

Chile: Distribución de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y elección directa de Consejeros Regionales

Exequiel Gaete Pavez

Investigador independiente
ex.gaete@gmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo es investigar los criterios de asignación comunal del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), así como los efectos que tuvo la reforma electoral de 2013 en estos criterios de asignación. Para el cumplimiento de estos objetivos, se revisaron los recursos transferidos a las comunas del país entre el 2011 y el 2018, de acuerdo a criterios socioeconómicos, geográficos y políticos. El principal hallazgo de este trabajo es que la distribución comunal de recursos responde principalmente a criterios sociodemográficos, muy por sobre factores políticos. Entrando al detalle de los sesgos, menores pero existentes, estos apuntan a una distribución desigual de recursos hacia comunas que funcionan como capitales regionales y provinciales, a comunas políticamente alineadas entre sus Alcaldes con los gobernadores regionales y el ejecutivo nacional, y hacia las comunas en que no hubiesen Consejeros Regionales con domicilio electoral en ellas.

Palabras clave: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, distribución local de recursos, descentralización política, descentralización fiscal, reformas electorales regionales.

Chile: Municipal allocation of resources of the National Fund for Regional Development and the direct election of the Regional Councillors

Abstract

This research aims to investigate the communal allocation criteria of the National Fund for Regional Development. Additionally, it is expected to investigate the possible effects that the electoral reform of 2013 had on the allocation of public resources. To reach this objective, the resources transferred to the country's communes between 2011 and 2018 are analysed, according to socioeconomic, geographic and political variables. The main finding of this research is that the allocation of resources has followed mainly socioeconomic criteria, well above political factors. Even so, both minor and specific biases in the allocation are found in an overproportion of resources delivered to regional and provincial capital communes, in communes headed by mayors politically aligned with majorities in regional and national governments, and towards those communes in which there are no Regional Councillors who register an electoral domicile in their territories.

Keywords: National Fund for Regional Development, municipal allocation of resources, devolution, fiscal decentralisation, regional electoral reforms.



Fecha recepción: 03-05-2023

Fecha aceptación: 23-08-2023

La transferencia de recursos públicos desde un nivel superior de gobierno hacia niveles locales ha sido una estrategia de desarrollo ampliamente utilizada en el mundo. Se ha sugerido que, al reducir la distancia entre quienes deben tomar las decisiones públicas y la ciudadanía, se podrá alcanzar un mejor conocimiento de las necesidades particulares de cada territorio, y, por tanto, se pueden diseñar e implementar políticas públicas más eficientes y efectivas (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2011).

A nivel subnacional, Chile es reconocido como un país con importantes disparidades territoriales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 201; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018). En general, las decisiones con impacto territorial son tomadas centralmente, ya sea a nivel nacional o regional. Dado el amplio consenso sobre esto, se ha promovido una agenda de descentralización, que entre otros hitos consideró la elección directa de los Consejeros Regionales en 2013. Previa a esta reforma, los Consejeros Regionales eran electos indirectamente, por los integrantes de los respectivos Consejos Municipales.

El cambio en la fuente de legitimidad de los Consejeros Regionales está asociado a sus responsabilidades, entre ellas, la aprobación de los proyectos a financiar con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este Fondo es el principal instrumento público de los Gobiernos Regionales para financiar proyectos que gatillen dinámicas de desarrollo territorial, llegando a representar el 1% del total del presupuesto público nacional (Balbotín et al., 2017).

El objetivo principal de este trabajo es mejorar la comprensión de la asignación efectiva de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y entender cómo los cambios institucionales, en particular la elección de los Consejeros Regionales, han impactado en esta distribución. La pregunta central que busca responder este estudio es: “¿Cuáles han sido los criterios utilizados a nivel local para asignar los recursos del FNDR entre los años 2011 y 2018?”.

En el contexto de la reforma electoral de 2013, esta pregunta implica una comparación entre los criterios de asignación antes y después de dicha reforma. Para abordar esta pregunta, se ha realizado un análisis cuantitativo de la inversión pública regional a nivel local, utilizando modelos de regresión lineal. En este análisis se incorporan diversas variables, incluyendo factores geográficos, políticos y socioeconómicos. Se evalúan tanto la totalidad del periodo de estudio (2011-2018) como los periodos anteriores y posteriores a la reforma electoral (2011-2014 y 2015-2018).

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se expone una revisión de la literatura existente sobre la asignación local de recursos, y posteriormente, los elementos del sistema político institucional chileno. Luego,

se presenta la estrategia metodológica, basada en modelos cuantitativos de la asignación comunal de recursos a partir de variables socioeconómicas, geográficas y políticas. Posteriormente, se presentan los resultados, tanto para todo el periodo como para los años anteriores y posteriores a la reforma. Finalmente, se presenta una discusión acerca de los resultados alcanzados, y como es que estos hallazgos se vinculan con el proceso de descentralización actualmente discutiéndose en Chile.

Este estudio busca contribuir a una comprensión más sólida de los criterios que guían la asignación de recursos y, al mismo tiempo, pretende ofrecer insumos valiosos para el diseño de herramientas más efectivas en los ámbitos de descentralización política y fiscal. Independientemente de los resultados que se esperaban alcanzar con la reforma de 2013, las alteraciones institucionales en los mecanismos de transferencia de recursos hacia el nivel local tienen un impacto significativo en las decisiones racionales de quienes deben tomar estas determinaciones.

Desde una perspectiva orientada a la eficiencia del gasto público, los responsables de la toma de decisiones podrían optar por concentrar los recursos en áreas más rezagadas (como territorios con niveles más altos de pobreza, por ejemplo) o en regiones con mayor densidad de población (para aprovechar economías de escala, externalidades positivas o mercados laborales más robustos). No obstante, en un contexto en el que estos tomadores de decisiones son elegidos por votación popular, sus incentivos se ven alterados, ya que empiezan a considerar los efectos de sus elecciones en términos de su posible reelección.

Marco Teórico

Los factores relacionados con la asignación de recursos públicos desde instancias nacionales hacia escalas locales han sido objeto de extensa investigación. Se han explorado los criterios que rigen la distribución de fondos, considerando variables socioeconómicas, políticas, institucionales, temporales y diversas combinaciones de estas. Además, se ha investigado el impacto de estas transferencias en las regiones, abordando cuestiones de equidad, desarrollo territorial y resultados electorales. En términos generales, la literatura ha profundizado en diferentes modelos de toma de decisiones que influyen en la asignación de recursos, examinando la importancia relativa de factores socioeconómicos frente a factores puramente electorales (Luca & Rodríguez-Pose, 2015).

Uno de los factores clave que determina los procesos de asignación de recursos es la legitimidad de origen de los actores involucrados. Si las personas encargadas de la asignación de recursos son designadas por una autoridad central (como el Presidente de la República, por ejemplo), es natural que tomen deci-

siones alineadas con los intereses presentes o futuros de las autoridades que las nombraron en sus cargos. En el mismo sentido, si quienes asignan recursos son elegidos por la ciudadanía, tendrán incentivos para tomar decisiones que respalden sus objetivos electorales (Corvalán et al., 2018).

Dado que los recursos públicos son limitados, los criterios de asignación pueden definirse de manera estrictamente técnica o, por el contrario, pueden ser discrecionales. En general, las autoridades responsables de distribuir recursos poseen cierto grado de libertad al decidir entre sectores económicos (infraestructura, servicios públicos, actividades de fomento productivo) y entre territorios específicos. Esta forma de transferencia ha sido ampliamente utilizada y suele justificarse por tres razones principales. En primer lugar, los gobiernos locales suelen tener acceso a información más precisa sobre las necesidades y expectativas de sus propios territorios. En segundo lugar, la discrecionalidad en la asignación permite aprovechar los efectos positivos de propagación (*spillover effects*) entre diferentes territorios. En tercer lugar, una transferencia coordinada puede evitar diseconomías de escala, lo que facilita una utilización más eficiente de los recursos (Gonschorek et al., 2018).

Incorporando la dimensión política a esta distribución, se identifican dos mecanismos que permiten entender los incentivos que existen a la hora de trasladar la asignación de recursos desde un nivel central hacia un nivel subnacional (Coman, 2018).

Por un lado, las autoridades nacionales pueden distribuir recursos entre sus líderes locales, con quienes mantienen vínculos de clientelismo y patronazgo. Así, las autoridades nacionales fortalecen sus posibilidades de mantenerse en el poder y aseguran la lealtad de sus adherentes.

Por otro lado, las autoridades pueden intentar focalizar la entrega de recursos a otros grupos de personas y territorios, para intentar convencer a nuevos votantes de darles su apoyo en las siguientes elecciones. Teniendo estos elementos electorales en mente, los votantes deben tener claridad de dónde provienen estos recursos y quiénes son las autoridades a las cuales entregarles su apoyo.

En contextos multipartidistas, para que esta claridad exista, debe existir entonces una alineación política entre las autoridades centrales y las subnacionales, ya sea a nivel de partidos políticos o de coaliciones (Arulampalam et al., 2009). Para los votantes, en la medida que exista esta alineación política, no es necesario que comprendan todo el esquema de transferencias intragubernamentales, sino simplemente, deben tener claro cuál partido político o coalición es la que les está entregando recursos (Tavits, 2009).

En un contexto de competencia política, las estrategias políticas de distribución de recursos son varias. Líderes políticos pueden entregar una mayor

cantidad de recursos a aquellos territorios donde se encuentra una mayor cantidad de adherentes (Kauder et al., 2016), o a aquellas regiones en que exista una mayoría de escaños a nivel local alineada con la identidad política de las autoridades nacionales, lo que ocurre especialmente en un contexto de gobiernos locales definidos por listas abiertas (Tavits, 2009).

Otra opción es que la asignación de recursos se realice de acuerdo con un modelo de swing voters, según el cual los recursos deben asignarse a aquellos territorios en que existe una alta competencia política. El objetivo entonces de esta estrategia es conseguir el apoyo electoral que asegure una alineación política en el futuro (Dixit & Londregan, 1995).

La definición sobre la fórmula de asignación de recursos dependerá de la aversión al riesgo de las autoridades nacionales: un modelo que prioriza a los electores tradicionales asignará recursos a aquellos territorios en que existe claridad en que se está entregando recursos a sus adherentes, mientras que la selección de un modelo de swing voters podría estar entregando potencialmente recursos a un territorio que apoye mayoritariamente a grupos de oposición (Castells & Solé-Ollé, 2005).

Adicionalmente, algunos autores han destacado la importancia de los sistemas electorales a nivel local, pues estos definen las reglas que permiten una eventual alineación entre las autoridades nacionales y locales (Bracco et al., 2015).

Existe evidencia que vincula los sistemas electorales proporcionales con una asignación de recursos sesgada hacia aquellos territorios en que existe una alineación política entre las autoridades nacionales y los gobiernos locales, que es proporcional a la tasa de escaños ocupados por el partido o la coalición del gobierno nacional en los gobiernos locales (Tavits, 2009). Este fenómeno es típico de sistemas proporcionales, y podría estar vinculado además a los casos en que existe una posibilidad (percibida) de aumentar el número de escaños en la próxima elección. Esto, especialmente si con ese escaño adicional se alcanza una mayoría, y, por tanto, es posible construir una mayor congruencia ideológica (Castells & Solé-Ollé, 2005).

En línea con estos hallazgos, los sistemas que permiten una competencia al interior de las listas (de partidos o coaliciones) generan facciones que requieren de recursos económicos, y, por tanto, utilizan sus diferencias internas para obtener una mayor proporción de transferencias (Golden & Chang, 2001).

Finalmente, otro elemento identificado como relevante son las características individuales de quienes deciden dónde se asignarán los recursos. Uno de los principales factores corresponde a la existencia de algún vínculo personal entre las autoridades y los territorios que representan, usualmente denominado “home bias” (Carozzi & Repetto, 2016: 15) o “favoritismo regional” (Gonschorek et al.,

2018: 25). Este sesgo puede vincularse a los incentivos que tienen los tomadores de decisión: puede relacionarse al pago de algún compromiso adquirido, el mejor acceso a redes de información o influencia entre las autoridades y las localidades, una mayor sensibilidad hacia sus demandas, o bien por el interés que pueden tener en mejorar su posición personal en su carrera política (Carozzi & Repetto, 2016; Fiva & Halse, 2016).

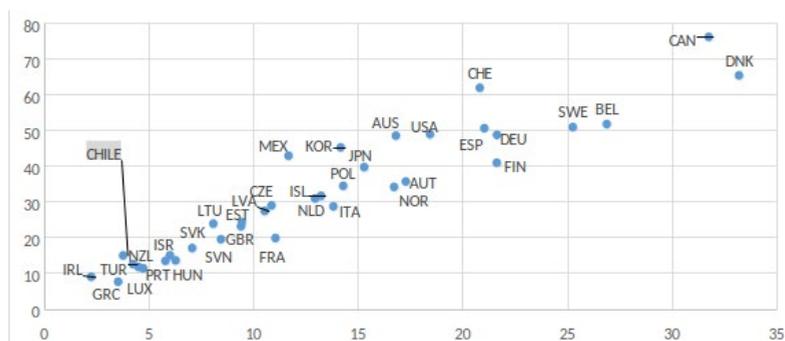
A partir de estos elementos, se ha encontrado evidencia en casos de listas electorales cerradas como en Noruega (Fiva & Halse, 2016), y en los sistemas electorales paralelos de Alemania (Kauder et al., 2016) e Italia (Carozzi & Repetto, 2016). En estos casos, se ha encontrado que los lugares de nacimiento o de residencia de las autoridades recibieron una mayor proporción de recursos.

Considerando estos antecedentes, la multiplicidad de variables involucradas y su naturaleza mixta sugiere que los modelos son altamente dependientes de los contextos específicos analizados (Gonschorek et al., 2018).

Institucionalidad En Chile

En Chile, la transferencia de recursos desde el nivel central hacia niveles subnacionales se enmarca en un estado unitario, según lo establecido en su Constitución. Tal como se indica en la Figura 1, su grado de centralidad es alto, en línea con reportes que lo califican “un país unitario altamente centralizado” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Figura 1. Gasto público subnacional como porcentaje del producto interno bruto y del total del gasto público, 2018



Fuente: Elaboración propia, en base a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020)

La Constitución del país establece además un gobierno a través de regiones y provincias, y un nivel de administración local. Por un lado, las regiones son lideradas por Gobiernos Regionales, constituidos por una máxima autoridad regional (denominada “Intendente Regional” hasta 2021) y un Consejo Regional (compuesto por Consejeros Regionales). Por el otro lado, la máxima autoridad local son los Alcaldes, que lideran administraciones locales en conjunto con el Concejo Municipal (compuesto por Concejales).

Las regiones se establecen como órganos que promueven el desarrollo regional y la planificación territorial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). En la esfera local, las municipalidades son entidades autónomas, responsables de la administración de sus comunas, aunque con escasa capacidad de generar recursos. Esta ausencia de fuentes de ingreso autónomo municipal, y las importantes disparidades territoriales en el país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018) han derivado en un permanente estado de subfinanciamiento local y de una alta dependencia de los municipios de los recursos provenientes del nivel central (Livert & Gaínza, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

En este contexto, se crea en 1975 el FNDR, definido como un instrumento de inversión pública (Franken, 2005) con el objetivo de compensar las disparidades territoriales presupuestarias de los Gobiernos Regionales, principalmente entre la región Metropolitana de Santiago y el resto de las regiones.

Para alcanzar esto, los criterios iniciales de asignación entre las regiones consideraban variables geográficas (por ejemplo, la distancia entre la capital de cada región y la Región Metropolitana de Santiago), lo que favorecía a los territorios de los extremos norte y sur del país. La situación cambió a mediados de la década de 1990, al aplicarse modificaciones que le entregaron mayor relevancia en la asignación de recursos a las condiciones socioeconómicas de los habitantes de cada región (Franken, 2005).

Hoy en día, la distribución interregional del FNDR está definida por el Decreto 132 de 2007 (y su modificación en mediante el decreto 233 de 2009), que establece una distribución basada en criterios socioeconómicos y de eficiencia del gasto público, tal como se detalla en Tabla 1. Es importante notar que esta norma define con claridad los criterios y las fuentes de información que serán utilizadas para asignar los recursos, formula que no entrega espacio a discrecionalidad.

Tabla 1. Criterios de asignación del FNDR entre las regiones del país

Criterio	Descripción	Porcentaje
Población en condiciones de pobreza e indigencia (49,5% del total de recursos)	Población bajo la línea de pobreza e indigente	27,00 %
	Tasa de pobreza regional	9,00 %
	Población pobre rural	9,00 %
	Hogares bajo la línea de pobreza con jefatura femenina	4,5%
Características territoriales (geográficas) de cada región (40,5% del total)	Raíz de la superficie regional	27,00 %
	Índice de Costo de pavimentación	4,50 %
	Índice de costo de construcción de viviendas	4,50 %
	Tasa de ruralidad de la región	4,50 %
Estímulo a la eficiencia (5% del total)	Aspecto de mejoramiento de la salud	2,00 %
	Aspecto de mejoramiento de la educación	2,00 %
	Aspecto Gestión de la Inversión Regional	1,00 %
Gastos de emergencia (5% del total)		5,00 %
Total		100,00 %

Fuente: Elaboración propia, en base a Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2007, 2009).

En la práctica, el FNDR se constituye como la principal fuente de financiamiento de los gobiernos regionales (Livert & Gainza, 2018). Adicionalmente, el Fondo funciona para los gobiernos locales como una fuente de financiamiento, en tanto es frecuente que busquen apalancar recursos desde el nivel regional para financiar proyectos para los cuales no tienen presupuesto. Para que esto ocurra, los proyectos deben ser aprobados por el Consejo Regional, luego de ser presentados por la máxima autoridad regional, lo que puede suceder en cualquier momento del año.

Estos elementos exponen una de las paradojas del instrumento: mientras que la asignación de recursos entre las regiones sigue un proceso guiado por criterios técnicos altamente detallados, al interior de las regiones no existe criterio alguno que defina a cuáles territorios o sectores se deben entregar los recursos. El FNDR puede financiar con recursos públicos todo tipo de proyectos de inversión (estudios básicos, programas o proyectos), de cualquier sector (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2014). El único requisito que los proyectos deben cumplir para ser financiados es superar un análisis de costo/beneficio y de factibilidad técnica (Livert & Gainza, 2018).

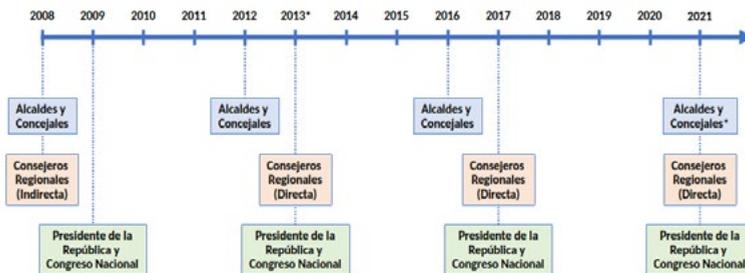
Sobre las autoridades políticas directamente involucradas en la asignación comunal de los recursos del FNDR, en el nivel local, los Alcaldes son autoridades electas mediante el voto de la ciudadanía por periodos fijos de cuatro años, mediante un sistema de mayoría simple. En la misma votación, son electos los

Concejales, un grupo de autoridades elegidas mediante listas abiertas en un sistema proporcional, en cada comuna.

En el caso de las autoridades regionales, se han aprobado en los últimos años una serie de reformas que se han enmarcado en un proceso amplio de descentralización. Entre las más significativas está el cambio en el mecanismo de elección de los Consejeros Regionales (electos por primera vez en 2013), reemplazando un sistema de elección indirecta (a través de los Concejales de cada región, que se constituían como un Colegio Electoral). En sus primeras versiones, la elección directa de los integrantes de los Consejos Regionales se ha hecho simultáneamente con las elecciones nacionales. A su vez, hasta antes de la primera elección directa de los Gobernadores Regionales en 2021, la máxima autoridad regional (denominado Intendente) era designada por el Presidente de la República, lo que aseguraba su alineación política.

Tal como se indica en el calendario electoral graficado en figura 2, tanto para las votaciones en 2009 (nacionales), 2012 (locales), 2013 (nacionales y regionales) y 2016 (locales), la principal competencia política se concentró entre las dos principales coaliciones políticas del país, que en su conjunto lograron definir al 95% de los escaños en la Cámara de Diputados: “Nueva Mayoría”, coalición de centro izquierda; y la “Alianza por Chile”, coalición de grupos de derecha. Ambas alianzas electorales son ampliamente reconocidas en el país, y formaron las coaliciones de los gobiernos de 2010 – 2013 (Alianza por Chile) y de 2014 – 2017 (Nueva Mayoría).

Figura 2. Calendario electoral, para elecciones nacionales, regionales y locales, entre 2008 y 2021



Fuente: Elaboración propia.

Una Nueva Lógica En La Asignación De Recursos

En los últimos años, ha crecido el interés en explicar los factores de asignación de recursos desde niveles centrales hacia gobiernos subnacionales, poniendo especial interés en el vínculo político entre las autoridades nacionales y locales. Un elemento común en estas investigaciones es que no profundizan en la naturaleza política de la entidad que transfiere los recursos, asumiéndose que estos son transferidos desde un cargo central uninominal, y, por ende, sin mayor complejidad.

Sin embargo, la asignación local del FNDR no sigue esta lógica, toda vez que los Gobiernos Regionales están compuestos por autoridades regionales que representan a distintas fuerzas políticas y están personalmente vinculadas a determinados territorios. Siguiendo esta línea, no existen a la fecha estudios en Chile acerca del rol de los gobiernos regionales (como un conjunto de autoridades) y sus motivaciones para distribuir recursos entre las comunas, aun tomando en cuenta las amplias áreas de inversión y la alta discrecionalidad en la asignación de recursos.

Para evaluar el impacto de las diferentes lógicas detrás de la asignación local de recursos, la reforma al sistema electoral de 2013 resulta ideal, pues este cambio altera el vínculo entre las autoridades encargadas de asignar los recursos y la ciudadanía.

Metodología

Para entender los mecanismos relacionados a la asignación local de recursos, las unidades de observación de este trabajo son las 345 municipalidades del país, agrupadas por regiones. En particular, se analiza el logaritmo del gasto per cápita (en miles de pesos) para cada una de las comunas, en cada uno de los años entre 2011 y 2018. Para esto, se analizó el portafolio de proyectos de cada uno de los quince gobiernos regionales vigentes en ese periodo.

En la práctica, del total de 243.337 proyectos ingresados en el banco de proyectos, es posible identificar que 51.339 fueron proyectos comunales financiados (total o parcialmente) con recursos del FNDR. Los proyectos intercomunales, o de otro nivel, no fueron considerados, pues no es posible conocer dónde se realizó específicamente el gasto público. Los montos transferidos para cada comuna y año fueron ajustados a precios de 2011. La decisión de usar el logaritmo de gasto per cápita está basada en un mejor ajuste a la distribución normal, y es usualmente adoptada en este tipo de estudios (Corvalán et al., 2018; Lara & Toro, 2019; Livert & Gaínza, 2018).

El periodo de tiempo analizado entrega variabilidad política en los cargos públicos involucrados. Entre 2011 y 2018 se suceden dos mandatos presidenciales (2010 - 2014, y 2015 - 2018), dos periodos de gobiernos regionales (2009 - 2013, y 2014 - 2018), y tres periodos de gobiernos locales (2008 - 2012, 2012 - 2016, y 2016 - 2020).

A partir de la revisión de la literatura, se identificaron tres tipos de variables, a saber:

- **Socioeconómicas:** La caracterización socioeconómica de los territorios es usualmente utilizada para establecer una línea base, sobre la que se espera medir el impacto de otros factores en la distribución de recursos. Adicionalmente, algunos de estos factores son en sí mismos parte de la fórmula de distribución de recursos del FNDR. En esta oportunidad, se consideran datos de población total, personas mayores de 18 años (población en edad de votar), y tasa de población urbana. También se considera la proporción de hogares con ingresos menores a la línea de pobreza. Adicionalmente, se considera la tasa municipal de funcionarios que cuentan con un título profesional, como indicador de las capacidades de los municipios para diseñar proyectos financiables.
- **Geográficas:** Se consideran variables geográficas como criterios para la asignación de recursos del FNDR. En particular, se evalúa el impacto de la distancia de cada municipio a su respectiva capital regional, y su densidad poblacional. También se generan variables auxiliares, que permiten reconocer a las capitales regionales y provinciales.
- **Políticas:** Para evaluar el impacto de variables políticas en la distribución de recursos se toman en consideración 13 indicadores. En primer lugar, se genera una variable ordinal, que indica el año del mandato presidencial en que se asignan los recursos (primero, segundo, tercero o cuarto). Se ha incorporado esta variable a modo de control, a pesar de que no es objetivo de este trabajo realizar un análisis político del ciclo presupuestario, como otros autores lo han realizado (Corvalán et al., 2018; Lara & Toro, 2019).

En segundo lugar, se generan tres variables que permiten modelar la alineación política a nivel de partidos entre los alcaldes, el consejo regional y el gobierno nacional. Para lograr esto, se solicitó a cada uno de los quince gobiernos regionales el listado de nombres y afiliación política de todas las personas que ocuparon los cargos de Consejeros Regionales entre 2009 y 2013. Para el periodo 2014 a 2018, se consideró como afiliación política de los Consejeros el partido político al que estaban afiliados en noviembre de 2013, cuando fueron elegidos. No se consideraron reemplazos para este periodo, ya que la reforma de 2013 establece que en caso de ser necesario un reemplazo, los partidos serán los

responsables de definirlo. Con esta información, se calculó cuál fue el partido que obtuvo la mayor cantidad de Consejeros Regionales en cada región y periodo.

En paralelo, se obtuvo desde el Servicio Electoral el resultado de las elecciones municipales en 2008, 2012 y 2016, identificando el partido político de los candidatos electos en cada ocasión. Finalmente, se cruzaron ambos conjuntos de datos, generando las tres variables mencionadas. La construcción de la alineación política a nivel de coaliciones se realizó de la misma manera.

Se generaron dos variables adicionales a nivel de identificación política entre el Consejo Regional y los Alcaldes, tanto a nivel de partidos como de coaliciones. Por un lado, se identificó la proporción del Consejo Regional que pertenecía al mismo partido que el Alcalde. Por otro lado, se realizó el mismo cálculo a nivel de coalición política. También se incluyó la interacción entre estas variables recién construidas y el apoyo electoral a los Alcaldes como nuevas variables.

Además, se evaluó la presencia de un *home bias* en la distribución de recursos. Para ello, se identificó la comuna en la que cada uno de los 567 Consejeros Regionales tenía su domicilio electoral en el momento de su elección. En función de esta información, se creó una variable dummy para identificar si al menos uno de los Consejeros Regionales señaló esa comuna como su domicilio electoral.

El autor de este documento reconoce la ausencia de variables que indiquen el nivel de competencia política en las elecciones municipales, a menudo consideradas como una variable explicatoria en la asignación de recursos, especialmente en interacción con la alineación política de los Alcaldes. La omisión de estas variables se debe al enfoque de este análisis en las características de los Consejos Regionales (que transfieren recursos) en lugar de quienes los reciben (los municipios). Otras variables, como las que forman parte de la fórmula de asignación interregional de recursos del FNDR, no se incorporaron debido a la falta de datos a nivel local.

Modelos

Para evaluar el impacto de las variables mencionadas, se han propuesto modelos de regresión lineal. La formulación del modelo general se basa en el trabajo previo de Luca y Rodríguez (2015).

$$I = f(\text{variables socioeconómicas,} \\ \text{características geográficas,} \\ \text{variables político electoral}) \quad (1)$$

La variable dependiente en estos modelos es el logaritmo de los recursos asignados per cápita en miles de pesos de 2011 a cada comuna, para cada año entre 2011 y 2018 ($Y_{i,t}$). Para evaluar el impacto de las variables socioeconómi-

cas (modelo 2), la interacción entre las variables socioeconómicas y geográficas (modelo 3), las variables políticas (modelo 4) y luego el conjunto completo de variables (modelo 5 y 6).

Se ha incorporado también un modelo de efectos fijos (modelo 6), que incluye controles adicionales para cada una de las regiones y años. En detalle, el modelo empírico general adoptado es el siguiente:

$$\begin{aligned}
 Y_{it} = & (\beta_1 Sa_{it} + \beta_2 Sb_{i,t-1} + \beta_2 Sb_{i,t-1} + \beta_3 Sb_{i,t-1} + \beta_3 Sb_{i,t-1} + \beta_4 Sb_{i,t-1} + \beta_5 Sb_{i,t-1}) \\
 & + (\beta_6 Ga_{it} + \beta_7 Gb_{i,t-1} + \beta_8 Gb_{i,t-1} + \beta_9 Gb_{i,t-1}) \\
 & + (\beta_{10} Pa_{it} + \beta_{11} Pb_{i,t-1} + \beta_{12} Pc_{i,t-1} + \beta_{13} Pd_{i,t-1} + \beta_{14} Pe_{i,t-1}) \\
 & + \beta_{15} Pf_{it} + \beta_{16} Gd_{i,t-1} + \beta_{17} Ph_{i,t-1} + \beta_{18} Pi_{i,t-1} + \beta_{19} Pj_{i,t-1} \\
 & + \beta_{20} Pk_{i,t-1} + \beta_{21} Pl_{i,t-1} + \beta_{22} Pm_{i,t-1}) + \varepsilon_{it}
 \end{aligned} \tag{2}$$

Donde las siguientes variables han sido tomadas en consideración:

Variables socioeconómicas

- Sa. Población comunal estimada.
- Sb. Tasa de pobreza por ingresos de hogares.
- Sc. Tasa de población urbana
- Sd. Población en edad de votar
- Se. Tasa de funcionarios municipales con grado profesional.

Variables Geográficas

- Ga. Distancia a la capital regional
- Gb. Densidad Poblacional
- Gc. Capital regional (variable dummy)
- Gd. Capital Provincia (variable dummy)

Variables Políticas

- Pa. Año del periodo presidencial
- Pb. Alineación partidista entre Alcalde y Consejo Regional (dummy)

- Pc. Alineación partidista entre Alcalde y Gobierno Nacional (dummy)
- Pd. Alineación partidista entre Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional (dummy)
- Pe. Alineación de coalición política Alcalde y Consejo Regional (dummy)
- Pf. Alineación de coalición política Alcalde y Gobierno Nacional (dummy)
- Pg. Alineación de coalición política Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional (dummy)
- Ph. Tasa de votos válidos recibidos por el Alcalde en su última elección
- Pi. Proporción de miembros del Consejo Regional del mismo partido que el Alcalde
- Pj. Proporción de miembros del Consejo Regional de la misma coalición política que el Alcalde
- Pk. Interacción entre la tasa de votos válidos recibidos por el Alcalde y la tasa de miembros del Consejo Regional de su mismo partido.
- Pl. Interacción entre la tasa de votos válidos recibidos por el Alcalde y la tasa de miembros del Consejo Regional de su misma coalición.
- Pm. Identifica si al menos uno de los miembros del Consejo Regional tiene su dirección electoral en la comuna.
- Finalmente se considera un error $(\varepsilon_{i,t})$.

Este modelo incorpora explícitamente dos elementos clave. En primer lugar, se plantea que la variable dependiente ($Y_{i,t}$) modelada por variables independientes en el período $t-1$. La aplicación de un modelo time-lagged se basa en que el gasto público efectivo en un año t se discute y aprueba presupuestariamente en el año anterior ($t-1$), lo que es una decisión comúnmente adoptada en este tipo de estudios (Cadot et al., 2006; Kauder et al., 2016). A modo de ejemplo, un proyecto público con ejecución presupuestaria en 2018 se ha discutido y aprobado por el Consejo Regional durante 2017, por lo que las variables socioeconómicas y políticas relevantes para el gasto público ejecutado en 2018 son las correspondientes al año anterior.

En segundo lugar, no es el objetivo de este trabajo llevar a cabo un estudio panel de la inversión pública regional a nivel local. Al igual que otros estudios similares, el objetivo de esta investigación es analizar las variables que explican las transferencias de recursos y no su evolución a lo largo del tiempo (Kauder et al., 2016).

Para cumplir con los objetivos propuestos, se calcula cada uno de los modelos tanto para los años previos como para los años posteriores a la reforma electoral. Es importante mencionar que los períodos de inversión a evaluar (2011-2014 y 2015-2018) coinciden con los mandatos presidenciales, que alteran la alineación política entre las autoridades locales y el gobierno nacional.

Hallazgos y Discusión

Modelo General

Los resultados del análisis propuesto (ver Tabla 2) indican que al comparar modelos que consideran variables socioeconómicas (modelo 2), variables socioeconómicas y geográficas (modelo 3), y variables políticas (modelo 4), utilizando datos del período 2011-2018, las variables socioeconómicas tienen un poder predictivo aproximadamente cinco veces mayor para explicar el gasto ejecutado per cápita en comparación con los modelos basados en variables políticas. Esta diferencia en el poder predictivo se incrementa a seis veces si se agregan las variables geográficas a las variables socioeconómicas. El modelo que solo incorpora variables políticas logra explicar solo un 4.94% de la varianza en la variable dependiente.

Estos resultados concuerdan en gran medida con los hallazgos de análisis similares sobre la asignación local de recursos en Turquía (Luca & Rodríguez-Pose, 2015), que también sugieren la menor relevancia de los factores políticos en comparación con los factores socioeconómicos y geográficos en la asignación de recursos a nivel local.

En el modelo general de efectos fijos (modelo 6), se logra explicar un 46% de la varianza de la variable dependiente. Además, se destaca que las variables socioeconómicas y geográficas son las que tienen un mayor impacto en la asignación de recursos a nivel local, en contraste con las variables políticas.

A partir del análisis de las variables más significativas, la población tiene un impacto negativo y estadísticamente significativo sobre la asignación de recursos, en todos los modelos en que se incluye. Este impacto contrasta con lo que ocurre con la población en edad de votar, que tiene un efecto positivo en tres de los cuatro modelos en que se incluye. A pesar de los coeficientes de estos estadísticos son pequeños, la persistencia de los impactos en los modelos releva su importancia.

Otro elemento a destacar es que las capitales regionales y provinciales reciben una mayor proporción de recursos. En cada uno de los modelos, para las comunas que cumplen la condición de capital regional o provincial, existe un impacto po-

sitivo estadísticamente significativo en la asignación de recursos. Este fenómeno es más acentuado en el caso de las capitales regionales que para las capitales provinciales, tanto en los coeficientes como en el grado de significancia estadística.

En el caso de la tasa de población urbana, también existe un efecto consistente en cada uno de los modelos en que se evalúa. En particular, esta variable tiene un efecto significativo negativo, lo que implica que mayores tasas de población urbana tienen asociados a una menor transferencia de recursos. Dicho de otra forma y dada la construcción del indicador, existe una asociación positiva entre mayores tasas de población comunal rural y una mayor transferencia de recursos.

En cuanto a las variables políticas, se observó un impacto positivo y estadísticamente significativo en la asignación de recursos locales cuando existía una alineación a nivel de partido político entre el Alcalde, el partido con la mayor bancada en el Gobierno Regional y el gobierno nacional. Es decir, en los casos cuando el partido del Alcalde coincidía con el del Presidente de la República y este partido tenía la mayor representación en el Gobierno Regional, las comunas bajo esta alineación política lograron obtener una mayor asignación de recursos regionales en comparación con otras comunas. Este hallazgo respalda investigaciones previas sobre el caso chileno que han señalado sesgos en la asignación de recursos de programas públicos hacia comunas lideradas por Alcaldes políticamente alineados con el Presidente de la República (Corvalán et al., 2018; Lara & Toro, 2019; Livert & Gaínza, 2018; Luna & Mardones, 2016).

Sin embargo, es importante destacar que estos resultados no son concluyentes para el periodo ni para alineaciones políticas parciales. Durante el período de 2011 a 2018, no se observó un aumento significativo en la asignación de recursos para las comunas que tenían una alineación política parcial, es decir, cuando solo coincidía parcialmente la alineación del Alcalde con la del Consejo Regional, ya sea a nivel de partidos o coaliciones, o cuando había alineación con el Presidente de la República.

En relación al impacto de la asignación de recursos en las comunas donde al menos un Consejero Regional registró su domicilio electoral, es interesante observar que en dos de los tres modelos que incluyen esta variable, se encontró un efecto negativo y estadísticamente significativo. Este hallazgo contrasta con los resultados de investigaciones similares, que generalmente han mostrado impactos positivos en este contexto.

Respecto al resto de las variables incluidas en los modelos, no se observaron efectos consistentes y estadísticamente significativos en todos los modelos analizados.

Tabla 2: Modelos Generales, 2011 – 2018.

Variable	(2) Factores Socioeconómicos (2011–2018)	(3) Factores Socioeconómicos y geográficos (2011–2018)	(4) Factores políticos (2011–2018)	"(5) Modelos General con Efectos Fijos (2011-2018)"	"(6) Modelos General con Efectos Fijos (2011-2018)"
Población	-0.00001***	-0.00001***		-0.00001***	-0.00001***
Tasa Pobreza por Ingresos	-1.2804***	-1.1670***		-1.2191***	0.6648*
Tasa población Urbana	-1.6843***	-1.7197***		-1.7524***	-0.9762***
Tasa población en edad de votar	0.000003	0.00001**		0.00001*	0.000004*
Profesionalización de trabajadores municipales	0.5586*	0.5290*		0.4444*	-0.1050
Distancia a Capital regional		0.0003**		0.0003**	0.00002
Densidad de Población		-0.00002		-0.00002*	-0.00002
Capital Regional		1.0159***		0.9587***	0.3752**
Capital Provincial		0.5919***		0.5595***	0.1613*
Año del período presidencial			-0.0124	-0.0323	0.1412***
Alineación Partido: Alcalde y Consejo Regional			0.5072***	0.1484	0.0147
Alineación Partido: Alcalde y Gobierno Nacional			-0.0041	0.0096	0.0387
Alineación Partido: Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional			1.3828***	1.0617**	0.7306*
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Regional			-0.0456	0.2606*	0.2588*
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Nacional			-0.0186	0.1366	0.1470
Alineación Coalición: Alcalde, Gobierno Regional y Gobierno Nacional			0.5122***	0.0787	-0.0778
Apoyo electoral al Alcalde			0.1014	0.0932	0.5584
Apoyo electoral a partido del Alcalde			-5.5148**	-1.5424	2.8339
Apoyo electoral a coalición del Alcalde			1.4245	0.0478	-0.7067
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral al Partido			5.7147	1.3018	-5.4850
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral a Coalición			-3.1456*	-1.0489	0.5094
Sesgo de domicilio electoral			-0.3158***	-0.0039	-0.1244*
Efectos fijo geográficos (egions)	NO	NO	NO	NO	YES
Efectos fijos anuales (años)	NO	NO	NO	NO	YES
Constante	4.8277***	4.7650***	3.6823***	4.9147***	5.1591***
N de casos	2760	2760	2760	2760	2760
R-Cuadrado Ajustado	0.2522	0.3057	0.0494	0.3162	0.4559

Legenda: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Fuente: Elaboración propia.

Modelos Parciales

Teniendo en cuenta los principales criterios de asignación local de recursos entre 2011 y 2018, es interesante analizar si existen diferencias en esta asignación antes y después de la reforma electoral de 2013, que modificó el mecanismo de nominación de quienes asignan estos recursos. Para evaluar esto, se recalculan los modelos para los periodos correspondientes (2011-2014 y 2015-2018). Esto implica que los modelos se basaron en 1.380 casos, que corresponden a los montos regionales transferidos a cada comuna para cada año del periodo (ver Tabla 3).

En primer lugar, se observa que el impacto de las variables de tasas de población urbana y la condición de ser capital regional o provincial no se asocia a cambios significativos al comparar los modelos antes y después de la reforma electoral. Sin embargo, es importante destacar que el estatus de capital regional o provincial aumenta su impacto en las comunas en cada uno de los modelos analizados, a través de un aumento en sus coeficientes de regresión. En otras palabras, los sesgos positivos en la asignación de recursos hacia las capitales regionales y provinciales se confirman y profundizan con la elección directa de los Consejeros Regionales en 2013.

En segundo lugar, en el caso de la población comunal y la tasa de población en edad de votar, se puede identificar un cambio persistente y significativo en la dirección en que estas variables impactan una vez que se implementa la reforma. Por un lado, en el caso de la población comunal, los impactos cambian de ser negativos a ser positivos, lo que es un cambio estadísticamente significativo. Por otro lado, en el caso de la población en edad de votar, ocurre lo contrario, pasando de tener un impacto positivo a un impacto negativo.

En tercer lugar, no se encuentra evidencia clara con respecto al impacto de la tasa de pobreza comunal por ingresos. Por un lado, considerando los modelos con variables socioeconómicas (modelos 2a y 2b), los modelos con variables socioeconómicas y geográficas (modelos 3a y 3b), y modelos generales sin efectos fijos, el impacto de la tasa de pobreza por ingresos es negativo.

Esto podría sugerir que la asignación local de recursos regionales no necesariamente se dirige hacia comunas con mayores niveles de pobreza, lo que podría confirmar hallazgos de estudios que vinculan mayores transferencias de recursos hacia territorios más prósperos (Livert & Gáinza, 2018). Sin embargo, no es posible afirmar esto de manera definitiva, ya que al comparar los resultados de los modelos de efectos fijos antes y después de la reforma, se observa que si en los modelos anteriores existía un sesgo positivo hacia las comunas con un mayor nivel de pobreza por ingresos, este sesgo desaparece posterior a la reforma.

En cuarto lugar, en relación a las variables políticas, se mantiene la importancia de contar con una alineación entre el Alcalde, el partido con mayor

número de integrantes del Consejo Regional y el partido del Presidente de la República. Sin embargo, este sesgo desaparece al considerar el modelo de efectos fijos antes y después de la reforma, por lo que estas conclusiones deben tomarse con precaución.

De todas maneras, es importante destacar que la alineación a nivel de coalición entre los Alcaldes y los gobiernos regionales se vuelve estadísticamente significativa posterior a la reforma. De acuerdo a los datos disponibles, se instala entre los Consejos Regionales un sesgo en la asignación de recursos posterior a la reforma hacia municipios liderados por Alcaldes pertenecientes a la misma coalición política que maneja la mayoría de los escaños de los Consejos Regionales, lo que es posible notar en todos los modelos.

Finalmente, al revisar un eventual sesgo en la asignación de recursos hacia municipios que hayan sido declarados como domicilio electoral por al menos uno de los Consejeros Regionales, si existe, solo podría mencionarse para el periodo 2011-2014. De manera muy contraintuitiva, este sesgo es negativo, es decir, las comunas que son declaradas como domicilio electoral de al menos un Consejero Regional recibieron menos recursos, al menos antes de la reforma de 2013, tanto en los modelos de variables políticas como en los modelos de efectos fijos.

Es importante destacar la predominancia de las variables socioeconómicas en la asignación local de recursos del FNDR por parte de los Gobiernos Regionales. Esto confirma la racionalidad detrás de la asignación de recursos basada en criterios conocidos y validados por los actores públicos.

A pesar de que la literatura disponible (y esta investigación) revalida la presencia de cierto grado de sesgo político en la asignación de recursos, este trabajo confirma elementos similares a lo hallado en casos como Turquía, en que las variables socioeconómicas permanecen incuestionablemente como aquellas con el mayor poder explicativo en la asignación de recursos (Luca & Rodríguez-Pose, 2015).

Adicionalmente, si bien la reforma electoral que permite la elección directa de los Consejeros Regionales instala incentivos para una asignación de recursos basada en criterios electorales, no es posible sostener que la reforma ha modificado profundamente estos criterios de asignación.

Luego de mencionar esto, los resultados indican que la asignación de recursos del FNDR ha sido sesgada hacia algunos territorios. Es posible encontrar esos sesgos hacia comunas que funcionan como capitales regionales y, en un menor grado, hacia capitales provinciales. Esto ha sido permanente en el periodo de estudio, existiendo antes y reforzándose una vez que entró en vigencia la reforma que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales. Este sesgo no está necesariamente presente en las comunas con una mayor población, mayor densidad de habitantes o mayor potencial de electores.

Tabla 3: Modelos parciales antes y luego reforma (Modelos 2a, 3a, 4a, 5a y 6a para 2011 – 2014, y modelos 2b, 3b, 4b, 5b y 6b para 2015 – 2018).

Variable	(2a)	(2b)	(3a)	(3b)	(4a)	(4b)	(5a)	(5b)	(6a)	(6b)
Población	-0.0001***	0.0003***	-0.0000**	0.0004***			-0.0001***	0.0003***	-0.0001***	0.0002***
Tasa Pobreza por Ingresos	-1.7498**	-0.5277	-1.5570***	-0.2971			-1.4736**	-0.6957	1.3028**	0.7187
Tasa población Urbana	-1.8824***	-1.4313***	-1.9036***	-1.5150***			-1.8882***	-1.6016***	-0.8810***	-1.0032***
Tasa población en edad de votar	0.00001*	-0.00005***	0.00001***	-0.0001***			0.00001***	-0.0001***	0.00005**	-0.00005***
Profesionalización de trabajadores municipales	0.7993*	0.2235	0.6935*	0.2783			0.6521*	0.2246	0.0768	-0.2154
Distancia a Capital regional			0.0003	0.0004*			0.0003	0.0003*	0.0000	-0.0001
Densidad de Población			0.00001	0.00001			0.00001	0.00003	-0.00002	0.00002
Capital Regional			1.2129***	1.3730***			1.1835***	1.2503***	0.6624**	0.5244**
Capital Provincial			0.5714***	0.6469***			0.5390***	0.6128***	0.1948	0.2482*
Año del período presidencial					0.0641	-0.0963**	0.0270	-0.0707*	0.1127***	-0.0132
Alineación Partido: Alcalde y Consejo Regional					0.3046	0.6930***	0.2392	0.1242	0.1149	-0.0492
Alineación Partido: Alcalde y Gobierno Nacional					0.0239	-0.2349	-4	0.0253	0.1654	-0.0145
Alineación Partido: Alcalde, Consejo Regional y Gobierno Nacional					1.3364**	2.1073**	0.9594*	1.3201*	0.3629	0.9971
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Regional					-0.2402	0.4197**	0.0594	0.4251***	0.0214	0.2273*
Alineación Coalición: Alcalde y Gobierno Nacional					-0.1739	-	0.0565	-	-0.0419	-
Alineación Coalición: Alcalde, Gobierno Regional y Gobierno Nacional					1.1114***	-	0.2807	-	0.2608	-
Apoyo electoral al Alcalde					0.2502	-0.3185	0.3631	-0.1412	0.3940	0.4589
Apoyo electoral a partido del Alcalde					-8.3688**	-0.5207	-2.1989	0.5534	4.2185	2.1217
Apoyo electoral a coalición del Alcalde					2.9780*	-0.4070	0.3497	-0.3217	-1.5672	0.1665
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral al Partido					10.9367*	-4.3731	1.6171	-2.1648	-8.6938*	-4.4736
Interacción entre Apoyo electoral al Alcalde y * Apoyo electoral a Coalición					-4.9563*	0.2661	-0.8043	-0.4743	2.9455	-0.8164
Sego de domicilio electoral					-0.1228	-0.5423***	0.0192	-0.0094	-0.0445	-0.1605*
Efectos fijo geográficos (regiones)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	YES	YES
Efectos fijos anuales (años)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	YES	YES
Constante	4.9971***	4.6795***	4.9373***	4.9390**	3.2672***	4.2262***	4.7227***	5.0683***	4.7855***	6.0175***
N de casos	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380
R-Cuadrado Ajustado	0.2448	0.2762	0.2918	0.3420	0.0414	0.0776	0.2966	0.3549	0.4672	0.4802

leyenda: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Fuente: Elaboración propia.

Otro sesgo se puede encontrar en las transferencias hacia comunas con mayores niveles de ruralidad, que no están necesariamente alejadas de las capitales regionales, y que no tienen una menor densidad poblacional en comparación con el resto de las comunas. Esto puede estar asociado a comunas rurales con una población relativamente pequeña y no dispersa, donde el gasto público es más eficiente en comparación con las inversiones en comunas más alejadas y con una población más dispersa.

Un sesgo adicional ocurre hacia comunas lideradas por Alcaldes pertenecientes a partidos políticos que cuentan con mayorías en el Consejo Regional y con el gobierno nacional. En general, la evidencia indica un sesgo positivo en la asignación de recursos hacia estas comunas, en línea con lo encontrado en trabajos similares. En otras palabras, la distribución local de recursos realizada por actores políticos hacia territorios liderados por otros actores políticos tiene, precisamente, un componente político.

En este caso, los integrantes de los Consejos Regionales durante 2011-2018 han encontrado espacios para distribuir una mayor cantidad de recursos hacia las comunas con las que tienen una mayor afinidad política.

Para finalizar, existe un sesgo hacia las comunas que no son indicadas como domicilio electoral por parte de los Consejeros Regionales. Esto va en la dirección contraria a cualquier intuición inicial o evidencia hallada en otros casos. Sobre esto es posible mencionar dos elementos. Por un lado, los persistentes problemas administrativos que se han reconocido por las instituciones involucradas en el registro electoral (Servicio de Registro Civil y Servicio Electoral) podrían explicar en parte estas inconsistencias. Por otro lado, es posible esbozar como explicación la naturaleza propia de los Consejos Regionales: se puede asumir que un sesgo hacia los domicilios de los Consejeros es fácilmente reconocible entre los integrantes del Consejo, y por tanto, cualquier intento de favorecer desmedidamente a las comunas con las que tienen vínculos es anulado por un sistema de controles cruzados entre los propios Consejeros Regionales.

Conclusiones

Este documento se ha centrado en analizar los criterios de asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a nivel local, utilizando una variedad de variables socioeconómicas, geográficas y políticas. Se ha investigado si estos criterios de asignación han experimentado cambios significativos después de la reforma electoral que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales en Chile.

La variable dependiente en este análisis fue el logaritmo del gasto público efectivo per cápita del FNDR en cada comuna y año, en el período de 2011 a 2018. Se utilizaron técnicas de análisis cuantitativo de regresión lineal para evaluar el impacto de 22 variables en la asignación de recursos.

Los hallazgos principales sugieren que, en general, la asignación de recursos del FNDR ha estado fuertemente influenciada por factores socioeconómicos de la población de las comunas receptoras de las transferencias, y que estos factores no se vieron significativamente alterados por el cambio en el mecanismo de elección de los Consejeros Regionales. Aunque se identificaron sesgos en la asignación relacionados con factores geográficos y políticos, su impacto fue mucho menor en comparación con los factores socioeconómicos.

Indagando en las particularidades de los sesgos, menores pero existentes, se destacó que las comunas que desempeñan un papel como capitales regionales o provinciales reciben más recursos, independientemente de su tamaño poblacional o potencial de votantes. También se encontró un persistente sesgo político en la asignación de recursos, con comunas lideradas por Alcaldes afiliados al mismo partido o coalición que las autoridades regionales y nacionales recibiendo más recursos.

Un hallazgo inusual fue que las comunas identificadas como domicilio electoral por al menos un Consejero Regional recibieron menos recursos, en contraposición a lo esperado.

Se concluye que, aunque la reforma electoral de 2013 no transformó radicalmente el proceso de asignación de recursos regionales a nivel local, sí se observaron cambios en los sesgos existentes, con un aumento en el sesgo hacia las capitales regionales y provinciales, así como en el sesgo político hacia las comunas alineadas con las autoridades regionales y nacionales.

El artículo destaca la importancia de considerar a los actores que definen y distribuyen los recursos públicos en lugar de tratar a las entidades que transfieren recursos como entidades monolíticas, lo que es una debilidad común en otros estudios. También busca contribuir a la discusión sobre el modelo de gobiernos subnacionales y cómo una mayor descentralización o democratización de los espacios subnacionales, pues este tipo de medidas no garantiza necesariamente una distribución más equitativa de recursos.

Sin embargo, el estudio reconoce sus limitaciones, como la falta de consideración de factores adicionales que podrían influir en la asignación de recursos (calendario electoral), la falta de investigación con métodos cualitativos o mixtos sobre el papel de otros actores (parlamentarios, sector privado, grupos de la sociedad civil o universidades), y la necesidad de evaluar los hallazgos a nivel de áreas de inversión y regiones específicas, que pueden exponer diferencias entre regiones y sectores de la economía.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Andrés Rodríguez-Pose (tutor de la Tesis de Maestría que originó este artículo, London School of Economics and Political Science), Luis Lira (Universidad de Chile), Noemí Martínez (ex Consejera Regional), Milagros Giménez (Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación), y de los pares evaluadores de este artículo. Los errores cometidos son de exclusiva responsabilidad del autor.

Referencias

- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009).** Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88, 103–119. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.01.001>
- Balbotín, R., Escobar, L., & Seeman, A. (2017).** Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile (Estudios de Finanzas Públicas). Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Banco Mundial. (2021).** Governance Indicators. <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007).** Decreto 132, que Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009).** Decreto 233, que modifica Decreto 132, de 2007, que Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., & Redoano, M. (2015).** Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 123, 78–91. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.007>
- Cadot, O., Roller, L. S., & A. (2006).** Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment. *Journal of Public Economics*, 90, 1133–1153. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.08.006>
- Carozzi, F., & Repetto, L. (2006).** Contribution to productivity or Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. *Journal of Public Economics*, 134, 42–52. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.009>
- Castells, A., & Sole-Olle, A. (2005).** The regional allocation of infrastructure investment: The role of equity, efficiency and political factors. *European Economic Review*, 49, 1165–1205. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2003.07.002>
- Coman, E. (2018).** Local elites, electoral reform and the distribution of central government funds: Evidence from Romania. *Electoral Studies*, 53, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.01.008>
- Corvalán, A., Cox, P., & Osorio, R. (2018).** Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, 133, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.001>
- Dixit, A., & Londregan, J. (1995).** Redistributive Politics and Economic Efficiency. *The American Political Science Review*, 89) 4, 856–866. <https://doi.org/10.2307/2082513>
- Fiva, J., & Halse, A. (2016).** Local favouritism in at large proportional representations systems. *Journal of Public Economics*, 143, 15–26. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.08.002>
- Franken, M. (2005).** Análisis y Evaluación de la Distribución Interregional y del Cambio de Ley del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Golden, M., & Chang, E. (2001).** Competitive corruption. Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy. *World Politics*, 53) 4, 588–622. <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0015>
- Gonschorek, G. J., G., S., G., & Suharnoko-Sjahir, B. (2018).** To the ones in need or the ones you need? The Political Economy of Central Discretionary Grants – Empirical Evidence from Indonesia. *European Journal of Political Economy*, 54, 240–260. <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2018.04.003>

- Kauder, B., Potrafke, N., & Reischmann, M. (2016).** Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program. *European Journal of Political Economy*, 45, 39–56. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.09.003>
- Lara, B., & Toro, S. (2019).** Tactical distribution in local funding: The value of an aligned mayor. *European Journal of Political Economy*, 56, 74–89. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.006>
- Livert, F., & Gaínza, X. (2018).** Distributive politics and spatial equity: The allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*, 52(3), 403–415. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1309013>
- Luca, D., & Rodríguez-Pose, A. (2015).** Distributive politics and regional development: Assessing the territorial distribution of Turkey's public investment. *Journal of Development Studies*. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1028536>
- Luna, J., & Mardones, R. (2016).** Targeted social policy allocations by “clean” state bureaucracies: Chile 2000–2009. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 1(32), 36–56. <https://doi.org/10.1080/21699763.2015.1118399>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014a).** Chile's Supreme Audit Institution. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/9789264207561-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014b).** Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile. *Modernización del Sistema Municipal*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016).** *Regions at a Glance 2016*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19990057>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020).** *Regions at a Glance 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014).** *Auditoría a la Democracia*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018).** *Desigualdad Regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011).** Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(5), 619–643. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025>
- Subsecretaría Desarrollo Regional. (2014).** *Manual Operativo Fondo Nacional de Desarrollo Regional*.
- Tavits, M. (2009).** Geographically targeted spending: Exploring the electoral strategies of incumbent governments. *European Political Science Review*, 1(1), 103–123. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000034>