

Gestión municipal y resultados electorales: los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal SUBDERE 2010-2015

Por *Xavier Enrique Ariztía Fischer**

Resumen

La política de modernización del Estado chileno, iniciada en la década de los noventa, ha considerado entre sus componentes el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, impulsado, principalmente, a través de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Esto ha derivado, entre otros elementos, en la aplicación de los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal, a partir de 2010, con el objeto de medir los niveles de gestión de los municipios y orientar la política pública de fortalecimiento. Este trabajo se basa en la teoría retrospectiva del voto y busca analizar la relación entre el puntaje de estos diagnósticos y los resultados políticos de los alcaldes(as) incumbentes. Se asume que una gestión de calidad en los servicios del Gobierno local llevaría a los votantes de esa comuna a elegir nuevamente al partido que está en el poder. Se obtiene del análisis que la medida de los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal tiene una relación significativa, aunque baja, con la probabilidad de reelección de alcaldes incumbentes.

Palabras clave

Evaluación del desempeño - diagnósticos de calidad - elecciones municipales - gobiernos locales - economía política.

Abstract

The modernization policy of the Chilean State, initiated in the nineties, has considered among its components the process of decentralization and municipal strengthening, mainly driven by the *Subsecretaría de*

* Investigador del Centro de Estudios Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: <xavier.ariztia@usach.cl>.

Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). This has derived, among other elements, in the application of *Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal*, as of 2010, in order to measure the levels of management of the municipalities and guide the public policy of strengthening. This work is based on the retrospective theory of voting and seeks to analyze the relationship between the score of these diagnoses and the political results of the incumbent mayors. It is assumed that quality management in local government services would lead voters in that commune to elect again the party in power. It is obtained from the analysis that the measure of the Quality Diagnoses of the Municipal Management has a significant, although low, relationship with the probability of re-election of incumbent mayors.

Key words

Performance evaluation - quality diagnostics - local elections - local governments - political economy.

Introducción

Con el retorno a la democracia, en 1990, comenzó a implementarse la política de modernización del Estado, cuyo principal componente es el proceso de descentralización, particularmente, en el Gobierno local. El inicio de este proceso dio lugar a medidas que afectaron la institucionalidad, como la democratización de los municipios; en 1992, se publicó la nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que permitió la elección de alcaldes(as) y concejales. Además, se publicaron otras dieciséis leyes para fortalecer la institucionalidad, principalmente en lo relacionado con las elecciones de sus autoridades, herramientas fiscalizadoras, de gestión, mayores recursos propios, redistribución de recursos, información pública, probidad administrativa, participación ciudadana y, últimamente, sobre mayor autonomía administrativa (Leyes N^{os} 19388, 19602, 19737, 20033, 20237, 20280, 20285, 20346, 20355, 20417, 20527, 20500, 20742, 20922, 20958 y 20965).

Durante el Gobierno de Michelle Bachelet, se convocó una Comisión Asesora Presidencial para Descentralización (Gobierno de Chile, 2014), que fue el primer paso de una nueva agenda descentralizadora, de cuatro proyectos de ley y cinco programas pilotos —la mayoría relacionados con la administración de ciudades—. La Ley N.º 20 922 modificó disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entregó nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (en adelante, SUBDERE). Esta normativa les permitió a los municipios mayor flexibilidad en su diseño organizacional, aumentó el límite de gasto en personal, así como la transferencia de recursos desde el Gobierno central al Fondo Común Municipal (FCM).

La política pública de descentralización también ha tenido una potente expresión administrativa, complementaria a las reformas institucionales, a través de la SUBDERE y su línea de fortalecimiento municipal. Este esfuerzo comenzó con el Programa de Fortalecimiento a la Gestión Municipal (PROFIM), con financiamiento internacional, cuyo propósito era «desarrollar las capacidades municipales para enfrentar y resolver sus problemas e incrementar su autonomía» (Dascal, Ropert y Díaz, 1999: 1). Continuando con el mismo esfuerzo, en 2010, se inició el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal, para «fortalecer la gestión a través de instrumentos que permitan identificar el estado de la calidad de la gestión de las municipalidades y apoyar su mejoramiento por medio de asesoría técnica y aporte financiero». La Tabla 1 representa hitos de reformas institucionales, como de aplicación de programas administrativos en materia de fortalecimiento municipal.

En el marco de la política de descentralización, conjunto al proceso de fortalecimiento municipal, el Gobierno ha demostrado su interés en la medición de la gestión municipal. A fines de los noventa, se empezaron a medir las funciones de costo por servicios, el Índice de Aislamiento en Municipios, y se implementó el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), la fuente de datos más completa de municipios en Chile. Al respecto, la Tabla 2 sintetiza los esfuerzos del Gobierno en materia de mediciones a los municipios. Un reciente informe de la OECD (2017) estudia el proceso de descentralización

en Chile, especialmente en lo relacionado con los municipios. Este informe propone cuatro desafíos para el proceso de descentralización: el fiscal, el de equidad, el de gestión y el de participación. Salvo en el segundo, todos mencionan instrumentos que permiten medir estándares de calidad, servicios y generar con eso una adecuada rendición de cuentas, en línea con lo que ha venido haciendo SUBDERE desde fines de los noventa.

Tabla 1. Reformas institucionales y programas de gobierno para el fortalecimiento municipal

Año	Leyes	Programas
1992	Ley N.º 19 130 modifica Ley N.º 18 695 Orgánica Constitucional (LOC) de Municipalidades. Define <i>municipalidades</i> como corporaciones autónomas y determina la elección de alcaldes, entre otras materias	
1994		Inicio del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM)
1995	Ley N.º 19 388 modifica leyes sobre rentas municipales, impuesto territorial y LOC de Municipalidades, y crea el Fondo Común Municipal (FCM)	
1998		Finalización del PROFIM
1999	Ley N.º 19 602 modifica LOC de Municipalidades para fortalecer municipios en sus funciones y atribuciones, e incorpora elementos de participación ciudadana. A partir de esta norma, se crea el Sistema Nacional de Información Municipal	Inicio del PROFIM II
2001	Ley N.º 19 737 establece elecciones separadas de alcaldes y concejales	
2004		Finalización del PROFIM II
2005	Ley N.º 20 033 modifica leyes sobre rentas municipales, impuesto territorial y LOC de Municipalidades, y agrega un aporte estatal al FCM	
2006		Inicio del Programa de Fortalecimiento a la Gestión Subnacional

2007	Ley N.º 20 237 modifica leyes sobre rentas municipales, LOC de Municipalidades y FCM	Implementación del Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad de la Gestión Municipal
2008	Ley N.º 20 280 modifica leyes sobre rentas municipales, impuesto territorial y LOC de Municipalidades	
	Ley N.º 20 285, sobre Probidad Administrativa y Acceso a la Información Pública	
2009	Ley N.º 20 346 modifica la Constitución y establece el asociativismo municipal	
	Ley N.º 20 355 extiende el procedimiento administrativo de contratos de concesión y mejora la seguridad laboral de los trabajadores de las concesionarias	
2010	Ley N.º 20 417 crea el Ministerio de Medio Ambiente y extiende las responsabilidades municipales en el área	Pilotaje del Programa de Mejoramiento Progresivo de Calidad de la Gestión Municipal
2011	Ley N.º 20 527 modifica LOC de Municipalidades y regula el asociativismo municipal	Inicio del Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal
	Ley N.º 20 500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, crea los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)	
2012		Finalización del Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad de la Gestión Municipal
2014	Ley N.º 20 742 fortalece la transparencia municipal y la fiscalización del Concejo Municipal	
2016	Ley N.º 20 922 modifica Ley de Plantas Municipales y atribuciones de SUBDERE para dotar de mayor flexibilidad administrativa a los municipios	
	Ley N.º 20 958 establece un sistema de aportes al financiamiento de espacios públicos por parte de privados	
	Ley N.º 20 965 permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública	

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2017); Arenas, Pemjean y Reyes (2010); Dascal, Ropert y Díaz (1999); Milovic (2015); Ruz, Fernandez, y Silva (2005); y SUBDERE (2012a)

En ese contexto, en 2007, se implementó el Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad, en conjunto con dos asociaciones municipales y ChileCalidad (<http://www.chilecalidad.cl/>), con el propósito de «contribuir al mejoramiento de la gestión de las municipalidades, específicamente de los servicios que estas prestan a la ciudadanía, apoyándolas, guiándolas e incentivándolas para que inicien y se mantengan en un camino de mejoramiento de su gestión y resultados» (Milovic, 2015).

El cambio de gobierno en 2010, el alto costo del programa y el poco alcance que logró hicieron necesaria su reformulación. Así nació el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal, cuyo objetivo es «fortalecer la gestión a través de instrumentos que permitan identificar el estado de la calidad de la gestión de las municipalidades y apoyar su mejoramiento por medio de asesoría técnica y aporte financiero» (SUBDERE, 2012a). En el marco de este programa, en 2010, se llevó a cabo una serie de Diagnósticos de Calidad de los Servicios Municipales, inicialmente para «medir los niveles de gestión en los municipios y, a partir de ello, construir una línea base que constituya el insumo para orientar la política pública... en materia de fortalecimiento de la gestión municipal» (SUBDERE, 2012). Estos diagnósticos se aplicaron en 2010, 2013, 2015, 2016 y 2017, con sus respectivos informes (SUBDERE, 2012; SUBDERE, 2014; SUBDERE, 2016; SUBDERE, 2017¹). De esta manera, se constituyeron en una fuente de datos de importante magnitud, complementaria al SINIM.

En la actualidad, el objetivo del diagnóstico de calidad es «conocer el grado de desarrollo de la gestión municipal, a través de un instrumento de medición que permita, mediante la comparación de series de datos, focalizar y/o reorientar la política pública de fortalecimiento de la gestión de las Municipalidades y de los servicios que otorgan a la ciudadanía». Estos diagnósticos han operado mediante cuestionarios autorreportados que deberían responderse por el alcalde/sa, en conjunto con la mayoría de su equipo directivo y representantes de los funcionarios. La cantidad

¹ Hasta enero de 2019, SUBDERE no publicó el informe de resultados del diagnóstico 2017; sin embargo, sí se encuentran los datos.

de variables del cuestionario ha variado con el tiempo; entre 2010 y 2015, se contemplaron 78 preguntas en 12 ámbitos; en 2016, se reformularon algunas preguntas, y se agregaron 2 módulos través de 7 servicios; por último, en 2017, se reformuló completamente la encuesta en cuanto a la formulación de preguntas, los ámbitos y los módulos agregados.

Tabla 2. Instrumentos desarrollados por el Gobierno para medir municipios y comunas

Nombre	Propiedad	Fuente de información	Muestra (comunas)	Años
Funciones de costo por tipo de provisión de servicio	Pública-SUBDERE	Archivo y percepción	332	1998
Sistema Nacional de Información Municipal	Pública-SUBDERE	Archivo	446	2001-2017
Índice de Aislamiento	Pública-SUBDERE	Archivo y percepción	299	1999-2007
Índice de Demanda de Servicios	Pública-SUBDERE	Archivo	331	2007
Índice de Competitividad	Pública-SUBDERE	Archivo y percepción	101*	2013**
Percepción sobre utilización del PLADECO	Pública-MIDEPLAN	Percepción	14	2000
Tipologías comunales	Pública-SUBDERE	Archivo y percepción	341	2015**
Percepción sobre servicios municipales	Pública-SUBDERE	Percepción	16	2007
Requerimientos de participación ciudadana	Pública-SUBDERE	Percepción	15	2009
Indicador de Calidad de Vida Urbana	Privado-PUC y CChC	Archivo y percepción	67-93	2002-2018
Índice Nacional de Satisfacción al Cliente	Privado-ProCalidad	Percepción	ND***	2003-2017
IDH comunas	Público-MIDEPLAN y PNUD	Archivo y percepción	334	1994, 2003

Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados	Pública-SUBDERE	Archivo y percepción	16	2016
Diagnóstico de Calidad de la Gestión Municipal	Pública-SUBDERE	Percepción	331, 280, 324, 325, 290	2010, 2013, 2015, 2016, 2017

Notas:

*Agrupadas en 26 ciudades.

**Se ejecutó una encuesta a empresarios ese año para generar los indicadores; sin embargo, múltiples fuentes de información, como la CASEN o algunas encuestas del INE, son de 2009 y 2010, respectivamente, por lo que no puede definirse un año en la medición.

***No es posible definirlo; la página *web* de la empresa que realiza la encuesta solo se refiere a ciudades sobre 130 000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de SUBDERE (2005, 2007, 2008, 2009, 2012, 2013, 2016, 2016a), Irrarázaval (2001), MIDEPLAN (2000 y 2006), ProCalidad (2018) y Valdebenito (2007)

El presente trabajo pretende contribuir a la medición de la calidad de gestión municipal, evaluando los diagnósticos utilizados para tal efecto y comparándolos con las preferencias electorales de los habitantes de una muestra de comunas. Se asume que los votantes valoran la gestión municipal del partido o alcalde/sa en el poder y votan en la elección siguiente premiando o castigando al incumbente en función de esa valoración. Bajo ese supuesto, una determinada medida de gestión/calidad/desempeño podría indicar cuánto influye la gestión municipal en la posibilidad de mantener el poder para el partido o alcalde/sa incumbente. Si la medida de gestión se ajusta, entonces, debería existir una relación significativa con el resultado electoral; de lo contrario, la medida no ayudaría a explicar la relación y no podría considerarse como una *buena* medida de gestión.

Para realizar esta medición, se utiliza un modelo estadístico de Distribución Logística (acumulativa) de Probabilidad (LOGIT), donde se toma como variable dependiente la posibilidad de ser reelecto, y, como variables independientes, medidas de gestión y condiciones electorales, como incumbencia y duración en el cargo. Los resultados permiten interpretar si los Diagnósticos de Calidad miden lo que los votantes perciben como calidad, asumiendo que ellos consideran la calidad de la gestión municipal al momento de elegir su alcalde.

1. Calidad, gobernanza y economía política. ¿Calidad de desempeño, gestión o servicio?

Medición del desempeño, de la calidad de gestión y de la calidad de servicios son tres conceptos que se han estudiado ampliamente en la literatura sobre administración pública. El enfoque tradicional considera que el desempeño corresponde a la medición sistemática de la operación, resultados e impactos de un programa, política pública o institución, en comparación con estándares definidos, los que pueden clasificarse en función de ámbitos —insumos, procesos, productos e impactos— y dimensiones —eficiencia, eficacia, economía y calidad— (Bonney y Armijo, 2005).

Un metanálisis de las investigaciones empíricas en el campo de la evaluación del desempeño en gobiernos locales, llevada a cabo por Walker y Andrews (2013), encontró una relación potente y positiva entre desempeño y calidad del personal, estabilidad del personal y planificación, además de una relación positiva pero moderada del trabajo en red, burocracia representativa, y el contenido de la estrategia. Amirkhanyan, Kim y Lambrigh (2013) presentaron una visión más amplia, ya que consideran que el desempeño es un elemento muy difícil de definir por la cantidad de actores, dimensiones y determinantes. En una investigación aplicada a centros de cuidado infantil en Ohio, Estados Unidos, estudiaron cómo distintos factores ambientales y organizacionales influyen las evaluaciones del desempeño en diferentes actores —padres, profesores, directores y fiscalizadores— sobre el mismo servicio; concluyeron que los involucrados ubicados en la recepción del servicio prestan menos atención a lo que ocurre tras bambalinas de la gestión. Además, descubrieron que las relaciones contractuales que involucran confianza, metas compartidas y comunicación clara empoderan a los directores y mejoran su satisfacción con el desempeño organizacional, al tiempo que mayores especificaciones en contratos, disminuyen la satisfacción de los directores con el desempeño. Por otro lado, el comportamiento en función de la raza es ambiguo; por ejemplo, donde hay mayor diversidad, hay peor percepción del desempeño, pero, donde hay predominio blanco, hay mayores reclamos por incumplimiento de normativas.

Desde otra perspectiva, con la irrupción de la Nueva Gestión Pública, apareció en los setenta el enfoque de calidad de la gestión², que toma modelos de gestión de la empresa privada, específicamente, el enfoque de calidad utilizado en Japón. Sin embargo, estos modelos no pueden aplicarse en su forma tradicional al sector público. En efecto, Swiss (1992) señaló que este enfoque requiere que el cliente sea el que determina la calidad, que esta debe evaluarse durante la producción del producto; que la clave de la alta calidad es evitar la variabilidad, que los empleados trabajan en equipo; que la calidad requiere de mejoramiento continuo de procesos e insumos; que se requiere una fuerte participación de los trabajadores y que precisa el compromiso total de la organización. Los elementos anteriores entran en conflicto con las dinámicas del sector público considerando que este se enfoca en la producción de servicios más que productos —enfoque original de TQM—. Es complejo definir al cliente del Estado, al igual que es complejo definir los resultados, por lo que, habitualmente, la acción pública se concentra en los insumos y procesos, y, por último, existe un gran desafío al orientar la marcada cultura organizacional del sector público hacia el enfoque de calidad. Teniendo en cuenta estos problemas, Swiss (1992) ofrece una síntesis de cuatro puntos del TQM, que pueden aplicarse al sector público:

- *Retroalimentación del cliente.* Hacer de la reacción del cliente el principio que guía la gestión del Gobierno.
- *Monitoreo del desempeño.* Puede hacer del TQM un primer sistema útil para monitorear el desempeño en algunas agencias de gobierno. Considerando que el énfasis en elementos intangibles y en la gente, así como en el monitoreo cuantitativo puede ser un primer paso no intimidante para quienes se han posicionado fuera de los sistemas cuantitativos de medición.
- *Mejoramiento continuo.* Internalizar este principio entre trabajadores y gerentes puede ser la mayor contribución, considerando la resistencia al cambio de las organizaciones públicas.

² Presentado también como gestión de calidad total. *Quality Management (QM)* o *Total Quality Management (TQM)*, en inglés.

- *Participación de los trabajadores.* Hasta ahora, ha sido difícil ponerlo en práctica, pero el TQM presenta un paso concreto hacia el empoderamiento.

En América Latina, Cejudo *et al.* (2009) desarrollaron el debate teórico sobre la calidad de gobierno a partir de tres enfoques: prescripción, efectos esperados y estándares. Sugieren que una definición sólida de calidad de gobierno debe dejar fuera el marco de efectos esperados —relacionado con la eficiencia en la entrega de servicios— y debe centrarse en mecanismos del ejercicio del poder y en atributos identificables de la actividad gubernamental.

Por otro lado, la calidad de servicio es un concepto aún más difícil de definir, pues lo que se evalúa está en el ojo del espectador, quién se beneficia del servicio y más aún considerando que la calidad de un servicio público contribuye a una variedad de fines que pueden expresarse en distintos niveles (macro, meso y micro), que, a su vez, utilizan distintos criterios —cantidad, tiempo, costo, continuidad, amabilidad, objetivos, normas, etc.—. La calidad de servicio considera, al menos, cuatro enfoques:

- *Estándares profesionales.* Enfoque científico donde los estándares los definen los expertos.
- *Garantías al ciudadano y elección.* Enfoque basado en el usuario donde se lo empodera mediante consultas y consejos de usuarios.
- *Excelencia del servicio.* Se basa en estar más cerca del cliente; considera encuestas de satisfacción, consultas, el enfoque de calidad total y las evaluaciones.
- *Movimientos de usuarios.* Grupos de interés que presionan por calidad de servicio y elevan a los ciudadanos al nivel de políticos y funcionarios, y dan origen a nuevos modelos.

Hasta ahora, el enfoque más extendido es el de excelencia de servicio, y, el menos extendido, el de movimientos de usuarios. Considerando lo anterior, el concepto de *calidad de servicio* debe entenderse como relacional, por cuanto se define de manera distinta por diferentes actores en variados roles y contextos, porque, más allá de la relación específica con el servicio, el concepto de *calidad* debe definirse en relación con normas sociales y expectativas que varían de cultura en cultura (Riper y Mayne, 1998).

En algunos casos, los conceptos de *desempeño* y de *calidad* se presentan en oposición; por ejemplo, Bowman (1994) considera la gestión de calidad como algo opuesto al enfoque tradicional evaluación de programas públicos que «intenta[n] mejorar el desempeño controlando a los empleados; esto confunde el miedo con la disciplina. TQM asegura que la planificación, organización, dotación de personal y dirección se ocupen de promover el trabajo en equipo, el entrenamiento, prestar atención y liderar; los procesos son medidos en vez de la gente» (Bowman, 1994: 134). Por otro lado, algunos postulan que estos enfoques son complementarios, puesto que «el TQM y la evaluación de programas no solo son compatibles, sino que el TQM puede de hecho aumentar la efectividad de la evaluación de programas» (Glaser, 1993: 384).

Es innegable que los tres enfoques comparten elementos comunes; principalmente, el hecho de que la calidad y el desempeño en el sector público sean conceptos complejos de definir, tanto por la multiplicidad de actores involucrados en la entrega de bienes públicos como por la variedad de fines que tiene una organización, programa o bien público. Para este trabajo, y desde una perspectiva general, es preferible considerar la calidad y el desempeño parte de una misma función³, desde una perspectiva amplia que contemple tanto el enfoque en el usuario, la participación de los funcionarios como las medidas tradicionales de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Que su foco vaya más allá del trabajador y entienda la organización en su conjunto, que no solo se centre en insumos y resultados y que permita la adopción de una

³ Pensando en términos de la administración clásica, todos estos conceptos corresponden a la función de control.

cultura de mejoramiento continuo. También es presumible que un buen desempeño, una buena gestión y una buena calidad de servicio se relacione positivamente con los resultados electorales del partido que gobierna.

2. La gobernanza como elemento que favorece la calidad de gestión

La emergencia de la reforma al Estado y la Nueva Gestión Pública también han puesto en observación algunos conceptos clásicos de la teoría política, como el caso de la gobernabilidad. Esta puede entenderse como la posibilidad de que el ejecutivo efectivamente conduzca su sociedad basándose en principios de legitimidad y capacidad (Aguilar, 2010: 24-25). Sin embargo, la capacidad del Gobierno, cuando existe, no es suficiente para dirigir la sociedad, porque la democracia se ha profundizado, y las instituciones no necesariamente se han adecuado para mantener la eficacia política y técnica en ese contexto. Asimismo, el poder político se ha dispersado en otras organizaciones distintas del Gobierno, lo que relativiza su poder, y, finalmente, la globalización, junto con las transformaciones económicas, han dotado de mayor poder a firmas transnacionales, por lo que el poder de los Estados disminuye, y estos se ven forzados a negociar para la toma de decisiones políticas.

En el contexto anterior, surgió el concepto de *gobernanza* (*gouvernance* en francés y *governance* en inglés) el que puede definirse como un «conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales» (Aguilar, 2010: 28). A su vez, la RAE define el concepto como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»; antiguamente definido como «acción y efecto de gobernar o gobernarse» (Real Academia Española, 2018).

En este sentido, es posible conjeturar que la gobernanza es un elemento que se encuentra relacionado con el desempeño de una organización

pública, especialmente un municipio, considerando la cercanía de este con usuario final y el marcado impacto que se genera en la vida de ellos. El hecho de que los actores sociales participen del proceso gubernativo también es perfectamente compatible con los principios modernos de calidad de gestión y calidad de servicio, que propician un buen desempeño de una organización pública. Más aún, es razonable pensar que la gobernanza se relaciona positivamente con la reelección de autoridades bajo el supuesto que los votantes valoran positivamente un Gobierno que permite la opinión de distintos actores sociales en su quehacer.

3. Economía política como parámetro para medir la calidad de la gestión

Han pasado más de sesenta años desde que Anthony Downs publicó en 1957 su célebre obra *An Economic Theory of Democracy* (Downs, 1957a); también puede encontrarse en una versión más resumida en un artículo publicado por la *Journal of Political Economy* (Downs, 1957b). En estos documentos, Downs intentó asimilar la lógica de la competencia política a la lógica de la competencia de mercado. En ese sentido, los partidos políticos formulan políticas para obtener votos y así obtener el cargo que trae con él ingresos, poder y prestigio. Para esto, los partidos en el Gobierno deben mantener cierta relación con los ciudadanos, la que, asumiendo que existe información perfecta, puede expresarse en una serie de proposiciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

Cada ciudadano estima la utilidad de ingreso de las acciones del gobierno que espera de cada partido si estuviera en el poder en el próximo período eleccionario... él vota por el partido que cree le proveerá la utilidad de ingreso más alta de la acción de gobierno... El factor primario que influencia su estimación del desempeño de cada partido en el futuro... es su desempeño durante el período que termina (Downs, 1957b: 138).

A partir de esta obra, se han desarrollado varias teorías sobre la acción del Gobierno, como la teoría de la elección pública (*public choice*), o las teorías retrospectivas o prospectivas del voto económico (Lewis-Beck y Stegmaier, 2000).

Uno de los principales exponentes de la teoría retrospectiva del voto económico es Ray Fair, quien, en 1978, publicó el primero de una serie de artículos donde formuló un modelo para intentar explicar la influencia de variables económicas en las votaciones para presidente en los Estados Unidos. Este modelo era lo suficientemente general como para poner a prueba diferentes teorías alternativas que, hasta entonces, se habían desarrollado. En primer lugar, consideraba dos períodos de tiempo para determinar cuán retrospectivo era el votante y, además, consideraba el desempeño de la oposición, también en dos períodos; ambos elementos a la luz de determinadas medidas de desempeño económico, como el ingreso real per cápita, el desempleo y la inflación. El resultado de la estimación del modelo le permitió concluir que el cambio en la actividad económica real del año electoral parece tener un efecto importante en la votación para presidente, junto con el deflactor del PIB en los últimos dos años antes de la elección. Además, se identificó que el votante no mira muy atrás —más allá del año electoral— y que no considera el desempeño económico de la oposición. La estimación solo contó con 16 observaciones —elecciones—; a pesar de ello, logró un error estándar no superior al 0,043 (Fair, 1978). Posteriores actualizaciones fueron confirmando ciertas presunciones, como el uso del ingreso real per cápita y cuán lejos evaluaba el votante el desempeño del partido en el poder (Fair, 1982, 1988); pero la elección presidencial de 1992 representó un gran fracaso para aquellos dedicados a predecir elecciones presidenciales, lo que llevó a revisar el modelo.

La revisión consideró incorporar nuevas variables, como los períodos que llevaba el partido en el poder, la incumbencia y el número de buenas noticias económicas que se acumulaban en el período presidencial. De esta manera, se logró un mejor ajuste de la ecuación: un R^2 de 0,96 para el período 1916-1992 y un increíble 0,99 para el período 1916-1960. La ecuación final se presenta a continuación:

Donde I representa la variable incumbencia, 1 si el candidato incumbente es demócrata y -1 si es republicano; $DWAR$ representa los años de guerras mundiales que afectaron las elecciones (1920, 1944 y 1948) tomando valor 1 para esas elecciones; g^3 corresponde a la tasa de crecimiento real —a una tasa anual— del PIB per cápita del tercer cuarto del año de la elección —medida de desempeño—; p^{15} corresponde al deflactor del PIB en el quinceavo cuarto antes del año electoral; n corresponde al número de buenas noticias económicas en el período presidencial pasado —tasas de crecimiento del PIB sobre el 2,9%—; $DPER$ corresponde a una variable *dummy* que es 1 si el incumbente es demócrata, -1 si es republicano y 0 otro y DUR representa el número de períodos que un partido lleva en el poder, tomando valor de 0 para un período, 1 para dos; 1,25 para tres; 1,50 para cuatro y así sucesivamente.

Se ha prestado atención al trabajo de Ray Fair pues, al margen de ser un modelo general y amplio para estudiar el efecto del desempeño económico sobre las elecciones presidenciales, ha sido el más consistente en la actualización de ese modelo a través de los años, siendo su última publicación en 2009 (Fair, 2009) y publicando en su página *web* actualizaciones hasta 2018 (<<https://fairmodel.econ.yale.edu/>>).

Se ha considerado útil tomar la teoría retrospectiva del voto y en particular el modelo de Fair (1996) para utilizarlo como parámetro en la evaluación de los resultados de los Diagnósticos de Calidad elaborados por SUBDERE, en tanto medidas de desempeño —en un sentido amplio—. Tal como en la teoría retrospectiva del voto económico, esta *teoría retrospectiva del desempeño local* considera como supuesto que los votantes *solo* toman en cuenta la calidad de la gestión, a través de una medida objetiva —como los resultados de los Diagnósticos de Calidad—, del partido que gobierna su municipio para formularse una expectativa de prestación de servicios futuros y premian o castigan al partido incumbente si este se presenta a la elección. Bajo este supuesto, una medida que refleje fielmente el desempeño de un Gobierno local debería ser útil para lograr predecir, al menos en cierta medida, el resultado electoral de ese municipio.

4. Metodología

Este estudio es de carácter preferentemente cuantitativo, sin menospreciar el componente cualitativo presente en todo estudio en el campo de la administración y las políticas públicas. Considerando que el principal propósito de la investigación es evaluar los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal, en tanto una medida de calidad de gestión o desempeño en su sentido amplio, se formulan tres hipótesis:

H_1 : Existe una relación significativa entre los puntajes en los Diagnósticos de Calidad de Gestión y los resultados electorales alcaldicios.

H_2 : Existe una relación significativa entre la dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y los resultados alcaldicios.

H_3 : Existe una relación significativa entre medidas de pseudogobernanza y los resultados alcaldicios.

Para probar estas hipótesis, deben realizarse algunos supuestos fundamentales. El primer supuesto es que todos los votantes manejan información perfecta del funcionamiento municipal; eso implica que los estimadores (β) son iguales para todos los votantes, y que todos los votantes utilizan la misma medida de desempeño para evaluar el gobierno municipal. El segundo supuesto es que el error está normalmente distribuido entre todos los votantes⁴. El tercer supuesto es que existe un número infinito de votantes en cada elección, que el número de votantes es suficientemente amplio y la pérdida es pequeña realizando este supuesto (Fair, 1978).

Para poner a prueba estas hipótesis, se utilizaron dos de los cinco Diagnósticos de Calidad, el de 2010 y el de 2015, y se generó una muestra con un panel de 259 municipios que participaron de los dos estudios. El puntaje total de estos Diagnósticos se traspasó a una escala entre 0 y 1, y cada dato se comparó con datos de resultados de las elecciones municipales de 2012 y 2016, respectivamente. No se

⁴ Fair (1978) asume que el error se encuentra igualmente distribuido entre los votantes, supuesto necesario para establecer la linealidad de los estimadores; sin embargo, considerando que nuestro modelo es probabilístico y no lineal, en principio, este supuesto no es necesario.

consideraron los diagnósticos de 2013, 2016 y 2017; el primero se desechó porque fue inmediatamente después de la elección de 2012; el de 2016, porque se tomó meses antes de la elección y se buscaba resguardar cierta proporcionalidad en el tiempo respecto de las elecciones en que se tomaron los dos diagnósticos; finalmente, el de 2017 no se consideró porque la redacción de preguntas, como los ámbitos de medición, fue sustancialmente modificada respecto de las versiones anteriores, y eso demanda un trabajo mayor para garantizar la trazabilidad del dato.

Las variables utilizadas en el modelo planteado se detallan en la Tabla 3. Existen algunas diferencias fundamentales con el modelo final planteado por Fair, lo que desemboca en que la metodología utilizada para la estimación también varíe. En primer lugar, el modelo original plantea la elección entre dos partidos. En el caso de los gobiernos locales en Chile, en la mayoría de los casos, existe una multiplicidad de partidos que compiten por el sillón alcaldicio, por lo tanto, plantear la variable dependiente en términos de la proporción de votos obtenida y dilucidar el ganador identificando quien obtiene el 50% más uno no es posible; y se optó por estimar la probabilidad de ser reelecto, y la variable dependiente se planteó en términos probabilísticos.

Otra diferencia fundamental con el modelo de referencia pasa por las medidas de desempeño. En primer lugar, en este caso, solo se utiliza una medida —de tres— estrictamente económica para identificar el desempeño del Gobierno local, la dependencia del Fondo Común Municipal. Las otras medidas corresponden a aquellas extraídas de los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal: la primera se relaciona con el puntaje total obtenido en escala entre 0 y 1 (*cg*), y la segunda se denomina *pseudogobernanza*, construida a partir de las preguntas de los Diagnósticos de Calidad que se relacionan los usuarios⁵. Otra gran diferencia pasa porque, en este caso, se miden niveles y no cambios en las variables asociadas al desempeño. Esta decisión pasa por tomar dos elecciones para la estimación. Si se hubiese elegido poner a

⁵ Ciertamente, las preguntas sobre la relación con usuarios no satisfacen las definiciones de gobernanza, pero los Diagnósticos de Calidad tampoco incorporan el concepto en su medición. Por esa razón se antepuso el vocablo *pseudo* para definir la variable.

prueba el cambio de las variables, solo se tendrían 259 observaciones en una elección, y no 518 para dos elecciones. Esta decisión podrá mermar el ajuste de la ecuación, pero disponer de menos observaciones podría tener el mismo efecto. Finalmente, no se considera la variable de guerra.

No se considera una diferencia con el modelo original el hecho de que solo se haga la prueba sobre un momento del período alcaldicio y de que no se considere el desempeño de la oposición, puesto que, en modelo final, ya no hay distinción entre períodos de tiempo ni rol de la oposición.

Tabla 3. Variables utilizadas en las ecuaciones, su relación esperada con la variable dependiente, el código, la fuente donde se extrajo el dato y una breve descripción

Variable	Relación esperada	Código	Fuente	Tipo
Reelección	Dependiente	<i>reel</i>	Servicio Electoral (SERVEL)	Variable binaria: 1 si el/la Alcalde/sa, o un militante del mismo partido es reelecto; 0, lo contrario
Calidad de gestión	+	<i>cg</i>	SUBDERE	Porcentaje del puntaje total obtenido en el Diagnóstico de Calidad de Gestión Municipal
Pseudogobernanza	+	<i>pg</i>	SUBDERE	Porcentaje del puntaje total obtenido en las categorías Satisfacción de usuarios y usuarias y Comunicación con usuarios y usuarias del Diagnóstico de Calidad de Gestión Municipal
Dependencia del Fondo Común Municipal	-	<i>fcM</i>	Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)	Porcentaje del presupuesto municipal vigente que corresponde a los ingresos del FCM, en términos reales
Incumbencia	+	<i>i</i>	SERVEL	Variable binaria: 1 si el alcalde en ejercicio se repostula; 0, lo contrario
Duración del partido en el poder	-	<i>dur</i>	SERVEL	Escala que es 0 si el partido lleva solo un período en el Gobierno local; 1 si lleva dos; 1,25 si lleva tres; 1,50 si lleva cuatro; y así sucesivamente

Fuente: Elaboración propia

Dentro de la muestra, hay algunas comunas que fueron creadas después de 1992⁶, por lo tanto, el rastreo de la variable *dur* solo se pudo hacer hasta la fecha de su creación y no desde la fecha que comienza la elección de alcaldes/as (1992). Otro aspecto que considerar a los efectos del conteo de la duración es que los independientes en lista de alguna coalición se consideran independientes y no militantes de algunos de los partidos de la coalición; esto puede verse en el caso de la comuna de Santiago. En 2000, fue electo Joaquín Lavín (UDI); en 2004, Raúl Alcaíno —independiente en lista de Alianza— y, en 2008, Pablo Zalaquet (UDI), en ese caso, la duración contabilizada para la elección 2012 es de un solo período —podrían haberse contado tres—. Para el caso de la Alianza por Chile (UDI y RN), el problema no parece ser tan grave, pues la distancia ideológica podría considerarse menor; sin embargo, en el caso de la Concertación de Partidos por la Democracia (DC, PS, PPD, PRSD), la distancia ideológica puede ser mucho mayor entre sus miembros. Otro aspecto problemático al momento de contar la duración de los independientes dentro de pacto es que las mismas coaliciones cambian en el tiempo, y se agregan o remueven partidos, lo que hace aún más difícil definir la continuidad ideológica. Otro caso problemático, como ocurre en la comuna de Vilcún, es que un mismo alcalde cambia de partidos entre sus períodos; en esos casos, se cuenta a la persona solo si tiene continuidad en el cargo, y el partido si la persona perdió la elección a manos de un militante de su mismo partido. Por esas razones, para la duración, solo se considera la continuidad de un mismo partido o de una misma persona.

El caso de la Florida se marcó como reelecto para 2012, considerando que, en 2008, fue electo un PS, pero renunció en el período y dio paso a un UDI; de todas maneras, se interrumpió el conteo de la duración —antes del PS había otro UDI— considerando que la gente cambió de partido político en la elección sin poder estimar la futura renuncia.

Para realizar las pruebas sobre las hipótesis, se desarrolló la siguiente ecuación:

$$\beta_1 + \beta_2 cg + \beta_3 pg + \beta_4 fcm + \beta_5 i + \beta_6 dur$$

⁶ Entre 1992 y 1996, Concón, Padre Hurtado, San Rafael, San Pedro de la Paz, Padre las Casas; y entre 2000 y 2004, Cholchol y Alto Hospicio.

Para la ecuación, considerando que la variable dependiente es de carácter probabilística, se utilizó un modelo probabilístico, una Regresión Logarítmica de Probabilidad Acumulada (LOGIT), con 259 observaciones en dos períodos: 2012 y 2016. Para el primero, se utilizaron datos del Diagnóstico de Calidad y FCM 2010, y, para el segundo, datos de 2015. La estimación se realizó con el paquete estadístico STATA 15.

5. Resultados

Los resultados de las estimaciones se presentan en las siguientes tres tablas. Primero, se estimó la capacidad de cada variable por separado para predecir la reelección; luego, solamente seis ecuaciones para la elección de 2012 y las mismas seis para el período 2012 y 2016 en conjunto. Luego de cada estimación, se presenta una tabla de contingencia para evaluar el valor de las ecuaciones en su capacidad predictiva.

La Tabla 4 presenta la estimación de cada variable por sí sola respecto de la reelección de alcaldes solo para el período 2012. La primera observación señala que casi todas las variables tienen el signo esperado; la única variable que tiene un signo contraintuitivo es *pseudogobernanza* (*pg*), que aparece con signo negativo. Sin embargo, no tiene significancia estadística, y el valor del estimador es muy bajo. Luego, teniendo en cuenta la significancia, de las seis variables consideradas, solo dos son estadísticamente significativas, calidad de gestión (*cg*) e incumbencia (*i*), siendo ambas significativas al 99%. Pasando al valor de los estimadores, ninguno tiene un valor significativo que permita inferir una influencia importante en la capacidad de reelección de alcaldes/as. La de mayor poder explicativo es la incumbencia, que da cuenta de casi el 8% de la variación en las probabilidades de ser electo, considerando que la incumbencia añade 2% más de probabilidades de reelegirse, si se toma por sí sola.

Tabla 4. Estimación de variables

	Var 1	Var 2	Var 3	Var 4	Var 5
reel	0,028*** (0,007)				
cg					
fc		-0,07 (0,005)			
m			0,020*** (0,005)		
dur				-0,025 (0,062)	
pg					-0,008 (0,006)
_cons	-0,664** (0,268)	0,704*** (0,233)	-1,335*** (0,290)	0,462*** (0,164)	0,716*** (0,233)
<i>N</i>	518	518	518	518	518
pseudo- <i>R</i> ²	0,027	0,003	0,077	0,000	0,003

Standard errors in parentheses

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Nota: Var= variable

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 5 presenta seis ecuaciones estimadas a partir de la ecuación 1 del punto anterior, solo para el período electoral 2012. Lo primero que cabe señalar es que el poder explicativo de las ecuaciones no es muy alto, y todas ellas dan cuenta de entre el 7,6 % y el 8,2 % de la varianza de las posibilidades de ser reelecto como alcalde/sa. Lo segundo es que, al poner todas las variables juntas, existen algunos cambios en la significación estadística; esto puede apreciarse en el caso de la variable *fc*, que pierde su significancia al incorporarse en el modelo completo, lo que puede deberse a que se mide su nivel y no su cambio. Lo otro es que la variable *cg* aumenta su significancia del 95% al 99% en ausencia de la variable *fc*. Podría deberse a que existe colinealidad entre estas variables; sin

embargo, una regresión simple estimada da cuenta de que, siendo cualquiera de las dos dependiente, el estimador nunca llega a 0,5, y el R^2 ajustado tampoco llega a 0,15; por lo tanto, se descarta la colinealidad. Otra consideración es que la ausencia de la variable *fc*m del modelo reduce el poder explicativo de este de 0,082 a 0,076, que parece no ser significativo, pero, considerando los bajos valores, es importante. La variable más estable es la incumbencia (*i*), que, en todas las ecuaciones, presenta alta significancia estadística, bajo error estándar, pero también bajo poder predictivo. La incorporación al modelo tampoco cambia el mal desempeño de la variable *pg*. En el caso de la variable *dur*, esta cambia de signo, pasando a ser contraintuitiva, pero su baja significancia, relativamente alto error y bajo poder predictivo hacen de este error algo secundario.

Tabla 5. Estimación de ecuaciones para 2012

	Ecu 1	Ecu 2	Ecu 3	Ecu 4	Ecu 5	Ecu 5
<i>reel</i>	0,027** (0,011)	0,027** (0,011)	0,027** (0,011)	0,027** (0,011)	0,032*** (0,011)	0,032*** (0,011)
<i>pg</i>	-0,002 (0,008)	-0,002 (0,008)			-0,002 (0,008)	-0,002 (0,008)
<i>fc</i> m	-0,011 (0,008)	-0,011 (0,008)	-0,011 (0,008)	-0,011 (0,008)		
<i>i</i>	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,004)
<i>dur</i>	0,017 (0,101)		0,016 (0,101)			0,014*** (0,100)
<i>-cons</i>	-1,636* (0,850)	-1,596* (0,816)	-1,525* (0,777)	-1,685* (0,737)	-2,264* (0,671)	-2,296*** (0,714)
<i>N</i>	259	259	259	259	259	259
pseudo- R^2	0,082	0,082	0,081	0,081	0,076	0,076

Standard errors in parentheses

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Nota: Ecu= ecuación; cons= constante

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 6 presenta los resultados de la predicción del resultado electoral 2016 con los estimadores de la ecuación 4 de la 5. Se escogió esta ecuación considerando que las variables de duración en el cargo (*dur*) y *pseudogobernanza* (*pg*) no son un aporte al modelo, a razón de su bajo poder explicativo y lo contraintuitivo de sus signos. Para estimar la bondad predictiva se dividen los resultados predichos sobre el total de resultados, y se obtiene una tasa de predicción. La tasa total de predicción es del 72,2%; la predicción de no reelectos es del 34 %, mientras que la de reelectos es del 92%. De lo anterior, se extrae un sesgo predictivo a la reelección.

Tabla 6. Tabla de contingencia para estimación 2012, ecuación 4

<i>Reel/predicción</i>	<i>No reel</i>	<i>Reel</i>	Total
P. no reel	31	13	44
P. reel	59	156	215
Total	90	169	259

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 7 da cuenta de la misma estimación realizada en la Tabla 6, pero, en este caso, combina las elecciones 2012 y 2016. Puede observarse que los resultados, en general, mejoran bastante, pero se aprecian los mismos fenómenos que en la primera estimación. Las variables *pg* y *dur* siguen sin ser estadísticamente significativas y con un signo contraintuitivo en todas las ecuaciones. La variable *fcm* sigue sin ser estadísticamente significativa al momento de incorporarse en el modelo; *cg* ahora aumenta su significancia en todas las ecuaciones al 99% y también el valor del estimador. La colinealidad entre estas variables es menor que para la estimación anterior; su estimador nunca superando el 0,4 y el nunca mayor a 0,1. Pero, a diferencia del caso anterior, el no disminuye al excluir la variable *fcm*, de hecho, para la misma ecuación 4, el poder explicativo disminuye. Se mantiene la

presunción de que este fenómeno se debe a que la dependencia del FCM se mide en nivel y no en variación. Nuevamente, la variable incumbencia (*i*) se muestra sólida, y su poder explicativo aumenta levemente.

Pese a lo anterior, y para mantener la comparabilidad, se utiliza la ecuación 4 de la Tabla 7 para generar la Tabla 8 de contingencia y así volver a calcular la bondad predictiva de la ecuación. Para este caso, la tasa total de predicción es del 57,8 %, la predicción de no reelectos es del 28,8 % y la predicción de reelectos es del 95,6 %. Muestra, en este caso, un sesgo mayor a la reelección que con los estimadores de 2012.

Tabla 7. Estimación de ecuaciones para 2012 y 2016 en conjunto

	Ecu 1	Ecu 2	Ecu 3	Ecu 4	Ecu 5	Ecu 6
reel	0,033*** (0,008)	0,033*** (0,008)	0,033*** (0,008)	0,033*** (0,008)	0,033*** (0,008)	0,033*** (0,007)
cg						
pg	-0,007 (0,006)	-0,007 (0,006)			-0,007 (0,006)	-0,007 (0,006)
fcm	-0,001 (0,006)	-0,001 (0,006)	-0,001 (0,006)	-0,001 (0,006)		
i	0,022*** (0,003)	0,022*** (0,003)	0,022*** (0,003)	0,022*** (0,003)	0,022*** (0,003)	0,022*** (0,004)
dur	0,000 (0,071)		0,006 (0,071)			0,000 (0,071)
cons	-2,369*** (0,610)	-2,368*** (0,587)	-2,368*** (0,563)	-2,646*** (0,543)	-2,436*** (0,491)	-2,436*** (0,521)
N	518	518	518	518	518	518
pseudo-R ²	0,112	0,112	0,110	0,110	0,112	0,112

Standard errors in parentheses

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Nota: Ecu= ecuación; cons= constante

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Tabla de contingencia para estimación 2012-2016 en conjunto, ecuación 4

Reel/predicción	No reel	Reel	Total
P. no reel	26	3	29
P. reel	64	166	230
Total	90	169	259

Fuente: Elaboración propia

Los pobres resultados predictivos de la tabla anterior llevaron a probar la ecuación 5 para predecir los resultados electorales que se expresan en la Tabla 9. La predictibilidad, sin embargo, no varió de manera significativa, y logró una tasa de predicción total del 59,1%, una tasa de predicción de no reelección del 31,1% y una tasa de predicción de reelección del 95,6%.

Tabla 9. Tabla de contingencia para estimación 2012-2016 en conjunto, ecuación 5

Reel/predicción	No reel	Reel	Total
P. no reel	28	3	31
P. reel	62	166	228
Total	90	169	259

Fuente: Elaboración propia

Considerando los resultados de las estimaciones anteriores, es posible realizar ciertas conclusiones sobre las hipótesis planteadas.

H₁: Existe una relación significativa entre los puntajes en los Diagnósticos de Calidad de Gestión y los resultados electorales alcaldicios.

Sobre la primera hipótesis, considerando tanto las estimaciones de las tablas 4, 5, 6 y 7, se acepta la hipótesis 1. En efecto, la variable *cg* es estadísticamente significativa en todos los casos, teniendo mayor significancia cuando se estiman los períodos en conjunto; además esta variable tiene un error estándar muy bajo, apenas del 1%. Sin perjuicio de lo anterior, la magnitud de la influencia es muy menor, en el mejor de los casos, tomando el estimador un valor de 0.033. Eso quiere decir que el aumento en 1 punto del Diagnóstico de Calidad —en escala de 0 a 100— lleva a un aumento del 3,3% en las posibilidades de ser reelecto, todo lo demás constante. Es decir que, por sí sola, esta variable no tiene gran poder explicativo.

H₂: Existe una relación significativa entre la dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y los resultados alcaldicios.

Si se consideran los resultados de las estimaciones tanto de variables como de ecuaciones, se rechaza la hipótesis 2. En efecto, en ninguna estimación, la variable *fc* fue estadísticamente significativa, con un poder estimativo muy bajo, a pesar de un error estándar también bajo. Una razón posible para este fenómeno es que la variable fue medida en términos de nivel y no de variación. Otra razón puede ser que la dependencia del Fondo Común Municipal sea una variable importante en términos de gestión, pero que sea difícil de percibir su influencia por parte de los votantes, y que su expresión en términos de servicios no se refleje fácilmente.

H₃: Existe una relación significativa entre medidas de pseudo gobernanza y los resultados alcaldicios.

A la luz de las estimaciones, también se rechaza la hipótesis 3. La variable *pseudogobernanza*, en primer lugar, no cumple las características para

ajustarse a la definición de *gobernanza*, y, por lo tanto, tampoco es posible que se esperen los mismos efectos en la gobernabilidad ni en la percepción de los votantes de la calidad de gestión. En el mejor de los casos, la variable podría representar la *buen*a comunicación del municipio con los vecinos. A pesar de ello, la variable presenta, por sí sola y en los modelos estimados, una relación contraintuitiva, además de no significativa y con bajo poder predictivo.

Un resultado novedoso se dio con la variable incumbencia (*i*). Esta variable resultó ser sorprendentemente estable en las tres estimaciones realizadas. Por sí sola, logra ser significativa al 99% de confianza, además de tener un error promedio muy bajo y un poder estimativo casi diez veces mayor que su error. El desempeño en las ecuaciones también fue sobresaliente, sin importar las variables utilizadas en la ecuación, siempre mantuvo un nivel de significancia estable en un 99% de confianza. Además de ello, logró un poder de estimación del 0,022%, lo que implica que si un alcalde/sa incumbente se postula a su reelección, tiene un 2,2% de posibilidades de ser reelecto.

Reflexiones finales

La calidad de servicio es un elemento muy complejo de medir, principalmente, porque su estimación más precisa se encuentra en el ojo de quien recibe el servicio. Por esa razón, se han criticado los mecanismos tradicionales de medir el desempeño en programas públicos. Los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal impulsados por SUBDERE son un buen intento de realizar una evaluación más allá de los medios tradicionales; sin embargo, adolecen de una falla que es capital en este tipo de instrumentos: no considera la visión de los usuarios en el levantamiento de sus datos, y solo se basa en la visión de directivos municipales en el caso ideal⁷.

⁷ Se ha recibido información privada que, en muchos casos, quien responde los cuestionarios es solamente una persona cercana al alcalde, y, en muchos casos, las respuestas no se ajustan a la realidad. Sin perjuicio, que, en líneas generales, los diagnósticos reflejan las realidades de los municipios.

Para poder poner a prueba la efectividad de estos diagnósticos, se decidió compararlos con la única medida confiable que expresa la visión de los usuarios de servicios municipales: las votaciones para alcaldes. Para lograr relacionar las votaciones con estas medidas de calidad de gestión, se recurrió a la teoría retrospectiva del voto económico considerando una serie de adecuaciones para ajustarla a este caso.

Los resultados nos han mostrado que los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal efectivamente tienen una relación significativa con la reelección de alcaldes/as, aunque su magnitud no alcanza a ser relevante. Es posible establecer que este tipo de medición, en cierta medida, refleja la intención de los votantes en cuanto a elegir a un representante que, a su juicio, les entregará una buena calidad de servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, esta línea de trabajo se encuentra aún inconclusa tanto en sus métodos como en su alcance. Respecto de los métodos, por un lado, pueden utilizarse mecanismos más complejos para estimar la relación de variables de gestión con la capacidad para reelegirse, como también puede ajustarse el modelo de mejor manera al modelo de referencia. Otro aspecto que considerar es utilizar variables de variación, más que de nivel, para generar un mejor ajuste del modelo; también es posible pasar de estimar la capacidad de reelección a estimar la proporción de votos que recibiría el incumbente si se presentara.

Desde la perspectiva del alcance de esta línea de trabajo, las posibilidades son mayores. En primer lugar, parece ser que la economía política provee de buenos mecanismos para poner a prueba indicadores que reflejen la gestión municipal, así como la de gobiernos regionales o nacionales. Otro elemento es intentar descifrar cuáles son los elementos que consideran los votantes al momento de elegir a sus alcaldes/as. En este caso, hay infinidad de variables para poner a prueba que pasan por la capacidad de medir ciertos fenómenos. Por ejemplo, si logramos medir el clientelismo o el gasto en publicidad de la figura del alcalde/sa, podríamos incorporarlo en el modelo para determinar si son factores que determinan las elecciones municipales o no. También podrían incorporarse otras variables, como el

número de contendores en una elección, si alguno de los contrincantes fue alcalde/sa o concejal en otro momento o bien considerar la incumbencia por coalición en vez de por partido político. Los resultados de esta investigación, más que cerrar un tema, abren muchas posibilidades en la investigación sobre gobiernos locales.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Amirkhanyan, A. A.; H. J. Kim y K. T. Lambrighth (2013). «The Performance Puzzle: Understanding the Factors Influencing Alternative Dimensions and Views of Performance». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34, pp. 1-34.
- Arenas, D.; J. Pemjean y H. Reyes (2010). *Informe Final*. Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- Bonnefoy, J.C. y M. Armijo (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Serie Manuales 45. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Bowman, J. S. (1994). «At last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management». En *Public Administration Review*, 54, (2), pp. 129-136 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/976521>> [Consulta: 15 de mayo de 2018].
- Cejudo, G.; G. Sánchez y D. Zabaleta (2009). «El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno». En *Política y Gobierno*, XVI, (1), pp. 115-156.
- Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. «2017 Base de Datos Resultados Diagnóstico Nacional» [en línea]. Disponible en <<http://calidadmunicipal.subdere.gov.cl/node/1021>> [Consulta: 2 de enero de 2019].

- Dascal, G.; M. Ropert y A. Díaz (1999). Informe Final de Evaluación. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM). Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) Ministerio del Interior. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.
- Downs, A. (1957a). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- (1957b). «An Economic Theory of Political Action in a Democracy». En *Journal of Political Economy*, 65, (2), pp. 135-150 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/1827369>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- Fair, R. C. (2009). «Presidential and Congressional Vote-Share Equations. American». En *Journal of Political Science*, 53, (1), pp. 55-72 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/25193867>> [Consulta: 5 de junio de 2018].
- (1996). «The Effect of Economic Events on Votes for President: 1992 Update». En *Political Behavior*, 18, (2), pp. 119-139 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/586603>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- (1988). «The Effect of Economic Events on Votes for President: 1984 Update». En *Political Behavior*, 10, (2), pp. 168-179 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/586332>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- (1982). «The Effect of Economic Events on Votes for President: 1980 Results». En *The Review of Economics and Statistics*, 64, (2), pp. 322-325 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/1924312>> [Consulta: 28 de junio de 2014].
- (1978). «The effect of economic events on votes for president». *The Review of Economics and Statistics*, 60, (2), pp. 159-173.
- Glaser, M. (1993). «Reconciliation of Total Quality Management and Traditional Performance Improvement Tools». En *Public Productivity & Management Review*, 16, (4), pp. 379-386 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/3381015>> [Consulta: 15 de mayo de 2018].
- Gobierno de Chile (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y Desarrollo Territorial de Chile. Hacia*

- un país desarrollado y justo*. Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional.
- Irarazabal, I. (2001). *Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Lewis-Beck, M.S. y M. Stegmaier (2000). «Economic Determinants of Electoral Outcomes». En *Annual Review of Political Science*, 3, pp. 183-219.
- MIDEPLAN (2006). *Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003)*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2000). *Percepciones sobre el grado de importancia y utilización de los planes de desarrollo comunal en la gestión municipal*. Santiago de Chile: División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Milovic, H. (2015). *Evaluación en Profundidad del Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y el Programa Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal 2007-2014. Informe de Final de Evaluación*. Santiago de Chile: SUBDERE.
- OECD (2017). *Making Decentralisation Work in Chile Towards Stronger Municipalities*. Paris: OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing.
- ProCalidad. Índice Nacional de Satisfacción al Cliente [en línea]. Disponible en <<http://www.procalidad.cl/indice-nacional-de-satisfaccion-de-clientes/>> [Consulta: 12 de junio de 2019].
- Real Academia Española (2018). *Diccionario de la Lengua Española*.
- Riper, O. y J. Mayne (1998). «Evaluation and Public Service Quality». En *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 7, pp. 118-125.
- Ruz, M. A.; M. I. Fernandez y F. Silva (2005). Informe Final de Evaluación. Programa Fortalecimiento de la Gestión Municipal. PROFIM II. PROFIM extensión. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- SUBDERE (2017). Informe Final. Consultoría Análisis de los resultados del Diagnóstico Nacional 2016, Calidad de la Gestión Municipal.

- Santiago de Chile: División de Municipalidades, SUBDERE, Ministerio del Interior.
- (2016a). Análisis de Resultados Diagnóstico Nacional 2015 Calidad de la Gestión Municipal. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE.
 - (2016b). Estudio de Identificación de los Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados con Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile: SUBDERE.
 - (2014). Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal 2013. Resultados y análisis comparado 2013-2010. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE, División de Municipalidades.
 - (2013). Diseño Metodológico de Índice de Competitividad Comuna/Ciudades. Santiago de Chile: Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y Estudios. SUBDERE.
 - (2012a). Diagnóstico Nacional 2010: Gestión de la Calidad de los Servicios Municipales. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE.
 - (2012b). Programa Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal. División de Municipalidades. Santiago de Chile: SUBDERE
 - (2009). Informe Final. Estudio: Estado Actual y Requerimientos de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal. SUBDERE, Secretaría General de Gobierno y Unión Europea, Sur Profesionales Consultores. Santiago de Chile: SUBDERE
 - (2008). Informe Final. «Actualización Estudio Diagnóstico y Propuestas para Territorios Aislados». Santiago de Chile: Unidad de Análisis Territorial. Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y Estudios. SUBDERE. Ministerio del Interior.
 - (2007). Resumen Ejecutivo Estudio «Conocimiento y Percepción Ciudadana Sobre las Funciones y Servicios Municipales». División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación. Santiago de Chile: SUBDERE.
 - (2005). *Tipología: Herramienta Base para el Reconocimiento de la Diversidad Comunal-Municipal*. División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios Municipales. Santiago de Chile: SUBDERE.

- Swiss, J.E. (1992). «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government». En *Public Administration Review*, 52, (4), pp. 356-362.
- Valdevenito, J. (2007). *Índice de Demanda de Servicios Municipales*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: SUBDERE.
- Walker, R. M. y R. Andrews, (2013). «Local Government Management and Performance: A review of Evidence». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, pp. 101-133.

Cómo citar este artículo

Ariztía Fischer, X.E. (2019). «Gestión municipal y resultados electorales: los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal SUBDERE 2010-2015». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 119-152.