



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.,
División de Administración Pública

Moller-Domínguez, Francisco

Los efectos de la competencia local por fondos: El caso de los municipios en Chile

Gestión y política pública, vol. XXXII, núm. 1, 2023, Enero-Junio, pp. 99-130

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i1.2153>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13378532004>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Los efectos de la competencia local por fondos

El caso de los municipios en Chile

The Effects of the Local Competition for Funds: The Case of the Municipalities in Chile

Francisco Moller Domínguez*

Resumen: El presente artículo estudia los efectos de la competencia por fondos entre municipios chilenos. Para esto se entrevistó a un grupo de funcionarios municipales con experiencia en la postulación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Pese a su relevancia local, la competencia por fondos de inversión ha sido comúnmente analizada desde una perspectiva jerárquica y aislada de los procesos administrativos acontecidos pre y posdistribución. El artículo muestra que la competencia por el FNDR, pese a asegurar la rentabilidad social de los proyectos, favorecería a los municipios con mayor población y recursos, dificultando el cumplimiento de sus objetivos. Además, los proyectos tenderían a buscar el beneplácito del gobierno central en detrimento de lo propuesto localmente, evidenciando una asimetría entre los funcionarios del gobierno local y central. Por último, la competencia incentivaría la postulación de proyectos de menor magnitud y fácilmente visibles por la población, lo que afectaría el desarrollo de los municipios y las comunidades que las habitan.

Palabras clave: administración municipal, finanzas locales, competencia, sector público, funcionarios públicos.

Abstract: The following article studies the effects of the competition for funds among Chilean municipalities. For this, a group of local officers with experience bidding to the Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) was interviewed. Regardless of its local relevance the competition for capital funds has been commonly scrutinized from a hierarchical perspective isolated from the administrative processes that took place before and after the fund's distribution. The article shows that the competition for FNDR funds, despite securing the social return of investment, would favour better-off municipalities with larger populations jeopardizing the accomplishment of its objectives. Also, local projects would tend to seek central government

* **Francisco Moller Domínguez** es investigador asociado del Instituto de Gobiernos Locales de la Universidad de Birmingham, Jardín del Mar 455, Viña del Mar, Chile. Tel: (+569) 95 769 8116. Correo-e: F.J.MOLLER@bham.ac.uk, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1929-9140>.

Artículo recibido el 29 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 13 de septiembre de 2022.

compliance at the expense of what was locally proposed, evidencing an asymmetry between local and central officers. Finally, the competition would encourage the design of projects from a smaller magnitude and more visible for the community, thus affecting the development of the municipalities and the communities that inhabit them.

Keywords: municipal administration, local finances, competition, public sector, civil servants.

INTRODUCCIÓN

La competencia por fondos del gobierno central es un mecanismo de financiación pública que surgió en la década de 1970 en Estados Unidos y el Reino Unido influido fuertemente por la nueva gerencia pública y la teoría de *public choice* (Ostrom, 1973; Savas, 1982). Pese a existir distintas variaciones, estas competencias comparten un mecanismo de funcionamiento relativamente sencillo, en el cual el gobierno central decide los montos, sectores y áreas a financiar para luego realizar un llamado a participar. Enseguida, los gobiernos locales envían sus proyectos, los cuales son evaluados (por el gobierno central o una agencia *ad hoc*) y con base en sus méritos y presupuesto disponible estos son priorizados y financiados. Detrás de esta política subyacería la presunción de que la competencia entre municipios fomentaría la revelación de los costos reales de los proyectos locales, limitando la transferencia de recursos innecesarios y mejorando así la eficiencia del gasto público (Niskanen, 1971).

En Chile hoy en día los municipios dependen, en gran medida, de este tipo de competencias por fondos, ya que sus ingresos autónomos no son suficientes para financiar obras de infraestructura local. Una forma de corroborar esto es por medio de la dependencia al Fondo Común Municipal.¹ De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim, 2016), 77 de los 345 municipios del país tienen una dependencia del Fondo de más de 60 por ciento de sus ingresos propios, mientras que en las 43 comunas de menos de 5 000 habitantes esta dependencia es de más de 80 por ciento. Esta alta dependencia ilustra las dificultades que experimentan los municipios para financiar su operación e invertir en obras de infraestructura.

Este mecanismo de distribución ha sido implementado también en otros países de América Latina focalizándose mayormente en el reparto de fondos internacionales y de cooperación. El presente artículo explora las consecuencias que han tenido entre sus protagonistas los más de treinta años de competencia por

¹ De acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política de Chile, el Fondo Común Municipal es un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”.

fondos locales en Chile. La literatura en este campo se concentra mayormente en las variables demográficas que determinarían la distribución de los fondos con una perspectiva eminentemente vertical o *top-down* donde las autoridades locales serían despojadas de cualquier agencia (Livert y Gainza, 2017; Piña y Avellaneda, 2017). En estos casos la competencia como fenómeno de estudio se reduciría a la obtención o no de fondos sin considerar las consecuencias administrativas, organizacionales y motivacionales experimentadas por los funcionarios públicos que trabajan en la pre y postasignación. Como una manera de cubrir este vacío teórico la presente investigación comprobará la siguiente hipótesis de estudio: “La competencia local por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional impactaría negativamente en la motivación de los funcionarios públicos involucrados y dificultaría el cierre de brechas entre los municipios en competencia”.

El artículo comienza con una sección teórica en donde se explora la relación entre la nueva gerencia pública, las transferencias intergubernamentales y la competencia por fondos locales. Luego, se detalla la adaptación de este mecanismo al caso chileno y los esfuerzos académicos en el área. A continuación, la sección metodológica presenta los mecanismos de captura de datos y selección de entrevistados, así como la confección del instrumento y tipo de análisis empleado. Luego, los hallazgos se describen y ordenan temáticamente. El artículo finaliza con una serie de conclusiones y discusión de los hallazgos presentados.

DISCUSIÓN TEÓRICA

La nueva gerencia pública y la competencia intergubernamental

La nueva gerencia pública (NGP de ahora en adelante) surgió a finales de la década de 1970 como una serie de reformas para enfrentar un estado que según sus críticos se había vuelto el principal causante del déficit presupuestario y crisis fiscal (Haque, 2004). Enfrentados a un estado expansivo y maximalista una serie de teóricos influidos por la teoría de *public choice* fijaron su vista en el sector privado en busca de soluciones. Estas vinieron de la mano de una combinación de métodos econométricos para el análisis de políticas públicas junto con las herramientas administrativas de la gestión de negocios que distintos países estuvieron dispuestos a experimentar (Hood, 1991). Pese a no contar con un listado exhaustivo de medidas existe cierta coincidencia en que las principales reformas propuestas de la NGP apuntaban a poner un énfasis en el control de *inputs* y *outputs* de las políticas públicas por medio de la evaluación de desempeño. Además, estas medidas proponían la desagregación de servicios en unidades básicas focalizándose en la gestión de costos y el uso de mercados,

competición y contratos para la distribución de recursos e implementación de servicios (Osborne, 2006).

Parte del éxito internacional de la NGP puede explicarse mediante el apoyo institucional brindado por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y la Unión Europea (UE) (Haque, 2004), así como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el caso de América Latina (Aberbach y Christensen, 2001; Barzelay, 2003; Bryson *et al.*, 2014; Chica y Salazar, 2016; Christensen y Lægreid, 2005; Milanese y Ramos, 2017; Verbeeten y Speklé, 2015). Estas organizaciones metarregionales actuaron como catalizadores de las medidas de NGP en países en desarrollo en Asia, América Latina y África con un éxito insospechado.

La instauración de la competencia en la administración pública

Dentro de las principales medidas implementadas por la NGP estaba la competencia entre actores públicos y privados para el diseño e implementación de servicios públicos. De acuerdo con Peters y Pierre (1998: 230): “Instalar la competencia en el sector público está en el corazón de la NGP, ya que sin competencia no habría razón en cambiar el sistema de gestión”.

Muchos años después del advenimiento de *public choice*, Osborne y Gaebler (1992) declararon que la administración pública como campo de estudio estaba “anclada en el pasado” y que para incrementar su eficiencia debía ser más empresarial y menos burocrática. En esta transformación la introducción de la competencia entre proveedores era clave porque “la competencia es una fuerza fundamental que no da otra opción a las organizaciones más que aumentar su productividad” (Osborne y Gaebler, 1992: 352).

Con base en lo anterior, el argumento principal para introducir la competencia por fondos sería su capacidad para revelar los verdaderos costos de los proyectos en competencia y mejorar la eficiencia del gasto público. La lógica subyacente era que los funcionarios públicos al no contar con incentivos para transparentar los costos reales de los servicios que proveían intentarían incesantemente aumentarlos en su propio beneficio (Niskanen, 1971). En estas circunstancias la competencia actuaría como una estrategia efectiva para forzar a los participantes a revelar información que no desclasificarían de otra manera (Niskanen, 1971). En la misma línea, la teoría principal-agente plantea que las situaciones no compe-

titivas incentivan el sobreauento de costos por parte de los agentes para extraer mayores rentas. Mientras que, en competencia, los participantes, al temer no ser escogidos, transparentarían los costos reales de producción de sus servicios (Lamothe, 2015: 45). Además, durante competencias sucesivas, los participantes se informarían de manera regular respecto a los estándares de calidad exigidos por el principal a sabiendas de que un mal desempeño podría representar el fin del contrato u otorgamiento de fondos. Debido a lo anterior, la competencia mejoraría la calidad de la oferta pública a un precio bajo, lo que incrementaría la eficiencia del gasto público (Domberger, 1998).

Pese a estas ventajas, el uso de la competencia en la administración pública también ha sido sujeto de críticas. Dado que los mercados públicos (al estar regulados) no siguen las mismas lógicas que un modelo competitivo, es de esperar que cuenten con imperfecciones y fallas que deberían considerarse al calcular sus beneficios (Stewart y Walsh, 1992). La literatura coincide en que el contexto institucional tiene un papel trascendental durante la evaluación de propuestas y distribución de fondos. The Office of Health Economics Commission (OHE), luego de analizar la competencia por fondos en el National Health Service (NHS), concluyó que el beneficio de instaurar competencias dependía en mayor medida de la capacidad comparada de los proveedores locales. El contexto sería propicio cuando se presentan suficientes competidores interesados, evitando así una posible colusión (Krishna, 2002), o cuando las propuestas en competencia cumplen un mínimo estándar de calidad (Lamothe, 2015). En términos de demanda, Cooper y Menzel (2013) afirman que la competencia es un requisito necesario, mas no suficiente, para asegurar calidad, por lo que la gestión y la planificación del gobierno desempeñarían un papel central en el mejoramiento de las propuestas.

Las transferencias intergubernamentales y los fondos competitivos

Las transferencias fiscales cumplen un papel preponderante como herramienta de política fiscal de una nación corrigiendo disparidades entre jurisdicciones que no tienen las capacidades para mantener cierto estándar de servicio entre sus ciudadanos. La literatura en política fiscal sugiere que las jurisdicciones estén a cargo del gasto mas no de la recolección de impuestos (King, 1992). Esto último debido a la potencial competencia impositiva, entre otras muchas externalidades negativas (Smart, 2007). Los gobiernos locales serían entonces responsables de implementar políticas y programa sin muchas veces contar con la capacidad para recolectar los ingresos suficientes, lo que genera un desbalance o brecha fiscal que usualmente se corrige vía transferencias horizontales (entre instituciones del mismo

tipo) o verticales (entre instituciones de distinto tipo). En general, las transferencias intergubernamentales han sido clasificadas de acuerdo con el grado de autonomía otorgado a sus receptores y a la presencia o ausencia de copago. Las transferencias de libre disposición son comúnmente denominadas “generales” mientras que las sujetas a un gasto particular han sido denominadas “específicas” (King, 1984). La eficiente distribución de las transferencias generales se ha visto dificultada, ya que muchas veces son percibidas como “regalos” por los organismos receptores (Beam y Conlan, 2002). Para evitar esto, las entidades a cargo de su administración tienen la tarea de poner los incentivos de tal manera que los beneficiarios revelen sus reales necesidades sin sobrerrepresentarlas. Respecto a los efectos económicos y administrativos de las transferencias intergubernamentales, Bradford y Oates (1971) plantean que las transferencias generales serían equivalentes a un aumento de ingreso de las comunidades locales y no tendrían un efecto sobre los precios de bienes y servicios. Esta idea ha sido debatida por Shah (2006), para quien este tipo de transferencias incrementaría el gasto local en un grado mayor al conseguido mediante transferencias directas a la comunidad. Para Ahmad y Craig (1997), por otro lado, las transferencias generales tenderían a desincentivar la recaudación de impuestos locales sin crear incentivos para hacer más eficiente el gasto. Esta idea es compartida tanto por Bravo (2014) como por Ávila y Reyes (2021), para quienes las transferencias decididas por medio de una fórmula o índice de necesidad incentivarían la “pereza fiscal” de los gobiernos locales. Rajaraman y Vasishtha (2000) coinciden con este argumento y muestran cómo un incremento en una transferencia general de una rupia redujo la recaudación local en más de una rupia en 12 de 14 distritos de la India. Oates (1999), por su parte, ha defendido este tipo de transferencias, argumentando que son el vehículo apropiado para la generación de estándares comunes de servicio entre jurisdicciones con heterogéneas capacidades de recaudación fiscal. Agranoff (2012) ha estudiado los procesos de negociación asociados a las transferencias intergubernamentales y ha destacado cómo han pasado de ser un ejercicio rutinario de cumplimiento a un juego de negociación entre el gobierno central y subnacional, donde cada uno actuaría de manera antagónica pero cooperativa.

Respecto a las transferencias específicas, Shah (2006) plantea que su condicionalidad debería centrarse en los resultados a obtener (*outputs*) y no en los gastos para a realizarlo (*inputs*). Ahmad y Craig (1997), al referirse a estos, identifica tres tipos de costos administrativos. El primero sería el costo de corroborar que los fondos no se utilizan con otros propósitos, el segundo sería el costo de evaluar si los fondos fueron utilizados de la manera estipulada y el tercero que los fondos no estarían

suplementando otros ya asignados. Respecto al uso de transferencias con copago, Ahmad y Craig (1997) son cautelosos al medir su impacto en países con capacidades fiscales diversas. Esto debido a que jurisdicciones con bajos ingresos difícilmente podrían pagar su proporción, y aquellas con altos ingresos podrían hacerlo con gran facilidad, lo que aumentaría los desbalances horizontales.

El uso de fondos competitivos surgió en la administración pública para simplificar los esquemas de distribución de fondos. En estos, una agencia del gobierno central realiza la convocatoria, evaluación y selección de las mejores propuestas locales en busca de financiamiento. Los montos, objetivos y número de propuestas ganadoras son comparativamente muy variables, pero en todos los casos hay menos recursos que proyectos buscando financiamiento.

La introducción de la NGP en Chile

Bajo la dictadura del general Pinochet (1973-1990) el territorio chileno fue dividido en trece regiones y se transfirieron funciones de competencia previamente centralizada, como salud y educación, a los municipios (Díaz, 1993). Las reformas implementadas durante ese periodo tenían un fuerte componente económico y relegaron a la administración pública a un segundo plano frente a las fuerzas mercado y de los servicios recientemente privatizados (Araya y Cerpa, 2008).

Para Pinochet, el Estado era inherentemente ineficiente y políticamente peligroso, por lo que puso un casi nulo esfuerzo en mejorar sus capacidades o desempeño (Olavarría *et al.*, 2011). La prioridad, en cambio, fue reducir en lo posible su papel y para esto escucharon los consejos de un grupo de economistas recién graduados de la escuela de Chicago. Este grupo, coloquialmente conocido como los “Chicago boys”, fue inspirado por Milton Friedman y abogaba por la reducción del Estado y la privatización de servicios, en línea con los postulados de la escuela de *public choice* y la NGP. La transferencia de responsabilidades sin un fortalecimiento de la administración pública produjo que aquellos municipios pequeños y con escasos recursos comenzaran a depender de transferencias fiscales del gobierno central para evitar su bancarrota. Una vez que la democracia fue reinstalada, la élite política chilena, probablemente inspirada por sus años viviendo en el exilio, decidió replicar las medidas implementadas por Thatcher para modernizar la gestión del servicio público. De acuerdo con Armijo (2000) y Molina (2006), la influencia del Reino Unido y de la NGP fue claramente visible en Chile en los procesos de modernización y reforma iniciados en 1994.

Según Olavarría *et al.* (2011), las reformas de la NGP introducidas después del gobierno de Aylwin (1990-1994) fueron lideradas por un grupo de funcionarios

del alto rango e institucionalizadas bajo el gobierno de Frei (1994-2000). Pero, debido a su carácter marcadamente elitista, estas reformas nunca contaron ni con la participación de la administración pública en ejercicio, ni con el apoyo de los partidos políticos u otros actores clave de la sociedad civil. Dada su débil institucionalidad, estas reformas perdieron tracción en la agenda política durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) y quedaron como un grupo de medidas inconexas y aisladas, en las que difícilmente se podía vislumbrar un plan u estrategia robusta (Olavarría *et al.*, 2011).

En consecuencia, las reformas de la NRP fueron introducidas por primera vez en Chile durante el régimen dictatorial de Pinochet y contaron con el apoyo de un grupo de economistas de Chicago. Estas reformas fueron luego recogidas por una élite política que buscó su implementación sin contar con el andamiaje necesario para su institucionalización. Fue en estas circunstancias que la competencia intergubernamental por fondos fue implementada en la administración pública chilena constituyéndose como uno de sus principales paradigmas hasta el día de hoy.

La competencia local por fondos públicos

En la literatura es posible encontrar diversos estudios sobre la competencia local por fondos. Estos se focalizan mayoritariamente en el carácter sectorial de los fondos, con un especial acento en proyectos de transporte y regeneración urbana (Taylor *et al.*, 2001; John *et al.*, 2004). De acuerdo con John y Ward (2005), el gobierno central cuenta con un claro incentivo para incorporar este mecanismo dada su capacidad para aumentar el valor de la inversión (*value for money*). Además, la competencia por fondos empoderaría a los gobiernos locales por medio del diseño de propuestas, estimularía la búsqueda de soluciones innovadoras y fomentaría la participación público-privada en la implementación de servicios públicos (Brennan *et al.*, 1998).

Por otro lado, una serie de artículos han cuestionado la capacidad de la competencia para incorporar criterios como igualdad o justicia territorial durante su distribución (Foley, 1999; Loader, 2002; Ward y John, 2008; Robinson, 2017). En esta línea, diversos estudios de caso sugieren la existencia de una asociación entre mayores capacidades municipales y mayores transferencias, donde los municipios con más recursos y mejor capital humano se verían favorecidos (Beam y Conlan, 2002; Collin y Gerber, 2006; Carley *et al.*, 2015). Respecto al aumento del empoderamiento local por medio de la elaboración de propuestas, la literatura evidencia una suerte de paradoja. Lo anterior porque, independientemente

de que las propuestas sean diseñadas de manera local, su selección está en manos del gobierno central, lo que podría generar un desacople con las necesidades de las comunidades locales (Foley, 1999; Oatley, 1995; Taylor *et al.*, 2001). En cuanto a la innovación local en el diseño de propuestas, la literatura plantea que, durante competencias sucesivas y estandarizadas, funcionarios públicos (generalmente aversos al riesgo) repetirán fórmulas prehechas que aseguren su éxito limitando la aparición de proyectos novedosos o soluciones innovadoras (John y Ward, 2005; Ward, 1997; Pompa, 2013). Más recientemente y dada la reducción de los fondos locales a causa de la austeridad, este mecanismo de distribución ha sido reincorporado de manera vigorosa en países como el Reino Unido y Francia (White *et al.*, 2020).

La literatura reconoce que el caso chileno es único en cuanto a los montos transferidos mediante competencias y a la discrecionalidad del gobierno central para su reparto (BID, 2002), pese a lo anterior este mecanismo ha sido utilizado comúnmente en otros países latinoamericanos. En México podemos encontrar el Fondo Metropolitano, el cual distribuye recursos de manera competitiva y su objetivo es que los municipios puedan construir obras de beneficio metropolitano e incentivar la cooperación entre gobiernos locales dentro de una misma federación (Ramírez de la Cruz, 2012). En el caso de Perú, el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT) es un fondo que, similar al caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), distribuye recursos destinados a inversiones y preinversiones de obras de infraestructura (FIDT, 2021). Junto a estos casos convive un gran número de fondos nacionales e internacionales en donde los gobiernos locales actuarían como articuladores, facilitando que grupos de la sociedad civil puedan postular y recibir fondos provenientes de agencias de cooperación. La falta de una literatura robusta en este tema podría deberse a que en estas circunstancias los municipios, más que competir entre sí, se erigen como una plataforma para apalancar recursos entre sus comunidades. Además, la participación de agentes externos al ecosistema regional, como organismos internacionales de carácter filantrópico o instituciones del gobierno central, limitaría el papel de los municipios.

En el caso chileno, los esfuerzos académicos en este tema se centran en el análisis de dos grupos de fondos. Por un lado, encontramos las investigaciones sobre el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y el Programa de Mejoramiento Barrial (PMB), ambos administrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere). Estos fondos tienen como objetivo la provisión de infraestructura en servicios básicos, como áreas verdes, proyectos de vialidad, equipamiento

comunitario u obras sanitarias menores. Los proyectos son propuestos en cualquier parte del año por los alcaldes y son centralmente decididos. Debido a lo limitado de su presupuesto (menos de 50 millones de pesos² chilenos por proyecto), los proyectos postulados no deben superar una evaluación técnica exhaustiva. La evidencia muestra que estos fondos han sido comúnmente focalizados de manera discrecional con fines político-electorales hacia municipios que comparten la misma tendencia política del presidente en ejercicio (Acuña, 2009; Acuña *et al.*, 2017; Montecinos y Contreras, 2021) circunstancia que se acrecentaría durante años de elecciones (Cuevas, 2013).

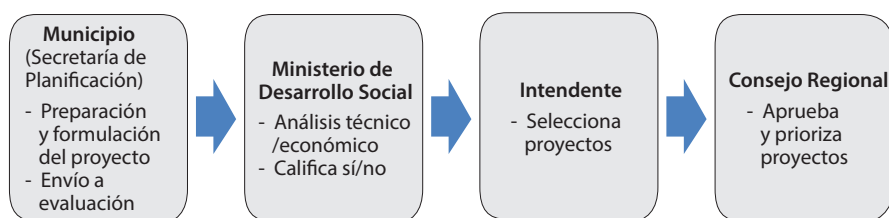
Funcionamiento y principales características del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR es el principal instrumento de inversión pública descentralizada con que cuentan las regiones en Chile (Mancha-Navarro *et al.*, 2006) y cuenta con el mayor presupuesto dentro de los fondos de decisión local (Balbontín *et al.*, 2017). Se distribuye en cada una de las 15 regiones de Chile y se compone por dos fuentes. En la primera, llamada de libre disposición, los gobiernos regionales cuentan con una alta discrecionalidad sobre su distribución. La segunda se denomina provisiones y es determinado en mayor medida por el gobierno central, por lo que no seguirían las reglas de distribución del FNDR tradicional. De acuerdo con Subdere, el FNDR está “destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”.

La operación del FNDR de libre disposición se divide en distintas fases. Durante la primera los municipios realizan el levantamiento de proyectos, los cuales son derivados a la oficina del Ministerio de Desarrollo Social presente en la región. En esta oficina (dependiente del gobierno central) un analista sectorial realiza una evaluación social de los proyectos. El análisis se basa en una evaluación tipo costo/beneficio donde, de acuerdo con la población beneficiaria, los costos del proyecto y otras *proxies* contextuales, el analista calcula el resultado de análisis técnico económico (RATE) del proyecto. En caso de que el RATE sea negativo, el analista solicitará las modificaciones necesarias para su aprobación. Una vez que los proyectos son calificados como socialmente rentables son derivados al gobierno regional para su aprobación por parte del intendente y consejo regional. Antes

² \$70 000 dólares aproximadamente.

DIAGRAMA 1. Proceso para la obtención del FNDR



Fuente: Elaboración propia.

de la reunión del intendente con el consejo regional, el intendente realiza una priorización de los proyectos socialmente rentables y los somete a la votación del consejo regional, que finalmente decide la lista de proyectos a financiar de acuerdo con sus capacidades presupuestarias.

Como una manera de delinear el funcionamiento de FNDR, en el diagrama 1 se presenta una serie de estadísticos descriptivos respecto a su funcionamiento durante el periodo 2008-2014. En estos, se describen los resultados obtenidos en los municipios durante las fases de postulación, evaluación y distribución del fondo.

De acuerdo con la información obtenida, los municipios postularon 12 proyectos por año en promedio; cerca de 40 por ciento de estos no logró obtener un RATE positivo. Luego, de los proyectos que superaron la evaluación técnica, apro-

CUADRO 1. Estadísticos descriptivos del FNDR (periodo 2008-2014)

	<i>N</i>	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. estándar</i>
Postulaciones enviadas al FNDR por año	342	1	64	12.71	8.82
Postulaciones enviadas al FNDR durante todo el periodo (2008-2014)	342	1	421	77.51	56.96
Porcentaje de postulaciones evaluadas positivamente (socialmente rentables) durante todo el periodo (2008-2014)	342	0%	90%	62%	13.05
Fondos per cápita recibidos durante todo el periodo (en miles de pesos chilenos)	342	0	3 541	265.14	352.10
Porcentaje de proyectos (evaluados positivamente) que son financiados por el FNDR durante todo el periodo (2008-2014)	339	0%	97%	12.37%	10.52

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal y el Banco Integrado de Proyectos.

ximadamente 1 de cada ocho fue financiado por el FNDR (12.3%). Respecto a los fondos adjudicados, estos iban desde los 0 hasta los 3 541 000 de pesos (CLP). Para contextualizar esta información es necesario clarificar que el ecosistema local en Chile ha sido comúnmente definido como altamente complejo y heterogéneo (Zavala *et al.*, 2020), ya que dos terceras partes de los 345 municipios cuentan con una población inferior a los 25 000 habitantes y es altamente rural, mientras que solo 14 por ciento tiene más de 100 000 habitantes (Valenzuela, 2007). Pese a lo anterior, el FNDR no contempla una segmentación por tipo de municipio, por lo que todos aquellos que integran una región competirían por los mismos recursos independiente de su escala o necesidades.

El FNDR en la literatura

En la literatura es posible encontrar una serie estudios relativos a la distribución y el funcionamiento del FNDR. Respecto a su impacto regional, Atienza y Aroca (2012) consideran que el fondo ha estimulado la concentración de recursos con especial foco en la región metropolitana, afectando la eficiencia de la economía chilena. Por otro lado, un estudio de la Universidad de Los Lagos (2010) evidenció que desde 1997 el componente de provisiones del FNDR creció de manera sostenida llegando a representar 52 por ciento del total asignado a regiones en 2009. Von Baer *et al.* (2012) corrobora este hallazgo e identifica un estancamiento del FNDR y un aumento sostenido de las provisiones durante la década comprendida entre los años 2000-2010. Esta tendencia se cortó a partir del año 2011, y recientemente Hernández (2019) calculó en 18.8 por ciento la inversión regional distribuida por medio de provisiones. Esta reducción se debería a una serie de reformas impulsadas durante el gobierno de la presidenta Bachelet, quien en 2014 creó una comisión asesora para la descentralización y el desarrollo regional que posibilitó la eliminación gradual de las provisiones, la ampliación de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y la desagregación regional de los presupuestos ministeriales (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

En términos operacionales, el FNDR ha sido criticado debido a su falta de transparencia en la asignación de recursos y su alto nivel de burocracia durante su postulación y adjudicación (IDER, 2009; Correa, y Correa, 2021). Respecto a su distribución interregional una serie de estudios han evidenciado una asociación entre capacidades municipales y mayores transferencias (Piña y Avellaneda, 2017; Livert y Gainza, 2017). Para esto se analizó estadísticamente la distribución anual de los fondos y se correlacionó con las variables demográficas y políticas de los municipios

en competencia. Por otro lado, Pineda *et al.* (2018) realizaron una serie de recomendaciones para el mejoramiento del FNDR apuntando a que su actual distribución se concentra en zonas metropolitanas y que los precios sociales utilizados por el sistema de evaluación no reflejarían los objetivos de diversificación productiva territorial. Este diagnóstico también lo comparte Valenzuela (2007), quien considera que, dado el sistema de distribución y las capacidades técnicas de los equipos municipales (Secretaría de Planificación y Dirección de Obras), las posibilidades de que primen las prioridades locales en la distribución de fondos son bajas. Además, la falta de una evaluación *ex post* de los proyectos financiados dificultaría la identificación de responsables, por lo que se sugiere generar un plan de negociaciones plurianual de inversiones e incorporar una evaluación *ex post* para cada proyecto. Finalmente, Aninat *et al.* (2020) identifica una serie de falencias respecto a la focalización de los fondos del FNDR, por lo que proponen un reordenamiento que dé cuenta de las brechas de desarrollo intrarregional.

METODOLOGÍA

Como una manera de comprobar la hipótesis del estudio y comprender las dinámicas locales puestas en movimiento durante las competencias por fondos, se definió que la unidad de análisis sería un grupo de funcionarios municipales con al menos cinco años de experiencia compitiendo por financiamiento proveniente del FNDR. Dado que este fondo se distribuye regionalmente, cada región se constituiría como un escenario independiente.

Las regiones escogidas para formar parte del análisis fueron la región Metropolitana y la región del Biobío, ya que entre ambas componen cerca de una tercera parte de todos los municipios en Chile (106 de un total de 345), lo que, fuera de ampliar la representatividad de la muestra, aseguraría una competencia reñida entre las autoridades locales en busca de financiamiento.

Una vez que se eligieron las regiones, se realizó la selección de los municipios. Este proceso se realizó en dos etapas sucesivas. Primero se realizó un análisis estadístico de *clusters* incluyendo a todos los municipios pertenecientes a cada una de las dos regiones. Para agrupar los *clusters* se utilizaron las siguientes variables sociodemográficas: ingreso per cápita comunal en miles de pesos, porcentaje de nivel de pobreza comunal, población (en miles) y extensión (en kilómetros cuadrados). El objetivo de este análisis era generar *clusters* internamente homogéneos pero diferentes entre sí, a fin de capturar la variabilidad interregional. Los datos se obtuvieron por medio del Sistema de Información Municipal (Sinim). El análisis se realizó por medio del paquete estadístico SPSS y fijó el número de *clus-*

ters en siete por región para contar con una cantidad de *clusters* suficientes para entrevistar y dar la posibilidad de reemplazar a los municipios que no respondieran (Johnson y Wichern, 2004).

Segundo, una vez que los *clusters* estaban formados se ordenaron sus municipios de acuerdo con los fondos per cápita recibidos por el FNDR en promedio durante el periodo 2008-2014. Esta información se obtuvo del Banco Integrado

CUADRO 2. *Clusters* y municipalidades entrevistadas por región*

<i>Región del Biobío</i>			<i>Región Metropolitana</i>		
<i>Municipalidad</i>	<i>FNDR per cápita-miles de pesos CLP</i>	<i>Cluster</i>	<i>Municipalidad</i>	<i>FNDR per cápita-miles de pesos CLP</i>	<i>Cluster</i>
San Carlos	13	1	María Pinto	54	1
Lota	132	1	Isla de Maipo	56	1
Ninhue	22	2	Alhué	310	1
Ranquil	52	2	Pirque	379	1
Antuco	52	2	Huechuraba	17	2
Contulmo	615	2	Quinta Normal	40	2
Treguaco	615	2	Talagante	134	2
Portezuelo	750	2	La Cisterna	143	2
El Carmen	3	3	Lampa	157	2
Mulchén	9	3	Ñuñoa	20	3
Pinto	29	3	Lo Barnechea	24	3
Tucapel	219	3	Lo Prado	107	3
Tirúa	499	3	La Granja	112	3
Quirihue	523	3	Quilicura	0.5	4
Bulnes	11	4	El Bosque	36	4
Santa Juana	47	4	Santiago	79	4
Lebu	202	4			
Negrete	258	4			
Nacimiento	335	4			

Fuente: Elaboración propia. Municipios entrevistados en gris. Municipios no entrevistados en blanco. *Solo los *clusters* con al menos una entrevista realizada son presentados.

de Proyectos por medio de una solicitud a la Ley de Transparencia. Una vez ordenados de manera descendente se seleccionaron a aquellos municipios con los ingresos más altos y bajos dentro de cada *cluster*. A través de este procedimiento de agrupación se buscó descartar la hipótesis de que la distribución por fondos se basaba meramente en variables demográficas, ya que los municipios que compartían un *cluster* eran relativamente homogéneos por lo que su éxito o fracaso en las competencias se debería a variables exógenas a las incorporadas en el análisis de *clusters*.

El paso siguiente fue contactar a los municipios y funcionarios. Dada la estructura de las direcciones municipales, las oficinas contactadas fueron en su mayoría las secretarías de Planificación (Secpla) y, en algunos casos, direcciones de obras municipales. Luego del envío de un correo introductorio y coordinación de las entrevistas se firmaron los consentimientos informados diseñados para el caso y aprobados por el comité de ética de la Universidad de Birmingham. En caso de no recibir respuesta se contactó al municipio siguiente en la lista de manera sucesiva hasta lograr materializar las entrevistas. Fruto de este procedimiento se realizaron entrevistas a 40 funcionarios municipales pertenecientes a 22 municipios diferentes.

Como instrumento se utilizó una entrevista semiestructurada. Este tipo de instrumento permite seguir un orden relativamente estable de preguntas facilitando su comparabilidad y además otorga la posibilidad de capturar nuevos temas emergentes (Van Manen, 1984). La pauta de la entrevista se construyó a partir de los patrones identificados en la revisión literaria y se estructuró por medio de tres dimensiones ancladas en los beneficios de la competencia por fondos: mejora en eficiencia, empoderamiento de las comunidades locales e innovación. Estas tres dimensiones fueron utilizadas como pivotes sobre los que se construyó la entrevista, permitiendo la aparición de nuevos tópicos de análisis.

Las entrevistas tuvieron lugar entre junio y agosto de 2016 y en su mayoría se sostuvieron en oficinas municipales. Una vez alcanzado el punto de saturación (Dworkin, 2012) las entrevistas fueron transcritas y analizadas. Se realizó un análisis temático de las mismas identificando los principales tópicos y temas (Clarke y Braun, 2014). Las entrevistas fueron anonimizadas para evitar posibles conflictos en sus lugares de trabajo.

RESULTADOS

En esta sección se detallan los principales hallazgos emanados del análisis temático. La codificación se estructuró siguiendo las tres dimensiones anteriormente

presentadas a las que se sumaron dos que surgieron de manera orgánica y espontánea entre los entrevistados.

Eficiencia

Esta primera dimensión explora el potencial incremento en la eficiencia del gasto público por medio de la competencia intermunicipal por fondos. Para los entrevistados, la capacidad municipal, entendida como la dotación de funcionarios y recursos disponibles, era un factor preponderante para el aseguramiento de la inversión. Los entrevistados consideraban que la distribución mediante este mecanismo era regresiva y que tendía a replicar las desigualdades existentes en el ecosistema local. Para ellos, la evaluación social de proyectos a la que eran sometidos al incorporar el número potencial de beneficiarios como ponderador clave atentaba contra la calidad de los proyectos postulados por municipios de mediana o menor escala. A razón de esto, los municipios se veían comúnmente en la necesidad de reducir los costos de sus proyectos para así obtener la rentabilidad social necesaria. Por lo anterior, los entrevistados reconocían una dispar calidad de servicios dentro de una misma región, tal como indica la siguiente cita:

Cualquier proyecto tendrá una rentabilidad social positiva en un municipio de 100 000 personas, pero si tú mueves ese proyecto a una municipalidad de 4 000 no la tendrá, por lo que hay que bajar los estándares. En esta región hay dos comunas colindantes, una grande y una mediana, ambas mandaron a evaluar una cancha de futbol, pero en el municipio medio la cancha tenía pasto sintético y buenas instalaciones, mientras que en la pequeña la cancha tenía pasto natural y estándares más bajos. (P.Y.)

La incorporación del número de beneficiarios también representaba un problema para municipios con una alta población flotante, ya que estos usuarios potenciales no eran considerados dentro del cálculo. El mecanismo de evaluación, comentaban, funciona como un sistema de centralización, ya que la oferta pública se focalizaba mayormente en municipios con suficiente población para superar la evaluación técnica. Esto, según un entrevistado, fomentaba un círculo vicioso donde la población decidía migrar a municipios más poblados en busca de mejores servicios afectando la capacidad de sus municipios de origen para postular proyectos y mejorar su oferta programática.

La competencia por el FNDR al no establecer una priorización de áreas o sectores estratégicos les permitía a los funcionarios municipales postular todo tipo de proyecto de infraestructura local. Esto lo celebraban algunos entrevistados, pero para otros, con necesidades básicas aún no cubiertas (como agua potable y

alcantarillado), era paradójico. Los funcionarios de estos municipios, generalmente rurales y pequeños, manifestaban que sus proyectos se perdían en un océano de solicitudes y que el sistema injustamente permitía a otros municipios con proyectos menos urgentes competir por los mismos recursos. Además, para los entrevistados, el *ethos* económico del sistema de evaluación imposibilitaba a los municipios pequeños contar con infraestructura de calidad y actuaba como un mecanismo de concentración incapaz de planificar el crecimiento regional de manera armónica y balanceada.

Empoderamiento local-autonomía

Los funcionarios de municipios con buenos resultados en las competencias destacaban cómo este mecanismo les permitía acceder a financiamiento para los más diversos proyectos de infraestructura incluso contando con un equipo humano reducido. Sin embargo, para un grupo importante, el logro en las competencias requería contar con un grupo de funcionarios especialistas en el diseño y postulación de proyectos. Este tipo de funcionarios era altamente cotizado entre los municipios, por lo que se reconocía una importante rotación interregional. La adjudicación de fondos no conlleva un beneficio directo al equipo formulador, siendo el ascenso o promoción el único reconocimiento posible. Por esto los municipios con menores recursos se esforzaban por retener a los profesionales que, sin posibilidad de ascender, migraban a otros municipios donde se les ofrecía un mejor salario.

Para los entrevistados, los analistas del gobierno central a cargo de la evaluación técnica representaban una barrera al empoderamiento local. Los funcionarios consideraban que los analistas debían ser persuadidos de que los proyectos cumplían con las normas tanto técnicas como estéticas antes de recibir su aprobación. Dada la articulación del proceso de revisión y visado de los proyectos, la visión del analista prevalecía siempre respecto a la del funcionario municipal, lo que los entrevistados consideraban una asimetría entre los profesionales regionales y locales. Los entrevistados señalaban que esta asimetría era injustificada, toda vez que los analistas desconocían las particularidades del territorio e imponían una visión estandarizada que no tenía relación con los requerimientos locales, lo que a la larga tenía un fuerte impacto en la moral y motivación de los entrevistados.

Los entrevistados sentían una desconfianza institucional emanada desde el gobierno central y pensaban que la competencia había sido diseñada como una manera de fiscalizar que los municipios no dilapidaran los recursos del Estado.

Junto con esto, los entrevistados señalaban que el gobierno central tenía un papel preponderante en la competencia por recursos dificultando el involucramiento local en el diseño de las propuestas. La falta de recursos entre los gobiernos locales sitúa al alcalde y a los funcionarios municipales en una difícil posición cuando necesitan mostrar empíricamente los frutos de su gestión. La necesidad de incrementar o “bajar” los fondos a sus municipios antes de que el periodo alcaldicio (de cuatro años) finalizara era una de las razones por las que los municipios estaban dispuestos a postular a cualquier fondo competitivo que el gobierno ofreciese, no solo al FNDP. Para esto, los funcionarios y el alcalde seguían las llamadas “señales” u “ofertones”. Estas señales emanaban del gobierno central pero no eran parte de ningún programa o plan, y surgían de conversaciones informales donde el intendente o alguna otra autoridad del gobierno central revelaba cuáles serían las áreas centralmente priorizadas en la próxima ronda de competencia. Al respecto un funcionario comentaba:

Las llamamos ofertones, cuando el intendente o alguna otra autoridad central nos dice “ahora vamos a financiar máquinas de ejercicios”, y como de una manera u otra eso es bueno para nosotros, postulamos por las máquinas porque al final es eso o nada [...] después nos dicen ciclovías y nosotros postulamos por ellas también [...] nosotros no estamos en la posición de decir que no a nada, pero nos gustaría también poder decir lo que realmente necesitamos. (F.E.)

Los funcionarios se sentían en una desventajosa posición cuando tenían que solicitar recursos al gobierno central. Esto se manifestaba discursivamente cuando al referirse a las transferencias las denominaban “ayuda” pese a las complejidades del sistema y a sus muchas veces imperiosas necesidades locales. Una vez que las evaluaciones técnicas eran aprobadas el aseguramiento de los fondos se jugaba por medio de reglas tácitas y no escritas. Dentro de estas, la visita a la capital regional o a Santiago era un requisito indispensable. Estas visitas a la capital, pese a estar internalizadas, no deberían ser subestimadas. Algunos de los funcionarios ubicados en un municipio en la periferia regional podían tardar varias horas en trasladarse a la capital regional y a Santiago dos o más días.

Innovación pública y reducción de la burocracia

La búsqueda de propuestas innovadoras ha sido señalada en la literatura como el tercero de los atributos de la competencia por fondos, debido a que el deseo por destacar entre los proyectos de otros competidores motivaría la propuesta de nuevas soluciones mejorando el nivel de la oferta pública en su conjunto. Asi-

mismo, la cercanía entre las necesidades y las fuentes de financiamiento reduciría la burocracia y los costos transaccionales durante la entrega de los fondos.

Para la gran mayoría de los entrevistados, los consejeros regionales interferían el libre flujo de información retrasando la entrega de fondos. Estos, al ser electos democráticamente, debían responder a sus votantes provocando un desacople con las prioridades de algunos municipios. Además, debido a su función eminentemente administrativa, los consejeros tendían a maximizar las instancias disponibles para ser fiscalizados por la comunidad. Según los funcionarios, era una práctica habitual que los consejeros solo votaran los proyectos de las comunas pertenecientes a la provincia donde se celebraba el consejo. Por lo mismo, podían pasar meses entre la aprobación de un proyecto por el intendente y los consejeros y su votación, atrasando su ejecución.

De acuerdo con los testimonios de los entrevistados, podían pasar dos años entre el diseño, la postulación y el comienzo de un proyecto financiado por el FNDP. Con esto en consideración, los alcaldes usualmente apostaban por proyectos “tipo” que creían podían ser aprobados y construidos durante su ciclo electoral de cuatro años. Sobre esto, un funcionario comentaba:

Nosotros priorizamos un estadio, pero no tenemos ninguna claridad si este va a ser una realidad en tres, cuatro o más años, ni siquiera sabemos si verá la luz durante este ciclo alcaldicio, por esa razón no podemos planificar de buena manera. (T.M.)

La posibilidad de contar con infraestructura de alto costo y complejidad no parecía ser políticamente viable y los votantes, que en su mayoría desconocían los tiempos y procesos internos de postulación, castigaban a las autoridades incapaces de materializar lo prometido en campaña. Por esta razón, los municipios muchas veces no estaban dispuestos a competir por fondos, y cuando lo hacían postulaban proyectos que veían con mayores probabilidades de ser aprobados. Esto puede apreciarse en la siguiente cita:

Yo no sé, no tengo ninguna certeza de que recibiré fondos, es una apuesta que estás haciendo, pero no tienes idea si es que va a ser exitosa. (M.A.)

Los factores operacionales de la competencia parecían desmotivar a los municipios no dispuestos a correr riesgos. Las entrevistas revelaron que para un municipio pequeño o con bajos ingresos los costos de una postulación no exitosa o que requería múltiples correcciones representaba un enorme perjuicio financiero, mientras que para aquellos con más funcionarios o mayores ingresos estos costos podían ser asumidos de una manera más orgánica.

Justicia y colaboración intermunicipal

Junto con las tres dimensiones presentes en la literatura dos nuevas surgieron del análisis de las entrevistas y serán desarrolladas a continuación. Para los entrevistados el sistema de distribución competitivo era eminentemente injusto, ya que reproducía las desigualdades vividas localmente. Para un entrevistado era incluso difícil creer que municipios en situaciones tan disímiles tuvieran que competir por el mismo fondo:

¿Cómo puede ser que todos los municipios compitan por el mismo fondo? Es injusto, nosotros estamos en una zona de escasos recursos y se nos hace imposible generar desarrollo, aquí no tenemos ni un banco o farmacia. (M.E.)

Esta visión era compartida por otro funcionario para quien el proceso competitivo era ofensivo, y comentaba:

Si la necesidad existe tú no puedes ir a una competencia para ver si será financiado o no. Es casi como si tuvieras que pedir un favor, si la necesidad existe no deberías pasar tres años tratando de ganar un fondo, tú entras en una competencia pero los municipios con recursos juegan con ventaja. (M.A.)

Los funcionarios de municipios rurales y pequeños se sentían sin esperanzas enfrentando a un sistema que era incapaz de hacer distinciones en un contexto desigual. Para muchos, la competencia era un proceso frustrante, por lo que decidían no participar relegando aún más a sus comunidades. Los municipios, además, no estarían dispuestos a colaborar entre ellos, ya que no contaban con los incentivos para hacerlo, como retrata la siguiente cita:

Lo único por lo que puedes competir colaborativamente son caminos, si tu plan es construir una escuela o un consultorio el alcalde de la otra municipalidad se va a oponer porque el municipio con la escuela en su territorio será visto como el rey, los caminos están bien ya que van de un lugar a otro, pero cualquier otro tipo de infraestructura es prácticamente imposible, o mejor dicho imposible. (F.T.)

Los funcionarios cuestionaban el *ethos* competitivo de la relación intermunicipal reconociendo que los desafíos locales muchas veces respondían a lógicas territoriales más amplias:

No deberíamos discutir solo acerca del proyecto que será construido en tu esquina, los problemas se mueven de municipio en municipio, migran tal como los criminales lo hacen,

la contaminación no se restringe a una sola comuna, es un problema regional y nosotros deberíamos tomar decisiones desde esa perspectiva.

Los entrevistados planteaban que la mecánica de distribución de fondos complejizaba la cooperación conjunta y dificultaba la forma de responder a problemáticas sociales sistémicas o multifactoriales.

La política de lo visible

La dimensión final analiza cómo la competencia por fondos ha moldeado la forma en que los municipios planifican sus territorios. Dado que en la operación del FNDR las propuestas se deciden una por vez, los funcionarios creían que muy difícilmente se podrían resolver problemas sistémicos experimentados a escala local o regional. Los funcionarios sentían que la competencia por fondos jamás podría atacar las causas reales detrás de sus problemas y necesidades locales. En esta línea, un entrevistado comentaba que para ser financiados los proyectos debían ser capaces de proponer soluciones concretas a problemas complejos de los cuales ellos mismos muchas veces ignoraban sus causas reales.

Según los entrevistados, los alcaldes utilizaban los proyectos del FNDR como una manera de apalancar recursos y evidenciar una gestión exitosa. Esto, sin embargo, les otorgaba a alcaldes y votantes una responsabilidad respecto a la gestión de proyectos para la que muchas veces no estaban preparados. Como un funcionario comentaba:

Cuando les hablas de planes, procesos y tiempos, la gente se decepciona, mi función es generar desarrollo local, pero la población no quiere saber sobre procesos, ellos se preocupan de ver resultados dentro de un periodo alcaldicio. (T.E.)

Esta situación propiciaba que los municipios focalizaran su esfuerzo en proyectos visibles para la comunidad. Sumado a esto, la falta de priorización o estándares causaba que proyectos urgentes, pero políticamente poco atractivos, quedaran relegados frente a otros más vistosos comunicacionalmente. En esta línea, una funcionaria comentaba:

¿Has notado que en la carpeta de proyectos del FNDR, pese a su importancia, casi no hay proyectos de colectores de agua? Esto es porque los colectores tú no puedes verlos y entonces ¿qué beneficio político puedes obtener de algo que la gente no puede ver? Por esto los alcaldes le dan prioridad a los proyectos de infraestructura visualmente atractiva. (F.A.)

Los alcaldes pensando de manera estratégica tienen un claro incentivo a responder a los requerimientos populares y centrarse en proyectos pequeños pero visibles en vez de proyectos más complejos y con un impacto local mayor, lo que de acuerdo con los entrevistados truncaría el desarrollo de los territorios.

DISCUSIÓN

Como se puede apreciar en los testimonios de los funcionarios municipales, la competencia por fondos conlleva una serie de efectos y consecuencias que van más allá de la adjudicación (o no) de los recursos. La literatura plantea que la evaluación por medio del gobierno central propiciaría un análisis transparente y un estándar de calidad más alto a que si esta tarea fuera realizada internamente (Lamothe, 2015). Sin embargo, no existe en la literatura un consenso respecto a cómo este sistema podría insertarse en contextos altamente heterogéneos como el chileno. La competencia por fondos parecería salvaguardar la eficiencia del gasto público por medio de un mecanismo de evaluación técnica *ex ante*. Pese a esto, la falta de un plan que guíe los procesos de inversión y que dé cuenta de las diferencias interregionales repercutía en la distribución de los recursos, aumentando las brechas e impactado negativamente a aquellos municipios con necesidades más acuciantes y escasa población.

Al contrario de lo sucedido en las democracias europeas, donde las reformas de la NGP fueron instaladas luego de una crisis del estado de bienestar, en Chile estas reformas fueron implementadas sobre un débil andamiaje público que recientemente había superado 17 años de un gobierno dictatorial. En este contexto muchos municipios fueron incapaces de administrar los servicios descentralizados durante la dictadura y de desarrollar equipos técnicos con la capacidad de generar proyectos de inversión de alta complejidad.

A falta de un plan de inversiones o una estrategia regional que guíe la postulación de proyectos los funcionarios debían leer las así llamadas “señales del mercado” emanadas desde el gobierno central o regional. En estas circunstancias la competencia por fondos ignora una parte fundamental de la teoría del federalismo fiscal inicialmente propuesta por Oates (1972). Esta propone que las autoridades locales están mejor capacitadas para responder a las necesidades locales, por lo que cualquier respuesta estandarizada impuesta externamente será menos eficiente que la surgida de manera local.

Por otro lado, la asimetría puesta en juego durante la evaluación de propuestas afecta la moral de los funcionarios, quienes no solo debían manejar los tecnicismos y procedimientos del fondo, sino también sortear las reglas y los códigos

de funcionamiento por medio de largas visitas. Estas representaban otra desventaja para los municipios alejados de la capital regional, ya que debían solventar los gastos de traslado y ausencia de personal por varias horas o días si era necesario. Actualmente, cuando las comunicaciones remotas son más accesibles que nunca, era sorprendente que el contacto directo fuera un elemento tan crucial en la gestión de la inversión local. Las visitas, más que responder a una lógica de evaluación, parecían articularse como un reforzamiento de confianzas entre las autoridades locales y regionales, donde se concertaban los acuerdos de trabajo y se presionaba cuando estos acuerdos no se respetaban dentro de los plazos estipulados. Por otro lado, los consejeros regionales no cuentan con incentivos a actuar con diligencia si al hacerlo su rol se torna irrelevante en el proceso de distribución de fondos. Los costos transaccionales se reducirían al establecer una conexión entre las fuentes de financiamiento (central) y las necesidades locales. Sin embargo, la inclusión de una institución intermedia ralentiza la interacción y suma un actor con nuevos (y a veces contradictorios) intereses.

Respecto a los plazos de postulación y ejecución de la inversión local, los alcaldes cuentan con pocos incentivos para postular proyectos de alta envergadura o innovadores a sabiendas que estos podrían no materializarse durante su periodo alcaldicio. A la luz de las entrevistas y en línea con lo planteado por Buurman *et al.* (2012), se puede concluir que la mayoría de las autoridades municipales son aversas al riesgo, por lo que usualmente postulaban proyectos tipo o de baja complejidad. Como plantea Orellana (2009), la competencia intermunicipal en Chile fue instalada sobre una jerarquía de municipios profundizando las desigualdades del sistema. Esta jerarquía fue facilitada por la decisión del gobierno central de tener distintos estándares de servicio entre municipios y al dejar que el mercado determinara la distribución geográfica de la riqueza (Orellana, 2009). Por esto, desde sus inicios, la competencia ha sido un mecanismo necesario, pero no suficiente para acortar las brechas locales y regionales.

Los funcionarios locales, luego de treinta años trabajando en las mismas circunstancias, han internalizado estas diferencias interregionales por lo que se sentían desesperanzados y desconfiados de su capacidad de atraer inversión. La literatura en el área coincide en que las reformas de la NGP con el correr de los años se han ido permeando con métodos híbridos para la cocreación e implementación de los servicios públicos incluyendo más actores en su diseño e implementación (Osborne, 2006; Löffler y Bovaird, 2004). Esta corriente, sin embargo, no ha podido traspasarse al mundo local chileno debido a la falta de incentivos y la influencia de la competencia como estrategia de

gobernanza. La competencia además ha instalado una mentalidad de suma cero entre los municipios en donde cada cual actúa en su propio beneficio, dificultando la respuesta a problemas complejos y sistémicos que escapen de la escala comunal.

Respecto a la visibilidad de los proyectos, el descansar en la opinión de las mayorías para establecer las prioridades en infraestructura local puede ser riesgoso en contextos marcados por la precariedad. Esto es más acuciante en contextos con poca información, diversas necesidades y alta complejidad técnica. En estas circunstancias la competencia por fondos tiene un impacto importante en la manera en que se deciden las obras de inversión y se planea un territorio. La planificación local guiada por la voluntad de los votantes corre el riesgo de ser capturada por proyectos de corto alcance seleccionados para satisfacer de manera clientelar a un grupo específico de la población. Esta lógica es especialmente peligrosa en territorios con diversas necesidades de infraestructura, donde la mayoría de la población desconoce los tiempos y complejidades de la gestión de inversión pública.

Con base en este análisis y discusión es posible corroborar la hipótesis de estudio en cuanto a que el mecanismo competitivo de distribución del FNDR imposibilitaría el desarrollo territorial armónico y equitativo entre los municipios que componen las distintas regiones de Chile e impactaría negativamente en la motivación de los funcionarios involucrados en su postulación.

Estos hallazgos pueden ser extrapolables a los países latinoamericanos que utilizan competencias como mecanismo de distribución de fondos. Pese a que en la mayoría de estos casos hay una presencia fuerte de organismos internacionales en la región, los efectos de la competencia podrían resonar entre los funcionarios municipales. Las tensiones entre los funcionarios al verse envueltos en estas competencias muestran de alguna manera cómo el paradigma de la NGP fomenta un juego de suma cero y dificulta el trabajo cooperativo, especialmente en ambientes como el latinoamericano, marcado por la heterogeneidad a nivel local.

CONCLUSIONES

El gobierno de Chile instaló el sistema de distribución competitiva de fondos hace más de treinta años, emulando las reformas de la NGP, y sus marcas institucionales han sido profundas. En el ámbito local, el aumento de la eficiencia (*value for money*) por medio de la competencia es debatido, ya que los funcionarios piensan que la capacidad municipal es el mayor predictor de éxito fomentando una distribución eminentemente regresiva de los fondos. Por otro lado, la métrica

utilizada para evaluar los proyectos locales sería una buena estrategia para asegurar el retorno de la inversión pública, pero su mecanismo estandarizado hace imposible incorporar las variaciones interregionales, lo que desincentivaría la participación de municipios con menores recursos y mayores necesidades. Sin los incentivos adecuados los evaluadores del gobierno central usan su poder sin medir el impacto local de estas. Esto último tiene un claro efecto en la moral y motivación de los funcionarios municipales involucrados en el proceso de postulación.

Podemos concluir que la participación local en la elaboración de proyectos se ve comprometida frente a la subordinación a los parámetros centralmente impuestos y a las señales del gobierno central sobre las áreas a ser financiadas año a año. Esta asimétrica relación entre funcionarios del gobierno central y local está enraizada en la cultura institucional y emerge en las entrevistas como una fuente de desconfianza y dependencia. Asimismo, la innovación no tiene espacios en contextos marcados por la estandarización de procesos, altos costos de entrada para los competidores, falta de incentivos e incertezas acerca de las áreas por financiar. Podemos ver que la competencia ha mejorado la eficiencia del gasto público por medio de la evaluación *ex ante* realizada por el Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, las bases en las que estas competencias fueron montadas mostraron ser muy frágiles y desbalanceadas para actuar de acuerdo con lo propuesto por los simpatizantes de la NGP. Como se vio en el apartado teórico, la competencia por fondos requiere tomar riesgos y apostar sobre posibles resultados, pero para los funcionarios locales los riesgos no eran distribuidos de igual manera.

El gobierno central, por otro lado, no contaría con los incentivos para cambiar la situación actual, ya que ejercen un poder sustantivo durante el proceso. Si a esto sumamos la falta de un funcionario regional o metropolitano que efectivamente pueda representar los intereses locales en su conjunto llegamos a una situación donde los municipios compiten entre ellos mientras intentan acomodarse a las señales (directas e indirectas) emanadas del gobierno central.

La competencia entendida en estos términos fomenta las desigualdades territoriales. Entre los entrevistados hay una clara sensación de desesperanza y docilidad alimentada por la relación establecida con el gobierno central. Esto puede tener variadas implicaciones locales, como la concentración de población en municipios populosos o la relegación de las administraciones locales incapaces de competir.

Para que el FNDR cumpla sus objetivos de manera cabal y logre un desarrollo armónico interregional, los hallazgos de este estudio sugerirían concentrar las acciones en dos flancos. Primero, en el desarrollo de las capacidades instaladas

entre los municipios con altas necesidades pero escaso personal calificado. Esto se propiciaría fomentando la retención de profesionales destacados por medio de incentivos (económicos y profesionales) y posibilitando la contratación de funcionarios con experiencia en planificación en los lugares donde más se necesitan. Por este medio se garantizaría la eficiencia del gasto público (manteniendo la evaluación *ex ante*) y se le dotaría a los municipios más desventajados de mejores herramientas para competir, aumentando así la equidad del proceso. Una vez que los municipios cuenten con cuadros técnicamente calificados los esfuerzos deberían apuntar a la priorización de los proyectos en competencia. El acortamiento de brechas entre municipios presupone que estos no solo cuenten con proyectos viables, sino que también se establezcan estándares mínimos regionales en cuanto a cobertura y calidad. Una vez que estos hayan sido determinados, el FNDR debería focalizarse en financiar aquellos proyectos que contribuyan en mayor manera al cierre de brechas, posibilitando la convergencia entre los municipios de cada región.

La competencia intermunicipal es un mecanismo menos inocuo de lo que la literatura plantea, por lo que los incentivos deben plantearse de manera correcta. Fuera de los efectos financieros de la no obtención de fondos, los funcionarios en competencia han desarrollado una mentalidad dependiente y una baja motivación acrecentada por el exceso de trabas para implementar los proyectos generados localmente. Estos hallazgos dan luces sobre un fenómeno de alta relevancia en el campo de los estudios locales y administración pública, integrando la visión de los funcionarios locales a cargo de la obtención de fondos competitivos. Como una nueva perspectiva de análisis se sugiere el análisis de los fondos de cooperación internacional, los cuales están presentes en la mayoría de los países de la región y donde podrían replicarse parte de los hallazgos aquí propuestos. 

REFERENCIAS

- Aberbach, J.D. y T. Christensen (2001), “Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity, and Rational Actors”, *Public Administration*, 79(2), pp. 403-422, DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00262>.
- Acuña, A. (2009), “Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo”, tesis de ingeniería, Universidad de Chile-Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas-Departamento de Ingeniería Industrial.
- Acuña, H., D. Carrasco, M. Carrasco y A. Cazor (2017), “Transferencias gubernamentales discrecionales para la captura de votos: El caso de Chile”, *Economía y Política*, 4(1), pp. 37-96.

- Agranoff, R. (2012), *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Ahmad, E. y J. Craig (eds.) (1997), *Intergovernmental Transfers: Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., World Bank, pp. 73-107.
- Aninat, I., I. Irrarrázaval, C. Larraín, S. Razmilic y J. Rodríguez (2020), “Finanzas públicas regionales: Propuestas presupuestarias e institucionales”, en I. Aninat, S. Razmilic, J. Rodríguez e I. Irrarrázaval (eds.), *Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Araya, E. y A. Cerpa (2008), “La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena”, *Revista de Estudios Politécnicos*, VII(11), pp. 19-47.
- Armijo, G. (2000), “La urbanización del campo metropolitano de Santiago: Crisis y desaparición del hábitat rural”, *Revista de Urbanismo*, 3.
- Atienza, M. y P. Aroca (2012), “Concentración y crecimiento en Chile: Una relación negativa ignorada”, *EURE* (Santiago), 38(114), pp. 257-277.
- Ávila, I.R. y A.D.I. Reyes (2021), “Fatiga, límites de deuda y espacio fiscal de los gobiernos estatales en México”, *Gestión y Política Pública*, XXX(2), pp. 29-65.
- Balbontín, R., L. Escobar y A. Seemann (2017), *Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile*, Santiago de Chile, Dipres.
- Barzelay, M. (2003), *La nueva gerencia pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*, Ciudad de México, FCE.
- Beam, D.R. y T.J. Conlan (2002), “Grants”, en L.M. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 340-380.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), “Ingresos municipales en Centroamérica: Situación actual y perspectivas de modernización”, *Memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal*, diciembre, Antigua, Guatemala, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bradford, D.F. y W.E. Oates (1971), “The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions”, *The Quarterly Journal of Economics*, 85(3), pp. 416-439.
- Bravo, J. (2014), “Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile”, *Temas de la Agenda Pública*, 9(68), pp. 5-18.
- Brennan, A., J. Rhodes y P. Tyler (1998), *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund: A Partnership for Regeneration, an Interim Evaluation*, Londres, Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Bryson, J.M., B.C. Crosby y L. Bloomberg (2014), “Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”, *Public Administration Review*, 74(4), pp. 445-456, doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>. 470.

- Buchanan, J.M. (2001), "Fiscal Equalization Revisited", presentado en la conferencia *Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?* Montreal, 25 de octubre.
- Buurman, M., J. Delfgauw, R. Dur y S. Van den Bossche (2012), "Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic?" *Journal of Economic Behavior & Organization*, 83(3), pp. 279-291.
- Carley, S., S. Nicholson-Crotty y E.J. Fisher (2015), "Capacity, Guidance, and the Implementation of the American Recovery and Reinvestment Act", *Public Administration Review*, 75(1), pp. 113-125.
- Chica, S. y C. Salazar (2016), "Nueva y posnueva gestión pública: ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?", *Administración & Desarrollo*, 46(1), pp. 100-125.
- Christensen, T. y P. Lægreid (2005), "Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography", *Public Performance & Management Review*, doi: <https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051848>.
- Clarke, V. y V. Braun (2014), "Thematic Analysis", *Encyclopedia of Critical Psychology*, Nueva York, Springer, pp. 1947-1952.
- Collins, B.K. y B.J. Gerber (2006), "Redistributive Policy and Devolution: Is State Administration a Road Block (grant) to Equitable Access to Federal Funds?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), pp. 613-632.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo*, 7 de octubre, Santiago de Chile.
- Cooper, T.L. y D.C. Menzel (2013), *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. Armonk, M.E. Sharpe.
- Correa, C.L. y P. Correa (2021), "Historia y evolución del financiamiento a los gobiernos regionales", *Puntos de Referencia*, 566, pp. 2-24.
- Cuevas, C.G. (2013), "Ventaja electoral de incumbentes en Chile: Evidencia para elecciones municipales", tesis de maestría, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile-Instituto de Economía.
- Dawson, S. y C. Dargie (2002), *New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health*, Londres, Routledge.
- Díaz, A. (1993), "Los cuasi mercados de participación... casi participación", Seminario de Políticas Públicas, Santiago de Chile, Universidad Arcis.
- Domberger, S. (1998), *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford, Oxford University Press.
- Dunn, W.N. y D.Y. Miller (2007), "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform", *Public Organization Review*, 7(4), pp. 345-358.

- Dworkin, S.L. (2012), "Sample Size Policy for Qualitative Studies Using in-depth Interviews", *Archives of Sexual Behavior*, 41, pp. 1319-1320.
- Foley, P. (1999), "Competition as Public Policy: A Review of Challenge Funding", *Public Administration*, 77(4), pp. 809-836.
- Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT) (2021), "Obtener recursos del Fondo Invierte para el desarrollo territorial", en: <https://www.gob.pe/9065-obtener-recursos-del-fondo-invierte-para-el-desarrollo-territorial-fidt> [fecha de consulta: 28 de julio de 2021].
- Gruening, G. (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, 4(1), pp. 1-25.
- Haque, M.S. (2004), "New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications", *Encyclopedia of Life Support Systems*, vol. 1 "Public Administration and Public Policy".
- Hernández, R.A. (2019) *Discrecionalidad en la distribución de recursos a los gobiernos regionales: Análisis de la legislación y de los presupuestos regionales*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Ider (Instituto de Desarrollo Local y Regional) y Universidad La Frontera (2009), *Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal: Un desafío para Chile del futuro Proyecto BCN Innova, informe final*, Temuco, 14 de septiembre.
- John, P. y H. Ward (2005), "How Competitive is Competitive Bidding? The Case of the Single Regeneration Budget Program", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), pp. 71-87.
- John, P., H. Ward y K. Dowding (2004), "The Bidding Game: Competitive Funding Regimes and the Political Targeting of Urban Programme Schemes", *British Journal of Political Science*, 34(3), pp. 405-428.
- Johnson, R.A. y D.W. Wichern (2004), "Multivariate Analysis", en S. Kotz, C.B. Read, N. Balakrishnan, B. Vidakovic y N.L. Johnson (eds.), *Encyclopedia of Statistical Sciences*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- King, D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres, Routledge.
- King, D. (1992), "Issues in Multi-level Government", en P.M. Jackson (ed.), *Current Issues in Public Sector Economics*, Londres, Palgrave, pp. 156-182.
- Krishna, V. (2002), *Auction Theory*, San Diego, Academic Press.
- Lamothe, S. (2015), "How Competitive is 'Competitive' Procurement in the Social Services?" *The American Review of Public Administration*, 45(5), pp. 584-606.
- Livert, F. y X. Gainza (2017), "Distributive Politics and Spatial Equity: The Allocation of Public Investment in Chile", *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2017.1309013.

- Loader, K. (2002), “What Price Competition? The Management of Competitive Funding in UK Local Government”, *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), pp. 565-577.
- Localis (2014), *To Bid or Not to Bid: Calculating the Costs of Competitive Funding Processes*, Westminster, Localis.
- Löffler, E. y T. Bovaird (2004), “Understanding Public Management and Governance”, en T. Bovaird, E. Löffler y E. Loeffle (eds.), *Public Management and Governance*, Londres, Routledge, pp. 27-38.
- Mancha-Navarro, T., D. Tripodi, J.R. Cuadrado-Roura, R. Lizana y P. Aroca (2006), *Evolución, lecciones y desafíos de las políticas de desarrollo regional/territorial en Chile*, Madrid, Universidad de Alcalá-Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- McGinn, N. y S. Street (1986), “Educational Decentralization: Weak State or Strong State?” *Comparative Education Review*, 30(4), pp. 471-490.
- McLaughlin, K. y S.P. Osborne y E. Ferlie (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Milanesi, A. y C. Ramos (2017), “Public Management Models, Latin America”, en A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Ámsterdam, Springer, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2692-1.
- Molina, K.D. (2006), “Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003)”, Documento de Apoyo Docente-N6, Universidad de Chile.
- Montecinos, E. y P. Contreras (2021), “Municipios y democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana?” *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 23, pp. 63-80.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1120-1149.
- Oatley, N. (1995), “Competitive Urban Policy and the Regeneration Game”, *Town Planning Review*, 66(1), pp. 1-14.
- OHE Commission (Office of Health Economics) (2012), *Report of the Office of Health Economics Commission on Competition in the NHS*, Londres, OHE Commission.
- Olavarría, M., B. Navarrete y V. Figueroa (2011), “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”, *Política y Gobierno*, XVIII(1), pp. 109-154.
- Orellana, A. (2009), “La gobernabilidad metropolitana de Santiago: La dispar relación de poder de los municipios”, *Eure*, 35(104), pp. 101-120.

- Osborne, D. y P. Plastrik (2000), *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, San Francisco, Jossey Bass.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*, Reading, Addison Wesley.
- Osborne, S.P. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Peters, B.G. y J. Pierre (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp. 223-243.
- Pineda, E., T. Ter-Minassian, E. Ahmad, L. Letelier e I. Fernández (2018), *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: Evidencia de Chile*, Washington, D.C., BID.
- Piña, G. y C. Avellaneda (2017), *Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Pompa, C. (2013), *Understanding Challenge Funds*. Londres, ODI.
- Rajaraman, I. y G. Vasishta (2000), "Impact of Grants on Tax Effort of Local Government", *Economic and Political Weekly*, 35(33), pp. 2943-2948.
- Ramírez de la Cruz, E.E. (2012), "Instituciones y gobernanza metropolitana: Una primera aproximación al caso de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), pp. 491-520.
- Robinson, K.L. (2017), "Fortune Favors the Funded: Equity v. Efficiency in Government Grant Design", tesis de maestría, California State University.
- Savas, E.S. (1982), *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Londres, Chatham House Publishers
- Shah, A. (2006), "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", documento de trabajo 4039, Banco Mundial.
- Sinim (Sistema Nacional de Información Municipal) (2016), *Datos municipales*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en: http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php [fecha de consulta: 18 de marzo de 2016].
- Smart, M. (2007), *The Incentive Effects of Grants: Intergovernmental Fiscal Transfers*, Washington, D.C., Banco Mundial, pp. 203-223.
- Stewart, J. y K. Walsh (1992), "Change in the Management of Public Services", *Public Administration*, 70(4), pp. 499-518.
- Taylor, P., I. Turok y A. Hastings (2001), "Competitive Bidding in Urban Regeneration: Stimulus or Disillusionment for the Losers?" *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(1), pp. 45-63.
- Valenzuela, J.P. (2007), *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de*

- los gobiernos subnacionales en Chile*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Programa de Investigación en Educación.
- van Manen, M. (1984), "Doing Phenomenological Research and Writing", *International Journal of Qualitative Methods*, 31(6), pp. 1069-1082, DOI: 10.1177/10497323211003058.
- Verbeeten, F.H.M. y R.F. Speklé (2015), "Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management", *Organization Studies*, 36(7), pp. 953-978, DOI: <https://doi.org/10.1177/0170840615580014>.
- Von Baer, H., I. Toloza y F. Torralbo (2012), *Chile descentralizado y desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado (2014-2030) y un nuevo programa de gobierno (2014-2018) en descentralización y desarrollo territorial*, Santiago de Chile, Conarede/Proyecto País del Colegio de Ingenieros/AUR/Fundación Avina.
- Ward, H. (1997), "The Single Regeneration Budget and the Issue of Local Flexibility", *Regional Studies*, 31(1), pp. 78-81.
- Ward, H. y P. John (2008), "A Spatial Model of Competitive Bidding for Government Grants: Why Efficiency Gains are Limited", *Journal of Theoretical Politics*, 20(1), pp. 47-66.
- White, C., D. Bloyce y M. Thurston (2020), "The Double-bind of Competitive Funding: Exploring the Consequences of State-funded Bidding Processes in a Locally Managed Cycling Infrastructure Project", *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 20(4), pp. 173-193.
- Zavala-Villalón, G., C. Ganga-León, R. Rojas-Andrade, B. Torres Cortés y L. Leiva Bahamondes (2020), "Implementación de un programa público de salud mental escolar en Chile en el contexto de la nueva gestión pública", *Gestión y Política Pública*, XXIX(2), pp. 447-475.

Francisco Moller Domínguez es cientista político con un máster en Metodologías de la Investigación Social por la London School of Economics (LSE) y doctorado en Gobiernos Locales por la Universidad de Birmingham. Especializado en el estudio de la administración local con experiencia en el análisis de datos y finanzas públicas. Research Associate del Instituto de Gobiernos Locales, se encuentra trabajando de manera remota en diversas investigaciones.