

Política distributiva y descentralización en Perú: lecciones para Chile

Raymundo Mogollón¹

Felipe Livert²

Resumen

El documento presenta evidencia de que las políticas de descentralización incrementarían, en cierto grado, las opciones de discrecionalidad, profundizando la influencia partidista en la asignación de recursos no programáticos. Se analiza un modelo empírico basado en datos anuales de asignaciones a nivel de gobiernos locales de Chile y Perú para el periodo 2004 al 2013. Los resultados reflejarían que las transferencias a distritos peruanos son más vulnerables al clientelismo político, frente a las asignaciones destinadas a proyectos de inversión para comunas chilenas, administradas por su gobierno central. Además, es posible confirmar que las asignaciones son usadas tácticamente por sus gobiernos centrales, como instrumento político en años de elecciones presidenciales evidenciando la presencia de un ciclo político presupuestario en ambos países. Asimismo, se muestra que, tras la implementación de políticas destinadas a la descentralización en Perú en el 2008, las asignaciones sujetas al juego político se duplicaron. Finalmente, se propone que, a pesar de no existir evidencia de problemas asociados a la descentralización en Chile, ni su relación con políticas clientelistas, se reafirma la necesidad de reformas institucionales proactivas que incrementen la transparencia, la rendición de cuentas, que limiten las asignaciones no programáticas, y que brinden estabilidad a la asignación de recursos públicos.

1. Introducción

Perú ha tenido un fuerte proceso de descentralización en las últimas décadas, entre 2002 y 2005 se establecieron procedimientos específicos sobre las facultades de los gobierno regionales y locales. Posteriormente entre el 2006 y el 2009, el país experimentó el denominado “Shock Descentralizador”, periodo en el cual introduce un enfoque de gestión descentralizada de las funciones del gobierno. Adicionalmente, se flexibiliza el Sistema Nacional de Inversión Pública (Contraloría General de la República – Perú, 2014). Por su parte Chile, a pesar de los avances recientes en materia de descentralización se caracteriza por ser un país altamente centralizado (OCDE, 2016).

La descentralización tiene una serie de ventajas, en efecto, Pinilla et al (2014) sugiere que una ejecución más cercana de los servicios y bienes públicos, da lugar a una mejor orientación de los ciudadanos, mayor supervisión, menores costos y una mejor respuesta a las necesidades específicas locales. La descentralización, en ese sentido, ofrece una interesante alternativa que busca incrementar la eficiencia de la asignación de los servicios y bienes públicos de a través de una mejor focalización. Por otro lado,

¹ Economista, Universidad Nacional Agraria La Molina (Perú); ganador de la beca República de Chile para optar el grado de Magíster en Economía Aplicado a Políticas Públicas de la Universidad Alberto Hurtado/ Fordham University. rmogollon@alumnos.uahurtado.cl

² Geógrafo, Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas. Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Master of Public Administration. The London School of Economics and Political Science (Reino Unido). flivert@uahurtado.cl

existen autores que advierten sobre algunos riesgos de la descentralización derivados del juego político tales como: i) el aumento de la discrecionalidad en transferencias e inversiones, lo cual generaría pérdidas en eficiencia y equidad (Lowry y Postoski, 2004); así como el ii) aumento de prácticas clientelares, a partir de la capacidad de presión o el control de un grupo minoritario sobre las capacidades gubernamentales locales y sus recursos (Prud'homme, 1995). Asimismo, Enikolopov y Zhuravskaya (2003), mencionan que el éxito de la descentralización depende de las características institucionales del proceso de implementación de la política y de cada país.

Por lo tanto, existe un desafío en materia de gobernanza del proceso de la descentralización a objeto de reducir las amenazas provenientes de los intereses políticos. El debate sobre las consecuencias del juego político en la gobernanza de los países, se ha centrado en el análisis de la manipulación de variables fiscales como instrumento para la búsqueda de beneficios electorales (Rogoff, 1990). Teóricamente, la asignación de los bienes públicos debe estar definida por decisiones establecidas en los planes de gobierno y sujeta a cuestiones técnicas y normativas propias de cada país (Alesina 1987).

A pesar de ello, existen pruebas empíricas, en el campo de la política distributiva, de que las decisiones del gobierno central en materia de asignación de recursos públicos a gobiernos locales responden, al menos parcialmente, al oportunismo político (Letelier, Neyra, 2013), en busca, principalmente, de la reelección (Travits, 2009). Sobre ello, Anderson y Tollison (1988), señalan que, si bien la dimensión redistributiva está presente en casi todos los aspectos del proceso político, la selección de grupos beneficiarios específicos, puede interpretarse como una redistribución táctica o clientelista e incluso un intento por comprar votos a quienes estén dispuestos a venderlos.

Teniendo en cuenta esto, la pregunta de investigación se orienta a conocer si la descentralización profundiza los problemas de asignación arbitraria de recursos públicos en Chile y Perú. En específico, se busca identificar si existe influencia partidista en asignaciones no programáticas destinadas a gobiernos locales. Luego, se analiza si este tipo de asignaciones varía a lo largo del ciclo electoral, acentuándose en épocas de elecciones presidenciales; y finalmente, se busca evidencia sobre si la descentralización, como política orientada a la transferencia de funciones a gobiernos regionales y locales, influye en el comportamiento estratégico del juego político, incrementando la discrecionalidad.

Se emplea para dicho fin, información del Ministerio de Obras Públicas de Chile, y del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, instituciones que administran y distribuyen recursos públicos desde el nivel central al nivel local; en el caso de Chile mediante ejecución de proyectos de inversión, mientras que en Perú a través de transferencias. Esta diferencia es sustancial, ya que las transferencias son distribuidas sin un marco técnico, lo cual ofrecería una mayor probabilidad de responder a una política clientelista (Letelier y Neyra, 2013), ya que los alcaldes podrían actuar como intermediarios, a diferencia de la ejecución de proyectos de inversión centralizada, que limita la capacidad local de influenciar la asignación de recursos. Para complementar el análisis, se utiliza información electoral y socioeconómica con el objetivo de determinar la orientación política, y características particulares de los gobiernos locales.

En los capítulos posteriores, el documento mostrará evidencia empírica y teoría como resultado de la revisión de la literatura sobre política distributiva y descentralización; las hipótesis planteadas por los

autores, información sobre los datos empleados, así como la estrategia metodológica. Finalmente se presentarán los resultados y un capítulo final con conclusiones y recomendaciones de política acerca de los temas planteados.

2. Evidencia empírica y teoría

2.1. Pork barrel

Por definición, *pork barrel*, es un término para referirse al uso de recursos públicos destinados al financiamiento de proyectos de interés local con objetivos electoralistas. Evans (2011) indica que este tipo de comportamiento es parte integral de la vida política del Congreso y el proceso legislativo

La evidencia en economía política, para el caso Perú, ha mostrado que las transferencias fiscales destinadas a gobiernos regionales, asignadas inicialmente a distintas metas del bienestar nacional, han sido empleadas como instrumento de clientelismo político, a pesar de sus altos costos e ineficiencias (Letelier, Neyra, 2013). Asimismo, la discusión de los últimos años también se ha centrado en definir al receptor del este tipo de asignaciones arbitrarias. Cox (2010) señala a dos tipos de votantes como posibles receptores: i) los denominados electores fuertes o regiones alineadas (*core voters*) y ii) los votantes visagra o votantes indecisos (*swing voters*).

Core voters o votantes alineados

Cox y McCubbis (1986), señalan que uno de los motivos por los cuales los políticos eligen a los *core voters* es la aversión al riesgo. Bajo el supuesto de que los políticos elaboran sus promesas electorales en función a los resultados esperados, el riesgo en este tipo de votantes es menor, por lo tanto, se obtendrá mayor rédito político.

Livert y Gainza (2018) muestran evidencia de este comportamiento en municipalidades de Chile respecto a la asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), mientras que Schady (2000), en similar análisis, concluye que se favorece a las provincias alineadas en Perú en la asignación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

Entre otros trabajos que apoyan esta postura, se encuentran los de Solé-Ollé y Sorribas (2008) para España, Case (2001) para gobiernos locales de Albania, Kroth (2014) en provincias de Sudáfrica, Calvo y Murillo (2004) para provincias en Argentina, Rodríguez-Pose et al (2016) para circunscripciones en Grecia, Biswas, Marjit y Marimoutou (2010) en la India, Travist (2009), en municipalidades de los países de Dinamarca, Finlandia, Noruega, y Suecia, así como Grosmann (1994) y Ansolabehere y Snyder (2006), respecto a las transferencias federales a estados y gobiernos locales en Estados Unidos.

Swing voters o votantes indecisos

Dixit y Londregan (1996) señalan que los *swing voters* son elegidos por los políticos como receptores de recursos públicos con el fin de mantener y ampliar su base electoral. El análisis de Letelier y Neyra (2013) para la asignación de los Recursos Ordinarios hacia las regiones del Perú, concluye que el gobierno central dirige estos recursos en zonas en las que tiene menor apoyo, transfiriendo los costos de esta maniobra

política a sectores alienados. Asimismo, Segura–Ubiergo (2007) y Graham y Kane (1998) muestran que, durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori como presidente del Perú, se transfirió mayores recursos a zonas que prestaron menos apoyo al referéndum del 1993, que modificaba la constitución política. En Latinoamérica, esta postura es reforzada por Brollo y Nanncini (2012), y Remmer (2007) para Brasil y Argentina, respectivamente.

Sobre esta postura, Veiga y Pinho (2007) y Gonçalves (2010) encuentran evidencia para Portugal, Milligan Smart (2005), para Canadá, Castells y Solé-Ollé (2005) en España, Wallis (1998) y Gamkhar y Ali (2007) en la asignación de transferencias federales en Estados Unidos, mientras que Dahlberg y Johansson (2002) y Johanson (2003) para Suecia. También existe literatura que apoya esta hipótesis para los países de Ghana³, Australia⁴, Corea del Sur⁵ e Inglaterra⁶.

2.2. Ciclo Político Presupuestario

Otro tipo de distorsión generado por la manipulación de las variables fiscales a lo largo de la legislatura es el Ciclo Político Presupuestario o PBC por sus siglas en inglés (*Political Budget Cycle*). Teóricamente, esta distorsión sugiere que la magnitud de las transferencias fiscales (o impuestos) son empleadas como dispositivos tácticos en años cercanos a elecciones electorales (Rogoff y Sibert, 1988 y Rogoff, 1990). Schady (2000) en Perú, muestra evidencia de que los gastos con cargo al FONCODES se incrementaron en años previos a las elecciones. Drazen y Eslava (2010) muestran que el gasto destinado a infraestructura se incrementa en periodos pre-electorales en Colombia.

Existe evidencia de que en Portugal se manipularon los impuestos y gastos en algunos bienes en periodos cercanos a épocas electorales (Veiga y Veiga, 2007); en Francia, Foucault, Madies, y Paty (2008) señalan que los gobiernos locales incrementaron el gasto en todas las categorías en periodos pre-electorales.

2.3. Descentralización

El objetivo de los procesos descentralizadores es contribuir al desarrollo integral de las naciones; al respecto, la evidencia sobre sus beneficios es mixta y poco concluyente. Se le atribuyen efectos positivos como la mejora de la gestión macroeconómica (Shah, 1998), mejora de la gobernanza (McKinnon y Nechyba, 1997), reducción de la corrupción (Fisman y Gatti, 2002), el aumento de la participación política (BID, 1997) y el fortalecimiento de la rendición de cuentas (Bardhan y Mookherjee, 1998).

Sin embargo, también es posible encontrar que la descentralización puede generar desequilibrios macroeconómicos (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996), promover un menor crecimiento en las naciones (Davoodi y Zou, 1998; Xie, Zou y Davoodi, 1999), y fomentar la corrupción, así como la captura del sector público (Goldsmith, 1999; Bardhan y Mookherjee, 2000).

³ Banful (2011)

⁴ Denemark (2000)

⁵ Kwon (2005)

⁶ John y Ward (2001)

Aghón (1997) indica que la implementación de la mayoría de procesos de descentralización se realizó a través del establecimiento de sistemas de transferencias de recursos fiscales a gobiernos locales, que tenían como objetivo fortalecerlos como ejecutores del gasto público, y no como generadores de ingresos propios, manteniendo su relación de dependencia con el gobierno central. Por otro lado, Bossert (2000) menciona que el éxito de la descentralización está sujeto a su implementación en entornos institucionales locales fuertes, con reglas claras y efectivas.

Como se observa, la influencia partidista en la asignación arbitraria de recursos no parece seguir un patrón que permita definir que contextos son más vulnerables a este comportamiento. Este se presenta en entornos con distintos sistemas electorales, niveles de desarrollo, y bajo la administración de distintas variables fiscales. Sin embargo, es probable que sus efectos sean mayores en entornos en los que la autonomía local sea baja, aun cuando se hayan implementado políticas de descentralización orientadas a la transferencia de funciones.

3. Hipótesis

En función a la evidencia empírica existente sobre política distributiva, y el análisis teórico sobre las realidades de Chile y Perú, se plantean las siguientes hipótesis:

- Existe influencia partidista en la asignación de recursos no programáticos, y esta es mayor en entornos en los que el gobierno local administra el recurso directamente
- La asignación de recursos públicos a gobiernos locales es sensible a periodos electorales, siendo mayor en años de elección presidencial, y teniendo un efecto adicional cuando se pertenece a la coalición del gobierno.
- La influencia partidista en la asignación arbitraria de recursos aumenta con la implementación de políticas orientadas a la descentralización.

4. Instituciones de Gobierno y asignación de recursos fiscales

4.1. Autonomía y descentralización

Chile y Perú cuentan con tres niveles de Gobierno y un sistema basado en un estado unitario, democrático y presidencialista.

A nivel subnacional, el Perú tiene gobiernos regionales y locales con autonomía política y económica designados a través de elecciones democráticas. En Chile, los gobiernos locales legalmente cuentan con autonomía política y económica, sin embargo, el gobierno central designa al gobernador regional, y su autonomía es limitada toda vez que no cuenta con potestad para la recaudación de ingresos⁷.

En ambos países se han aplicado políticas de descentralización, sin embargo, OCDE (2009), menciona que Chile se caracteriza por ser altamente centralizado; el gobierno central controla los diferentes ministerios, subsecretarías y departamentos, así como la gobernanza de los niveles inferiores; OCDE (2016), por otro

⁷ Es importante resaltar que en Chile recientemente se aprobaron leyes de descentralización en la que a partir del año 2020 se elegirían a los gobernadores regionales, así como un plan para la transferencia de competencias desde el Gobierno Central

lado, menciona que el proceso de descentralización en Perú carece de un esquema de distribución de recursos económicos. El modelo adoptado es de una gestión económica parcial: las decisiones sobre el gasto dependen de las regiones, pero el dinero proviene en su mayoría de transferencias del gobierno central.

Descentralización en Chile

En la década de los noventa el presidente Patricio Aylwin, impulsó los cambios que representan los inicios constitucionales de la descentralización a través de la creación de los gobiernos regionales, los cuales tenían como objetivo principal, la administración de la región. En el periodo 2006 al 2010, después de casi 20 años, surge la propuesta de reforma de la Constitución, en la cual se promovió la elección de los consejeros regionales directamente por la ciudadanía, la cual, luego de un largo debate, fue tomada en cuenta en el 2013.

En el año 2017 se aprobó la Ley N° 20.990, en la cual se definió una nueva autoridad regional, denominada Gobernador Regional, que será parte del gobierno regional (presidente y ejecutivo) y electo democráticamente por la ciudadanía de la región. Esta ley fortalece la regionalización y avanza en materia de transferencia de competencias, y regula la elección del Gobernador Regional que permitirá su elección a fines del año 2020 (SUBDERE, 2017).

Descentralización en Perú

En el Perú, se podrían diferenciar dos periodos relevantes en el proceso de descentralización. El primero entre el 2002 y 2005, que se caracteriza por la instalación de los gobiernos regionales y la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), bajo un marco normativo que no estableció procedimientos específicos sobre la transferencia de facultades hacia los gobiernos regionales y locales, y además condicionó la descentralización fiscal a la integración de regiones.

El segundo, durante el denominado “Shock Descentralizador”, tuvo lugar entre el 2006 y el 2009, y se caracterizó porque se reemplazó la CND por la Secretaría de Descentralización, órgano dependiente de la Presidencia de Consejo de Ministros. Durante este periodo se simplificó el marco normativo respecto a la transferencia de funciones sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales, introduciendo el enfoque de la gestión descentralizada de las funciones compartidas. En este periodo, además, se flexibiliza el SNIP y se crea el registro de especialistas en Proyectos de Inversión Pública (Contraloría General de la República – Perú, 2014). Posteriormente, el proceso ha tratado de enfocarse en los problemas referidos a formación de capacidades; se publicó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (PNDC) 2010 – 2012, así como la aprobación del reglamento de las normas de capacitación y rendimiento para el sector público, que obliga a las entidades a realizar Planes de Desarrollo de Personas, asimismo, en el 2013, se inició el proyecto de reforma del servicio civil.

Este periodo se caracterizó por el incremento de las transferencias a Gobierno Regionales y Locales proveniente de la extracción de recursos naturales, debido al incremento de sus precios internacionales.

4.2. Recursos Fiscales

OCDE (2014) indica que, en la práctica, la autonomía de los Gobiernos Locales de Chile en materia fiscal y financiera es limitada, ya que las autoridades locales dependen en gran medida de los fondos del nivel central para ejecutar sus competencias. Los presupuestos municipales se basan en los ingresos propios, un sistema de transferencias horizontales y un plan de subvenciones del gobierno central y regional a las autoridades locales. El Gobierno Central destina recursos para inversión a Gobiernos Locales que representan en promedio el 41% de la inversión del gobierno central y el 0,9% del PIB.

Vega (2008), indica que los Gobiernos Locales y Regionales del Perú tienen muy pocos ingresos propios⁸. Los Gobiernos Locales en Perú dependen principalmente de dos fuentes de ingresos; los Recursos Determinados (RD) y los Recursos Ordinarios (RO). Los RD son recursos provenientes de la extracción de recursos naturales y son transferidos a los Gobiernos Regionales y Locales, bajo una fórmula construida a través del uso de variables socioeconómicas. Por otro lado, los RO son ingresos no vinculados a ninguna entidad en particular y provienen principalmente de la recaudación tributaria, constituyen fondos de libre programación y financian aproximadamente el 15% del gasto de los Gobiernos Locales. A nivel Nacional para el año 2018 financiaron el 65.3% del presupuesto nacional, siendo el 13.7% del PIB.

Letelier y Neyra (2013), mencionan que, si bien el Ministerio de Economía y Finanzas está involucrado en la toma de decisiones sobre la distribución de las transferencias fiscales a los Gobiernos Regionales y Locales, gran parte de los Recursos Ordinarios provienen del presupuesto nacional. Existe un bajo nivel de autofinanciamiento subnacional, lo cual incrementaría el uso de las negociaciones políticas como herramientas para la distribución de recursos fiscales.

En Chile como en Perú, los municipios dependen de las transferencias del gobierno central y tienen fuentes limitadas para la generación de ingresos propios, razón por la que los factores políticos pueden influir en la asignación y distribución de los recursos.

Uso de los recursos

En Chile, el proceso de aprobación de la inversión del Ministerio de Obras Públicas se define cada año conforme a la ley de presupuesto. Para que un proyecto pueda ser financiado éste debe ser aprobado por el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), el cual establece las normas y procedimientos que rigen el proceso de inversión pública en Chile, y tiene por objetivo mejorar la calidad de la inversión pública y aumentar la eficiencia neta del país. El SNI está encabezado por la Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de Hacienda (MH). Este último determina el marco presupuestario, establece la capacidad de gasto de cada institución y asigna recursos a las entidades de inversión. Para asignar recursos a un proyecto el MH debe verificar que el proyecto ha sido aprobado MDS. Desde 1988, todas las iniciativas de inversión pública deben tener una evaluación ex ante, a objeto de garantizar el mérito socioeconómico de las diferentes iniciativas a ser financiadas por el SNI.

⁸ A pesar de ello, Radics (2012) muestra que, independientemente del tamaño de los Gobiernos Locales, no hay evidencia de que los Gobiernos Locales estén disminuyendo su esfuerzo fiscal en respuesta al incremento en transferencias desde el Gobierno Nacional.

En Perú, los Gobiernos Locales reciben en calidad de transferencias del Gobierno Central, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente, Recursos Determinados, Recursos Ordinarios, Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), etc. La asignación de las fuentes de financiamiento es propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas, y aprobadas por el Congreso de la República a través del Presupuesto del Sector Público, el cual asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización.

El uso de estas fuentes de financiamiento está determinado en función a lo establecido en sus respectivas normas de creación o regulación.

Los Recursos Ordinarios pertenecen al Gobierno Nacional y financian los gastos operativos y los proyectos a cargo de los organismos sectoriales y entidades adscritas. En el caso de los Gobiernos Locales, las transferencias de Recursos Ordinarios son empleadas para financiar el Programas Sociales, proyectos de infraestructura social o productiva, cuando el Gobierno Local haya firmado un convenio directo con el Gobierno Central o Ministerios.

Asimismo, en Perú existe el filtro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)⁹. Este sistema comprueba si los proyectos de inversión logran financiamiento y son útiles para la sociedad. Sin embargo, la OCDE recopila algunas adversidades de este proceso. El SNIP no genera conocimiento sobre la realidad local de cada gobierno sub nacional y no establece prioridad entre proyectos. Así, pueden pasar por el SNIP proyectos que no son los más importantes para el desarrollo de la región, en especial decorativos o populares (OCDE, 2016)

5. Información y metodología

5.1. Información

En el caso de Perú, se emplearon datos de transferencias a Gobiernos Locales de Recursos Ordinarios, FONCOMUN a nivel distrital en el periodo 2004 al 2013, obtenidos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y finanzas.

La información electoral fue obtenida del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y se emplea resultados de elecciones presidenciales, llevadas a cabo entre los meses de abril y junio, para los años 2000, 2001, 2006 y 2011, en los que los ganadores fueron Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala, respectivamente; a nivel municipal, se trabajó con datos de las elecciones de los años 2002, 2006, 2010 y 2014, que se llevan a cabo entre los meses de octubre y noviembre. Se empleó, además, información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre la población y superficie de los distritos para similar periodo, así como información de la misma institución, pero correspondiente a características específicas a nivel municipal provenientes del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU).

Para el caso de Chile, la información de inversión, proviene de registros históricos del Ministerio de Obras Públicas (MOP) a nivel comunal entre los años 2004 y 2013. Del Servicio Electoral de Chile (SERVEL), se

⁹ Actualmente denominado Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)

obtuvo información de las elecciones presidenciales para los años 2004, 2008 y 2012, en que los ganadores de las elecciones fueron Michelle Bachelet, Sebastián Piñera y nuevamente Michelle Bachelet. A nivel municipal, se tomó en cuenta las elecciones de los años 2005, 2009 y 2013. Se trabajó con información del Instituto Nacional de Estadística y Servicio Electoral de Chile y del Ministerio de Salud, sobre población, superficie y algunas características específicas de las comunas.

5.2. Modelos y estrategia de estimación

A través del análisis de información de asignaciones de recursos fiscales discrecionales, se busca conocer si para ambos países existe manipulación política, y como es que la descentralización influyó en ello.

Es probable que la negociación que tiene como objetivo la reelección política, sea visible a través del número de votos obtenidos a nivel local, teniendo en cuenta el sesgo político de los alcaldes municipales. Es necesario también tener en cuenta cual fue la influencia de la descentralización en este comportamiento, razón por la que se analizarán años específicos en los que se aplicaron las políticas que se consideran más importantes.

Con la información descrita, se construye dos paneles con observaciones anuales para los 1836 (de 1872) distritos del Perú y 319 (de 346) comunas en Chile en el periodo 2004 al 2013.

A continuación, se proponen los siguientes modelos:

5.2.1. Modelo 1: Evidencia de influencia partidista en la asignación de recursos públicos (*Pork barrel*)

El primer modelo planteado tomará en cuenta la preferencia de los políticos a destinar recursos fiscales con fines políticos, conociendo además si las asignaciones son dirigidas hacia los *core voters* (alineados) o hacia los *swing voters* (indecisos). Para ambos países, se emplea como variable dependiente los recursos fiscales provenientes de los gobiernos centrales¹⁰; los Recursos Ordinarios para el caso de Perú e inversión del Ministerio de Obras Públicas en el caso de Chile.

La ecuación (1) es aplicada para ambos países, y las variables fiscales son recogidas en el logaritmo per cápita, descrito como $\log(\text{recurso_fiscal}_{it})$. La variable coalicion_{it} , determinará si existe *Pork barrel*, además de determinar dónde se dirigen los recursos (*core o swing voters*). Esta variable es *dummy* y tomará el valor 1 cuando la coalición gubernamental ganó en la elección presidencial en la comuna o distrito.

En Z_{it} se agrupan las variables de control relativas a las características geográficas y socioeconómicas a nivel local. Se emplea información sobre población (como logaritmo) y superficie para ambos países; para Chile, se usan la tasa de mortalidad, porcentaje de madres adolescentes, algunas características niños nacidos, y una variable que toma en cuenta el año en el que sucedió el terremoto en este país, descrita como una variable *dummy* para los Gobiernos Locales de la Séptima y Octava Región, en el año 2010.

¹⁰ Que guarden como característica principal la discrecionalidad

Para Perú, se incluye también, a las transferencias correspondientes al FONCOMUN, pues su criterio de distribución toma en cuenta características como carencias de servicios públicos como agua, desagüe y energía eléctrica, así como indicadores de ruralidad, extensión territorial y gestión municipal.

$$\log(\text{recurso_fiscal}_{it}) = \alpha + \beta_1 \text{coalicion}_{it} + \gamma Z_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \quad (1)$$

Este modelo además permitirá conocer cuál de las asignaciones (las transferencias de RO o la inversión) es más sensible a la influencia partidista.

5.2.2. Modelo 2: Las asignaciones de recursos públicos son mayores en años de elección presidencial (*Political Budget Cycle*)

En este modelo, el objetivo es verificar que la asignación de recursos es sensible a un ciclo político presupuestario, específicamente, comprobar si las asignaciones son mayores durante el año de elecciones presidenciales. Para ello, en las ecuaciones (2) y (3) se emplea una variable *dummy* para determinar el año de elección presidencial $yp0_t$. En la ecuación (3) adicionalmente, se utiliza la variable coalicion_{it} del modelo 1, y se realiza una interacción entre ella y el año de elección presidencial, con el fin de determinar el efecto adicional de pertenecer a la coalición de gobierno en el año de elección presidencial

$$\log(\text{recurso_fiscal}_{it}) = \alpha + \beta_1 yp0_t + \gamma Z_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} \log(\text{recurso_fiscal}_{it}) \\ = \alpha + \beta_1 yp0_t + \beta_2 \text{coalicion}_{it} + \beta_3 (\text{coalicion}_{it} \times yp0_t) + \gamma Z_{it} \\ + u_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

5.2.3. Modelo 3: La descentralización incrementa la asignación arbitraria de recursos

Finalmente se propone el modelo 3, que tiene por objetivo determinar si la influencia partidista se profundiza tras la implementación de políticas de descentralización. La variable $dsct_t$ es una *dummy* que para el caso de Chile, toma el valor de 1 desde el año 2010 en adelante, año en la que se promulga la Ley que otorga la competencia exclusiva de la planificación del desarrollo regional a los Gobiernos Regionales. Por otro lado, en el caso de Perú, la variable $dsct_t$ toma el valor de 1 a partir del año 2008 año en el que se instaló la Secretaría de Descentralización, y las políticas de descentralización estuvieron orientadas a la transferencia de capacidades, debido a la simplificación de su marco normativo.

$$\begin{aligned} \log(\text{recurso_fiscal}_{it}) \\ = \alpha + \beta_1 dsct_t + \beta_2 \text{coalicion}_{it} + \beta_3 (\text{coalicion}_{it} \times dsct_t) + \gamma Z_{it} \\ + u_{it} \end{aligned} \quad (4)$$

6. Resultados

En esta sección se presentarán los principales resultados a los modelos planteados (ver cuadro 1). Tal como se explicó en secciones anteriores, el Modelo 1 busca evidencia de Pork barrel, el Modelo 2, analiza la posible existencia de un ciclo presupuestario político o PBC, y finalmente, el Modelo 3, busca evidencia sobre la influencia de la descentralización en este tipo de asignaciones arbitrarias.

6.1. Modelo 1: Pork barrel

Los resultados del modelo 1 corroboran la hipótesis que *pork barrel* en Perú, indicando que las transferencias de Recursos Ordinarios están sujetas a influencia partidista. Se muestra que los distritos que pertenecen a la coalición de gobierno, obtienen un 5.8% adicional de transferencias de Recursos Ordinarios, en promedio (coeficiente de $coalicion_{it}$).

$$\log(Recursos_Ordinarios_{it}) = \alpha + 0.058pcoalicion_{it} + \gamma Z_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it}$$

La evidencia indica que, en Perú, los políticos prefieren asignar recursos en Gobiernos Locales alineados (*core voters*) debido al signo positivo del coeficiente.

Los resultados no son significativos para Chile, descartando cualquier influencia partidista en la asignación de la inversión a nivel comunal.

6.2. Modelo 2: Ciclo Político Presupuestario

El modelo 2 busca evidencia sobre la existencia de un ciclo político presupuestario y un efecto adicional por pertenecer a la coalición de gobierno (Modelos 2a y 2b, respectivamente)

A través de los resultados del Modelo 2a se confirma que en ambos países existe un comportamiento estratégico respecto a la asignación de recursos durante las elecciones presidenciales. Las asignaciones de los gobiernos centrales del Chile y Perú a gobiernos locales, se incrementan en 108% y 62%, respectivamente (coeficientes de la variable $yp0_t$).

$$\textbf{Chile: } \log(inversión_{it}) = \alpha + 1.08 yp0_t + \gamma Z_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it}$$

$$\textbf{Perú: } \log(Recursos_Ordinarios_{it}) = \alpha + 0.62 yp0_t + \gamma Z_{it} + \sigma_i + \tau_t + u_{it}$$

El Modelo 2b, muestra los efectos de pertenecer a la coalición de gobierno durante el año de elección presidencial. En Perú, en periodos de elecciones presidenciales, los gobiernos locales de la coalición reciben un 57% (suma de los coeficientes $yp0_t$ y $(coalicion_{it} \times yp0_t)_{it}$). Para Chile, los resultados no son significativos.

$$\begin{aligned} \log(Recursos_Ordinarios_{it}) \\ = \alpha + 0.70 yp0_t + 0.08 coalicion_{it} - 0.13 (coalicion_{it} \times yp0_t) + \gamma Z_{it} \\ + u_{it} \end{aligned}$$

6.3. Modelo 3: Descentralización

El modelo 3, como ya se mencionó, busca evidencia del incremento de la influencia partidista tras la implementación de políticas de descentralización. En Perú, se muestran resultados que corroboran esta hipótesis, indicando que las asignaciones arbitrarias que siguen criterios electoralistas, son mayores en aproximadamente el 100% (suma de los coeficientes $dsct_t$ y $(coalicion_{it} \times dsct_t)_{it}$) en promedio, luego del 2008, año del llamado “Shock de la descentralización”.

$$\begin{aligned} \log(\text{recurso_fiscal}_{it}) \\ = \alpha + 0.87dsct_t - 0.04\text{coalicion}_{it} + 0.18(\text{coalicion}_{it} \times dsct_t) + \gamma Z_{it} \\ + u_{it} \end{aligned}$$

Cuadro 1: Resultados de los modelos planteados

Variables	Modelo 1		Modelo 2a		Modelo 2b		Modelo 3	
	Chile	Perú	Chile	Perú	Chile	Perú	Chile	Perú
coalicion (dummy)	-0.0178 (0.0735)	0.0586** (0.0262)			-0.0452 (0.0849)	0.0872*** (0.0294)	0.00973 (0.0780)	-0.0430* (0.0250)
yp0 (dummy)			1.086*** (0.133)	0.627*** (0.0223)	1.041*** (0.144)	0.700*** (0.0320)		
yp0coalicion (dummy*dummy)					0.0933 (0.112)	-0.130*** (0.0473)		
desct (dummy)							0.779*** (0.150)	0.875*** (0.0522)
desctcoal (dummy*dummy)							-0.0918 (0.167)	0.182*** (0.0384)
Variables Control	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
EF Municipalidad	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
EF Año	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Constante	19.69*** (7.512)	6.159*** (1.656)	19.60*** (7.433)	19.69*** (7.524)	6.221*** (1.655)	19.51*** (7.497)	19.51*** (7.497)	6.148*** (1.660)
Observaciones	2,806	16,515	2,806	2,806	16,515	2,806	2,806	16,515
R-Cuadrado-ajustado	0.069	0.257	0.069	0.070	0.258	0.069	0.069	0.258
Número de municipalidades	319	1,836	319	319	1,836	319	319	1,836

Errores Estándares Robustos en Paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Elaboración Propia

7. Discusión y conclusiones

Los resultados del documento muestran que, en Chile y Perú, la asignación de recursos públicos es influenciada, en cierto grado, por factores políticos, y que la discrecionalidad política, se ve afectada por la implementación de políticas de descentralización.

Se corrobora la existencia de *pork barrel* y *political budget cycle* para Perú. Los resultados indican que los distritos de la coalición de gobierno reciben, en promedio, un 5,8% adicional de Recursos Ordinarios. Además, se destina un 62% adicional, de este recurso, durante los años de elección presidencial.

En Chile, por otro lado, se descarta la presencia de *pork barrel*, pero la evidencia indica que, en años presidenciales, la inversión para infraestructura destinada a comunas se incrementa por encima del 108%, corroborando la existencia de *political budget cycle*.

La presencia de *pork barrel* en las asignaciones no programáticas del gobierno central a gobiernos locales es más visible en transferencias que en la asignación de proyectos de inversión. En este sentido, es posible que la presencia de una entidad intermediaria (gobierno local) incremente la discrecionalidad y facilite el juego político.

La descentralización aumenta, en cierto grado, las opciones de discrecionalidad. La evidencia muestra que, en Perú, las transferencias de Recursos Ordinarios a los distritos afines al partido de gobierno de turno, se duplicaron después del 2008, año en el que se llevó a cabo una de las principales reestructuras a favor de las políticas de descentralización, e “shock de descentralización”.

A pesar de no encontrar resultados que evidencien este problema en Chile, es necesario que se implementen proactivamente mecanismos institucionales que de alguna manera reduzcan la discrecionalidad política, en orden con la implementación reciente de las políticas de descentralización.

En este contexto, la literatura sugiere que la distribución de recursos sea bajo formula que utilice criterios socioeconómicos objetivos o mediante agencias independientes para tal propósito (Banful, 2011). No obstante, resulta difícil concebir instrumentos que no estén mediado por factores políticos. En este escenario, se proponen reformas institucionales que incrementen la transparencia, la rendición de cuentas, y que limiten las asignaciones no programáticas, que brinden estabilidad a la asignación de recursos públicos.

8. Bibliografía

- Aghón, G., (1997). Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la Región. En: Aghón, G. y Edling, H. (comps.) Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo.
- Alesina, A. (1987). Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *The Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 651-678.
- Anderson, G. y R.D. Tollison (1988), *Democracy, interest groups, and the price of votes*, Cato Journal, vol. 8, Nº 1, Washington, D.C., cato Institute.
- Ansolabehere, S. y J.M. Snyder (2006), Party control of state government and the distribution of public expenditures, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 108, Nº 4, Wiley.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (1997). América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997. Washington, D.C.
- Banful, A. B. (2011). Do formula-based intergovernmental transfer mechanisms eliminate politically motivated targeting? Evidence from Ghana. *Journal of Development Economics*, 96(2), 380-390.
- Bardhan, P.K. y Mookherjee, D., (1998). Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries. Working Paper no. 90. Boston University, Institute for Economic Development, Boston, MA.
- Biswas, R., S. Marjit y V. Marimoutou (2010), Fiscal federalism, state lobbying and discretionary finance: evidence from India, *Economics & Politics*, vol. 22, Nº 1, Wiley Blackwell.
- Bossert, T.J., 2000. Decentralization of Health Systems in Latin America: A Comparative Study of Chile, Colombia, and Bolivia. Boston, MA: Latin America and Caribbean Health Sector Reform Initiative, Harvard School of Public Health.
- 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(04), 742-761.
- Calvo, E., y Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Case, A. (2001). Election goals and income redistribution: Recent evidence from Albania. *European Economic Review*, 45(3), 405-423.
- Castells, A. y A. Solé-Ollé (2005), The regional allocation of infrastructure investment: the role of equity, efficiency and political factors, *European Economic Review*, vol. 49, Nº 5, Amsterdam, Elsevier.
- Contraloría General de la República del Perú, (2014), Estudio del proceso de descentralización en el Perú.

- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 48(02), 370-389.
- Cox, G. (2010), *Swing voters, core voters and distributive politics*, Political Representation, I. Shapiro y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Dahlberg, M. y E. Johansson (2002), On the vote-purchasing behavior of incumbents governments, *American Political Science Review*, vol. 96, Nº 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Davoodi, H. y Zou, H., (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A crosscountry study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), pp. 244-57.
- Denemark, D. (2000). Partisan pork barrel in parliamentary systems: Australian constituency-level grants. *The Journal of Politics*, 62(03), 896-915.
- Dixit, A., y Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58(04), 1132-1155.
- Drazen, A., y Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39-52.
- Enikolopov, R. y Zhuravskaya, E. (2003). Decentralization and Political Institutions. Discussion Papers no. 3857. Center for Economic Policy Research (CEPR), Londres, Inglaterra.
- Evans, D. (2011), *The Oxford Handbook of the American Congress. Pork Barrel Politics*. Oxford Handbooks Online.
- Fisman, R. y Gatti, R., (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), pp. 325-46.
- Foucault, M., Madies, T., y Paty, S. (2008). Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities. *Public Choice*, 137(1-2), 57-80.
- Gamkhar, S. y H. Ali (2007), Political economy of grant allocations: the case of federal highway demonstration grants, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 38, Nº 1, Oxford University Press.
- Goldsmith, A.A., (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of political corruption in emerging markets. *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4), pp. 865-83.
- Gonçalves, L. (2010), "Determinants of the assignments of eu funds to Portuguese municipalities", *Public Choice*. pp 215-233.
- Graham, C. y C. Kane (1998), Opportunistic government or sustaining reform: electoral trends and public expenditure patterns in Peru 1990-1995, *Latin American Research Review*, vol. 33, Nº 1, Pittsburgh, Latin American Studies Association.

- Grossman, P. (1994), A political theory of intergovernmental grants, *Public Choice*, vol. 78, Nº 3-4, Springer.
- Johansson, E. (2003). Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities. *Journal of Public Economics*, 87(5–6), 883-915.
- John, P., y Ward, H. (2001). Political manipulation in a majoritarian democracy: central government targeting of public funds to English subnational government, in space and across time. *The British Journal of Politics and International Relations*, 3(3), 308-339.
- Kroth, V. E. (2014). *Essays in Political Economy: Elections, Public Finance and Service Delivery in South Africa*. The London School of Economics and Political Science (LSE)). *Essays in Political Economy: Elections, Public Finance and Service Delivery in South Africa*.
- Kwon, H. Y. (2005). Targeting Public Spending in a New Democracy: Evidence from South Korea. *British Journal of Political Science*, 35(02), 321-341.
- Letelier, Leonardo, Neyra, Gonzalo (2013) La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú. *Revista Cepal* Nº 109, 159-174.
- Livert, F., y Gainza, X. (2017). Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*, 1-13.
- Livert, F., Gainza, X., Mogollón, R. (2018). Factores Políticos en la Distribución de Inversión Pública: Problemas de Planificación y Gobernanza en Chile.
- Lowry, R. y Postoski, M. (2004). Organized Interests and the Politics of Federal Discretionary Grants, *The Journal of Politics*, 66 (2), pp. 513–533
- McKinnon, R. y Nechyba, T., (1997). Competition in Federal Systems: The role of political and financial constraints. En: Ferejohn, J. y Weingast, B.R. (eds.). *The New Federalism: Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.
- Milligan, K. S., y Smart, M. (2005). Regional grants as pork barrel politics.
- OECD (2009) *Territorial Review: Chile*. OECD Paris.
- OECD (2014) *Subnational governments in OECD countries: Key data*. OECD, Paris.
- OECD (2016) *Territorial Review: Perú*
- OCDE (2016) *Regional Outlook- Nota país sobre Chile* (www.oecd.org/gov/regional-policy/regional-outlook-2016-chile.pdf)
- Pinilla, D., Jiménez, J., Montero-Granados, R., *Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes*. *Investigación Económica*, vol. LXXIII, núm. 289, julio-septiembre de 2014, pp. 79-110.

- Prud'homme, R., (1995). On the Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-20.
- Radics, A. (2012). On the Effects of Intergovernmental Transfers on Macroeconomic Stability.
- Remmer, K. L. (2007). The political economy of patronage: Expenditure patterns in the Argentine provinces, 1983–2003. *Journal of Politics*, 69(2), 363-377.
- Rodríguez-Pose, A., Psacharidis, Y., y Tselios, V. (2016). Politics and Investment: Examining the Territorial Allocation of Public Investment in Greece. *Regional Studies*, 50(7), 1097-1112.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Rogoff, K. y A. Sibert (1988), Elections and macroeconomic policy cycles, *Review of Economic Studies*, vol. 55, Nº 1, Oxford, Oxford University Press.
- Schady, N.R. (2000), The political economy of expenditures by the Peruvian social fund (foncodes) 1991-95, *American Political Science Review*, vol. 94, Nº 2, Washington, D.C., American Political Science Association.
- Segura-Ubiergo, A. (2007), Political instability, regime change, and late economic reform in non-welfare state, *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy and Development*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Solé-Ollé, A. y P. Sorribas (2008), The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-indifferences estimates for Spain, *Journal of Public Economics*, vol. 92, Nº 12, Amsterdam, Elsevier.
- Shah, A., (1998). Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about decentralization. Policy Research Working Paper 2021. The World Bank, Washington, DC.
- Subdere (2017) Informe anual de avance de la descentralización en Chile 2017.
- Tavits, M. (2009). Geographically targeted spending: exploring the electoral strategies of incumbent governments. *European Political Science Review*, 1(1), 103-123.
- Veiga, L. G., y Pinho, M. M. (2007). The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice*, 133(3-4), 457-477.
- Veiga, L. G., y Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131(1-2), 45-64.
- Vega, J.C. (2008), Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú, Documento de trabajo, Nº 266, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Wallis, J. (1998), The political economy of new deal spending revisited, again: with and without Nevada, *Explorations in Economic History*, vol. 35, Nº 2, Amsterdam, Elsevier.

Xie, D., Zou, H. y Davoodi, H., (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2), pp. 228-39.

9. Anexo

Cuadro 2: Estadísticas descriptivas de variables, Modelo Perú

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
log (recursos ordinarios)	18331	12.88922	1.581057	8.456343	19.24614
coalicion (dummy)	18331	0.4784791	0.4995503	0	1
yp0 (dummy)	18331	0.2000436	0.4000436	0	1
yp0coalicion (dummy*dummy)	18331	0.0955212	0.2939416	0	1
desct (dummy)	18331	0.5005182	0.5000134	0	1
desctcoal (dummy*dummy)	18331	0.2599967	0.4386444	0	1
densidad	18331	424.9799	2308.013	0.0820654	31557
log (poblacion)	18331	8.523129	1.345604	5.192957	13.86213
foncomun	18331	2101520	4562777	148910.4	1.26E+08
empleados municipales	16515	72.43312	220.9543	0	6836

Elaboración Propia

Cuadro 2: Estadísticas descriptivas de variables, Modelo Chile

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
log (inversión)	3450	13.26479	2.303065	3.486923	19.59531
coalicion (dummy)	3450	0.5634783	0.496026	0	1
yp0 (dummy)	3450	0.3	0.458324	0	1
yp0coalicion (dummy*dummy)	3450	0.1672464	0.3732498	0	1
desct (dummy)	3450	0.3	0.458324	0	1
desctcoal (dummy*dummy)	3450	0.1521739	0.3592415	0	1
densidad	3350	927.1599	2870.888	0.0082908	17093.43
log (poblacion)	3450	9.91517	1.391799	4.962845	13.29504
pmmenor1	3389	0.0203543	0.0270141	0	0.5
pedadmen18	3418	0.080487	0.0441711	0	1
pnedu5	3418	0.0019988	0.0045827	0	0.071429
terremoto	3450	0.0086957	0.0928576	0	1

Elaboración Propia