través de la SUBDERE cuenta con recurso de libre disposición para apoyar a los municipios los cuales se distribuyen con criterios político partidista (Livert & Gainza, 2018; Lara & Toro, 2019, Corvalán et al 2018). En este contexto, las transferencias asociadas a desastres debiesen estar supeditada a criterios objetivos de manera de reducir la discrecionalidad y el sesgo partidista en la distribución de recursos.

En otra dimensión, la crisis ofrece la posibilidad de estudiar múltiples casos de gobiernos locales y las consecuencias financieras de la pandemia, es posible llegar a un punto de vista más detallado tanto sobre las reacciones a la crisis como sobre patrones de resiliencia, observando cómo la resiliencia puede ser moldeada por varias dimensiones y condiciones. A la luz de estas consideraciones, tiene sentido explorar las múltiples facetas de resiliencia financiera, es decir, la capacidad de los gobiernos para anticipar, absorber y reaccionar (o no) a las conmociones que afectan sus finanzas a lo largo del tiempo. Al hacerlo, podríamos comprender mejor cómo evolucionan las capacidades, es decir, se despliegan y desarrollan e interactúan en anticipación o en reacción a las crisis a lo largo del tiempo.

De esta manera los formuladores de políticas deben considerar cómo pueden fortalecer las instituciones y mecanismos de resiliencia diseñados para enfrentar crisis derivadas de shocks externos, los cuales deben abordarse a nivel nacional en lugar de solo a nivel local. Lo anterior teniendo en cuenta que el gobierno nacional debe rescatar al gobierno local durante la falta de financiación a corto plazo inducida por la crisis, en la cantidad adecuada para cada autoridad local (Travers, 2020). Los responsables de la formulación de políticas también deben comprender a su vez, que la respuesta del gobierno local será crucial para el esfuerzo nacional de recuperación al COVID-19 (Johnson, 2020). Los tomadores de decisiones tienen que considerar cómo se pueden emplear los recursos públicos en respuestas hacia la resiliencia financiera, especialmente con respecto a las diferentes implicaciones de ingresos y gastos, el estado de flujo de efectivo y el balance general para el futuro de los gobiernos locales y su continuidad operacional (Ahrens y Ferry, 2020).

En este sentido, la literatura y en especial la experiencia internacional, nos permite identificar, las múltiples facetas de la resiliencia financiera en gobiernos locales. De esta forma, es evidente el papel de las políticas y decisiones definidas centralmente al inhibir, debilitar o mejorar las capacidades de anticipación a los shocks externos por parte de los municipios. Más específicamente, los reguladores pueden incentivar la creación, o incluso obligar a generar reservas, utilizándolas como una herramienta anticíclica en los presupuestos de los gobiernos locales, al tiempo que fomentan la generación y diversificación de ingresos propios y autonomía fiscal. Al mismo tiempo, los municipios debiesen mirar no solo el entorno externo y las políticas impuestas a nivel nacional para prepararse o hacer frente a crisis que impacten sus finanzas, sino también reflexionar sobre las fuentes y los niveles de vulnerabilidad más estructural y, por lo tanto, comprender qué capacidades de anticipación pueden desarrollar con el fin de anticipar, absorber y reaccionar a los shocks que afectan sus finanzas. De esta manera y reportado por Barbera et al, (2017), si bien una combinación de capacidades anticipatorias y compensaciones del nivel central, aparece como inevitable ante crisis de magnitud significativa como ha sido la derivada del COVID-19 y, por lo tanto, pueden

observarse como respuestas complementarias y posiblemente reforzados entre sí, la dependencia excesiva por otro lado del nivel central, desplazaría la generación de capacidades de amortiguación interna frente a shocks de este tipo.

Finalmente, y como hemos analizado para el caso de Chile, los efectos de la cuarentena tuvieron resultados heterogéneos, pero en mayor medida con impacto a comunas metropolitanas y grandes de desarrollo, lo cual es consistente con la literatura (OCDE, 2020). Con todo se identifica un componente socioeconómico, considerando que la política sanitaria afectó para el caso estudiado en mayor medida a los municipios con mayores niveles de pobreza. En este sentido y siguiendo la experiencia comparada, parece razonable considerar compensaciones diferenciadas frente a los shocks externos de parte del nivel central, que den cuenta de las características territoriales y organizacionales de los municipios afectados, pudiendo exigir la instalación de prácticas y respuestas anticipatorias a los municipios.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Ahrens, T. & Ferry L., (2020) “Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19”. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* Vol. 32 N° 5, 2020 pp. 813-823.
- Aghón, G. (1997). *Descentralización fiscal en América Latina*. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Asociación Chilena de Municipalidades (2020) *Propuestas compensación de déficit en los ingresos municipales 2020*. <https://achm.cl/wp-content/uploads/Compensacion-Deficit.pdf>
- Amat, F., Arenas, A., Falco-Gimeno, A. & Munoz, J. (2020), “Pandemics meet democracy: experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain”. Disponible en: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>
- Aassve, A., Alfani, G., Gandolfi, F. & Le Moglie, M. (2020), “Epidemics and trust: the case of the Spanish Flu”, *Working Papers 661*, IGIER Bocconi University, Milan
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I. & Steccolini, I. (2017), “Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: how do local governments cope with financial shocks?”, *Public Administration*, Vol. 95 N° 3, pp. 670-697, Wiley Online Library.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I. & Steccolini, I. (2019), “Local government strategies in the face of shocks and crises: the role of anticipatory capacities and financial vulnerability”, *International Review of Administrative Sciences*. DOI: 10.1177/0020852319842661.
- Barbera, C., Guarini, E. & Steccolini, I. (2020), “How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 33 N° 3, pp. 529-558.

- Bernstein, F. e Inostroza, J. (2009). *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Consorcio para la Reforma del Estado*. [https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files\\_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf](https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf)
- Benassy-Quere, A. & Weder di Mauro, B. (2020). *Europe in the Time of Covid-19*. London: CEPR Press.
- Boorsma, P.b. (2006), “Public risk Management, with a special reference to Dutch Municipalities”. Documento presentado en la conferencia de Macao, China.
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R. & Van Hecke, S. (2020), “European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis”, *Public Administration Review*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13242>
- Bozorgmehr, K., Saint, V., Kaasch, A., Stuckler, D. & Kentikelenis, A. (2020), “COVID and the convergence of three crises in Europe”, *Lancet Public Health*, Vol. 5 N° 5, pp. 247-248.
- Bravo, J. (2014). “Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile”. *Temas de la Agenda Legislativa. Centro de Políticas Públicas UC*, 9(68).
- CEP (2018). Exenciones a las contribuciones de bienes raíces. <https://www.cepchile.cl/exenciones-a-las-contribuciones-de-bienes-raices/cep/2018-04-30/155414.html>
- CEP (2020). *Más allá de Santiago*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicas.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2020), “Balancing governance capacity and legitimacy - how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer”, *Public Administration Review*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13241>
- Centro de Políticas Públicas (2015). *Un mayor estado para Chile*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Christian, C. & Bush, J. (2018), “Municipal response to the Great Recession: evidence from small-to medium-sized cities in Georgia and Florida”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 30 N° 4, pp. 384-401.
- Cienfuegos I. (2011), “Risk Management Policy in Dutch Municipalities: Understanding the Process, identifying its strengths and Visualizing the Possible improvements”, *Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública*, IX (14), pp. 155-176.
- Cienfuegos, (2016) “Gestión de Riesgo Integral en los Gobiernos Subnacionales”, en Cienfuegos, Ignacio y Penaglia Francesco (Eds.) *Manual de Administración Pública*. RIL Editores.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2015). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Cienfuegos, I. (2019), “Desarrollo de un modelo comprensivo de madurez de prácticas de gestión de riesgos para municipios neerlandeses”. *Gestión y Política Pública*, Vol. XXVIII, N° 1, pp. 141-173. DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i1.544>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2020. Sectores y empresas frente al Covid-19: emergencia y reactivación. Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45734-sectores-empresas-frente-al-covid-19-emergencia-reactivacion>
- Corvalán, A., Cox, P. & Osorio, R. (2018). “Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities”. *Journal of Development Economics*, 133, 1-14.
- Cravacoure, D., (2020) *Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus COVID-19*. DOI: 10.13140/RG.2.2.17900.31366
- Dzigbede, K., Gehl, S.B. & Willoughby, K. (2020), “Disaster resiliency of US local governments: insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic”, *Public Administration Review*, Vol. 80 N° 4, pp. 634-643.
- Dunford, (2020), “Chinese and Development Assistance Committee (DAC) development cooperation and development finance: implications for the BRI and international governance”. *Eurasian Geography and Economics*, 61 (2) (2020), pp. 125-136.
- Drennan, L.T. y McConnell, A. (2007) *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Abingdon y Nueva York: Rutledge
- Eckersley, R. (2018) “The Green State in Transition: Reply to Bailey, Barry and Craig” *New Political Economy*. DOI: 10.1080/13563467.2018.1526270
- Ferry, L. & Eckersley, P. (2015), “Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: act three ‘accountability and audit arrangements’”, *Public Money and Management*, Vol. 35 N° 3, pp. 203-210.
- Fone, M. & Young, P.C. (2000) *Public Sector Risk Management*. Oxford: ButterworthHeinemann.
- Governing England: Devolution and Funding. (2018), , The British Academy, London, available at: [thebritishacademy.ac.uk](http://thebritishacademy.ac.uk)
- Heald, D. & Hodges, R. (2020), “The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- Henríquez, M. y Fuenzalida, J. (2011). “Compensando la Desigualdad de Ingresos Locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año II, N°4, pp. 73-104.
- Horst, B. (2009). *Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal*. Consorcio para la Reforma del Estado <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/capitulo-2-descentralizacion.pdf>
- Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Washington: INDES/BID.
- Johnson, P. (2020), “If lockdown can go local, the plan for recovery should do the same”. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/if-lockdown-can-go-local-the-plan-for-recoveryshould-do-the-same-96bfb65rd>
- Lara, E. B., & Toro, M. S. (2019). “Tactical

distribution in local funding: The value of an aligned mayor”. *European Journal of Political Economy*, 56, 74-89

- Larraín, C. (2020). *El financiamiento de los municipios en Chile*. Santiago de Chile: CEP.
- Letelier S. L. (2002). “Teoría y Práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II. Estado, gobierno, gestión pública”. *Revista Chilena de Administración Pública*, Nº 2, 2002, pp. 57-68.
- Liu, Y. & Saltman, R. (2020), “Policy lessons from early reactions to the COVID-19 virus in China”, *American Journal of Public Health*, Vol. 110, pp. 1145-1148, DOI: 10.2105/AJPH.2020.305732.
- Livert, F., & Gainza, X. (2018). “Distributive politics and spatial equity: The allocation of public investment in Chile”. *Regional Studies*, 52(3), 403-415.
- Marcel, M. (2006) “Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile”. *Politeia*.
- Marcel, M. (2008). *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Maher, C.S., Hoang, T. & Hindery, A. (2020), “Fiscal responses to COVID-19: evidence from local governments and nonprofits”, *Public Administration Review*, Vol. 80 Nº 4, pp. 644-650.
- Marks, G. (1996). “An Actor-Centred Approach to Multi-level Governance”, *Regional and Federal Studies*, 6: 20-38.
- Marrs, C. (2020), “An eye to the future: preparing public finances for life after COVID-19”, *Public Finance*, Vol. 23. Disponible en: <https://www.publicfinance.co.uk/feature/2020/06/eyefuture-preparing-public-finances-liferafter-covid-19>
- Nemec, J. & Spacek, D., (2020) “The COVID-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia”. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* Vol. 32 Nº 5, pp. 837-846.
- OECD (2020) *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. París: OECD Publishing.
- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Territorial Reviews. París: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264060791-en>.
- Oxford, (2020), Coronavirus government response tracker COVID-19 GRT
- Pérez, M. (2016) “Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal”. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 121-130
- Peixoto, V.R., Vieira, A., Aguiar, P., Sousa, P. & Abrantes, A.V. (2020), ‘Timing’, *adesao e impactadas medidas de contenção da COVID-19 em Portugal*. Lisboa: Escola Nacional de Saude Publica.

- 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”, *Inter-American Development Bank*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8988>
- Power, M., (2007) *Organized Uncertainty*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Pressacco, F. et. al. (2012), *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile. RIL Editores.
- Prowle, M. & Latham, R. (2020), *Regional Inequalities in the UK: The Challenges to UK Public Policy Post-Brexit and Post-Coronavirus*. Gloucester: University of Gloucestershire. Disponible en: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6680839520000212992/>.
- Radrigán, M., (2020) “Impacto de la pandemia del coronavirus en el sector cooperativo chileno y acciones que ha emprendido el sector para enfrentarlo”. *Otra Economía, vol. 13, N° 24*, pp.190-200. ISSN 1851-4715.
- Razmilic, S., (2015), *Impuesto territorial y financiamiento municipal*. Centro de Estudios Públicos.
- Sacco, J.F. & Bushe, G.R. (2013), “City responses to economic downturns 2003 to 2009: statistical and textual analyses of comprehensive annual financial reports”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 25 N° 3, p. 425, Emerald Group Publishing, Bingley.
- SUBEDERE (2001). *El Chile descentralizado que queremos*. Santiago de Chile: SUBDERE.
- SUBDERE (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Santiago de Chile: SUBDERE.
- Travers, T. (2020), “Formal Meeting (Oral Evidence Session): Public Services: Lessons from Coronavirus”, *Parliamentlive.tv*. Disponible en: <https://parliamentlive.tv/event/index/80241481-4e09-49b2-afbc-b1c2b3766d52>
- Valenzuela, J. P. (2008). “Análisis descriptivo de la situación financiera de los municipios en Chile”. *Technical report*, Inter-American Development Bank.
- Van Helden, G., J., & Ter Bogt, H., J., (2001) “The Application of Businesslike Planning and Control in Local Government: A Field Study of Eight Dutch Municipalities”. *Local Government Studies*, Vol.27, N° 1, pp.61–86
- Vial, C., (2017), *¿Para qué descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores*. Temuco: Universidad Autónoma de Chile.
- Zlati, M.L., Stanciu, S. & Sapira, V. (2020), “Managing the financial stress generated by the COVID- 19 pandemic in the public system. Solutions for economic restart in Romania”, *Annals of Dunarea de Jos University of Galati*, Vol. 26 N° 1, pp. 61-67.