

Artículo

Diagnóstico de la gestión municipal en Chile: evidencia desde la percepción de los actores claves

Ignacio Cienfuegos ¹

Francesco Penaglia ¹

Janel Leon ¹

¹ Universidad Alberto Hurtado (UAH) / Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Política y Gobierno, Santiago – Chile

Esta investigación analiza el modelo de gestión de calidad orientado a mejorar la gestión de los gobiernos locales en Chile, instrumento impulsado por el nivel central a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Para este estudio, se realizó un levantamiento de información primaria, a través de entrevistas y grupos focales a informantes claves, considerando a académicos, expertos y funcionarios SUBDERE, así como a funcionarios municipales y representantes de asociaciones de municipalidades. La información obtenida fue analizada a través del software QDA ATLAS.ti, mediante categorías identificadas tanto en el proceso de revisión documental, como en la revisión primaria de las entrevistas y focus. A partir de estos resultados, se exploran razones desde la literatura especializada, que pudieran explicar el mantenimiento de una política, sobre la cual no existiría evidencia de su contribución a la mejora en la gestión y servicios que prestan las municipalidades en Chile, así como una percepción negativa y contradictoria de los beneficiarios y distintos actores involucrados en el programa. Finalmente, se sugieren medidas de políticas públicas asociadas a la implementación de un sistema de gestión integral, desde un proceso colaborativo e intergubernamental que pudiese ser complementado con controles de calidad que permitieran optimizar y modernizar la gestión municipal.

Palabras clave: gestión local; gestión de calidad; implementación de políticas públicas.

Diagnóstico da gestão municipal no Chile: evidências da percepção dos principais atores

Esta pesquisa analisa o modelo de gestão da qualidade, que visa melhorar a gestão dos governos locais no Chile, instrumento promovido pelo nível central através da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo (SUBDERE). Para este estudo, a informação primária foi recolhida através de entrevistas e grupos focais com informantes-chave, incluindo acadêmicos, especialistas e funcionários da SUBDERE, bem como funcionários municipais e representantes de associações de municípios. As informações obtidas foram analisadas por meio do software QDA ATLAS.ti, utilizando categorias identificadas tanto no processo de revisão documental quanto na revisão primária das entrevistas e foco. Com base nesses resultados, exploram-se razões da literatura especializada que poderiam explicar a manutenção de uma política, para a qual não haveria evidências de sua contribuição para a melhoria da gestão e dos serviços prestados pelos municípios do Chile, bem como um impacto negativo e percepção contraditória dos beneficiários e dos diferentes atores envolvidos no programa. Por fim, são sugeridas medidas de políticas públicas associadas à implementação de um sistema de gestão abrangente, a partir de um processo colaborativo e intergovernamental, que poderia ser complementado com controles de qualidade que permitam otimizar e modernizar a gestão municipal.

Palavras-chave: gestão local; gestão de qualidade; implementação de políticas públicas.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220378>

ISSN: 1982-3134 

Artículo recibido en 01 de diciembre de 2022 y aceptado en 23 de noviembre de 2023.

Editora jefe:

Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Editor adjunto:

Mauricio Ivan Dussauge Laguna (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México / CDMX – México) 

Evaluadores:

Denise do Carmo Direito (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília / DF – Brasil) 

Eduardo José Grin (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Fernanda Lima e Silva (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Informe de revisión por pares: el informe de revisión por pares está disponible en este [URL](#)

Diagnosis of municipal management in Chile: evidence from the perception of key actors

This research analyzes the quality management model aimed at improving the performance of local governments in Chile, an instrument promoted by the central government through the Undersecretary of Regional and Administrative Development (SUBDERE). For this study, a survey of primary information was carried out through interviews and focus groups with key informants. These participants included academics, experts, SUBDERE officials, municipal officials, and representatives of associations of municipalities. The information obtained was analyzed through the QDA ATLAS.ti software, using categories identified in the documentary review process and the primary review of the interviews and focus groups. Based on the data analyzed, we reviewed the specialized literature for elements that help to explain why a policy remains in force even though there is evidence that it does not contribute to improving the management and services of Chilean municipalities. In addition, we discussed the negative impact of this type of policy and the contradictory perceptions of both the beneficiaries and the many actors involved in the adoption and use of the quality management mode under analysis. Finally, we suggest public policy measures associated with implementing a comprehensive management system through collaborative and intergovernmental processes complemented with quality controls that optimize and modernize municipal management.

Keywords: local management; quality management; implementation of public policies.

1. INTRODUCCIÓN

Existe un extenso debate en la literatura especializada sobre los efectos negativos de la descentralización (i.e., Prud'Homme, 1995; Montecinos, 2005), así como los factores que explicarían el logro de la “promesa descentralizadora” Finot (2001) de mayor eficiencia económica, servicios y políticas con mayor eficacia y pertinencia territorial, contribución a la rendición de cuentas, entre otros elementos donde el supuesto de la “proximidad gubernamental”, contribuiría al desarrollo territorial Grindle (2007). Lindert y Verkoren (2010), por ejemplo, subrayan las grandes diferencias que existen entre los centros urbanos que han sabido aprovechar la descentralización para su desarrollo territorial (Bogotá, Monterrey, Montevideo, Buenos Aires y Curitiba entre otros) y los territorios periféricos y rurales, poniendo el énfasis en las capacidades institucionales y administrativas de los municipios, como condiciones necesarias para aprovechar las bondades de la descentralización. Esto permitiría a los municipios ser capaces de administrar bien la salud, educación, servicios urbanos, sistema de protección social, generar proyectos de inversión, y una serie de crecientes servicios al ciudadano, todo en un contexto de mayor demanda por democracia local.

En este contexto, definir modelos e indicadores que midan el rendimiento de la gestión de manera adecuada y que permitan promover el aprendizaje organizacional (i.e., Argyris & Schön, 1978 como citado por Cienfuegos, 2016; Dixon, 1994; Easterby-Smith et al., 2000; Senge, 1990) orientando a los actores interesados hacia los resultados, debiera ser una pieza clave del modelo de gestión municipal. Si bien la provisión de servicios es crucial, representaría sólo una parte de la gestión municipal. Para asegurar que se logren los estándares mínimos, deberían ser parte de una evaluación más completa del desempeño municipal, integrando elementos tales como la gobernanza, la participación ciudadana, la gestión de recursos, la planificación, entre otros (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017a).

En el caso de Chile, la literatura especializada ha destacado que las actuales estructuras y capacidades institucionales de los gobiernos locales chilenos no facilitarían dicha modernización (Horst, 2007; Waissbluth et al., 2007). Este elemento se fortalece en el marco de la heterogeneidad municipal, provocando grandes brechas en la gestión y provisión de servicios entre las municipalidades más ricas y las más pobres. Estas diferencias no sólo se deberían a las disparidades en términos de financiamiento, sino que también serían resultado de la fragmentación de responsabilidades dentro

de la municipalidad y la falta de una evaluación efectiva de una gestión gubernamental municipal (OECD, 2017a). De esta manera, la evaluación de rendimiento y gestión en las municipalidades en Chile sería débil, no así a nivel central donde se estableció un sistema de evaluación formal y progresivo del desempeño (Marcel, 2006). En el sector municipal, el problema parece originarse en la falta de habilidades de gestión y de sensibilidad sobre la importancia de la gestión de desempeño dentro del grupo de dirección superior de la municipalidad.

En este marco, en el caso chileno se observa cómo desde el año 2006 se ha impulsado y mantenido una política orientada a construir un “Modelo de Gestión de Calidad”, la que, sin embargo, como será profundizado, ha sido cuestionada por su bajo impacto. En este contexto, el presente artículo desarrolla tres objetivos:

En primer lugar, considerando las posibles deficiencias del modelo de gestión de calidad municipal, el estudio se propone analizar a partir de una revisión descriptiva, el programa “Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal” y un análisis cualitativo sobre la percepción de actores municipales expertos, tecnócratas y ejecutores de políticas públicas. Ello desde una perspectiva intergubernamental y multinivel (Pressman, 1975) tomando las tensiones de los actores que participan en la implementación de una política pública (i.e., Cunill, 1991; Dente & Subirats, 2014).

Segundo, el estudio del modelo de Calidad de la Gestión Municipal, a través de un levantamiento de percepciones de actores claves, complementa la evidencia anterior sobre los déficits de esta política diseñada para fortalecimiento de la gestión municipal en Chile (i.e., Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018; Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [RIMISP], 2016; OECD, 2018; Pontificia Universidad Católica de Chile [UC], 2016). Así mismo, y a partir de una revisión de las buenas prácticas de gestión integral reportados en la literatura, se proponen posibles factores claves para el rediseño y adecuada implementación de un sistema de evaluación del desempeño municipal, efectivo y legitimado para el contexto chileno.

Tercero, teniendo en cuenta las críticas al modelo de gestión de calidad evidenciadas en nuestro estudio empírico, el artículo explora en las posibles razones teóricas que pudiesen explicar el mantenimiento de una solución, cómo es esta política pública que impulsa el nivel central en Chile orientada a mejorar los servicios y gestión global de los municipios, la que, sin embargo, no cuenta con evidencia clara de contribuir al fortalecimiento de la gestión municipal y sobre la cual habría extendidas críticas y posiciones contradictorias sobre sus problemas de diseño e implementación entre los actores públicos del nivel central y subnacional.

De esta manera, la hipótesis que subyace la dimensión explicativa de nuestro estudio se basa en dos argumentos teóricos. Por una parte, desde el estudio de las políticas públicas, podríamos explicar el accionar inercial de modelo de Calidad de la Gestión Municipal, en razón de un déficit de racionalidad (Aguilar, 1992), a partir de los nulos impactos y contribuciones probados en un programa que, sin embargo, sigue operando bajo un enfoque “top down” en su implementación (Boer & Bressers, 2011; Howlett, 2019).

Así mismo, asumimos que la existencia de posiciones e intereses contradictorias entre los burócratas del nivel central que diseñaron el programa y los funcionarios de los gobiernos subnacionales como receptores del modelo de Calidad de la Gestión Municipal, explicaría en parte las deficiencias que detectamos en el programa y la incapacidad de corregirlas (Pressman, 1975), generando un escenario de subutilización de oportunidades de cooperación para una adecuada implementación y potencial rediseño del modelo de gestión de la calidad municipal chileno. Es así como para el nivel central,

los funcionarios municipales sólo observarían la realidad local, lo que justificaría que programas como el estudiado, se formulen sin su participación. Para los burócratas locales, sin embargo, los funcionarios del nivel central estarían lejos de la realidad territorial, generándose fallas de diseño al ignorar las heterogeneidades municipales y las reales capacidades de implementación local (Grin & Abrucio, 2017).

El resto del trabajo continúa de la siguiente manera: se presenta una síntesis de la política estudiada, posteriormente se realiza un repaso de la literatura académica sobre políticas públicas, racionalidad limitada, y cooperación intergubernamental para la promoción de capacidades estatales municipales, como posibles factores explicativos sobre las dificultades y mantenimiento de una política pública sin valor público probado. Posteriormente, se describe la metodología en la que se basa el análisis empírico del caso, mostrando evidencia sobre las limitaciones del modelo de gestión calidad municipal, a partir de la percepción de actores claves. El artículo finaliza recogiendo las principales conclusiones y discusión sobre posibles explicaciones en cuanto a los resultados y limitaciones reportadas en el caso, utilizando la revisión teórica expuesta previamente en el artículo, además de las principales implicancias de nuestros hallazgos para las políticas públicas subnacionales, así como condiciones y mecanismos para la mejora del sistema de evaluación de la gestión municipal estudiado.

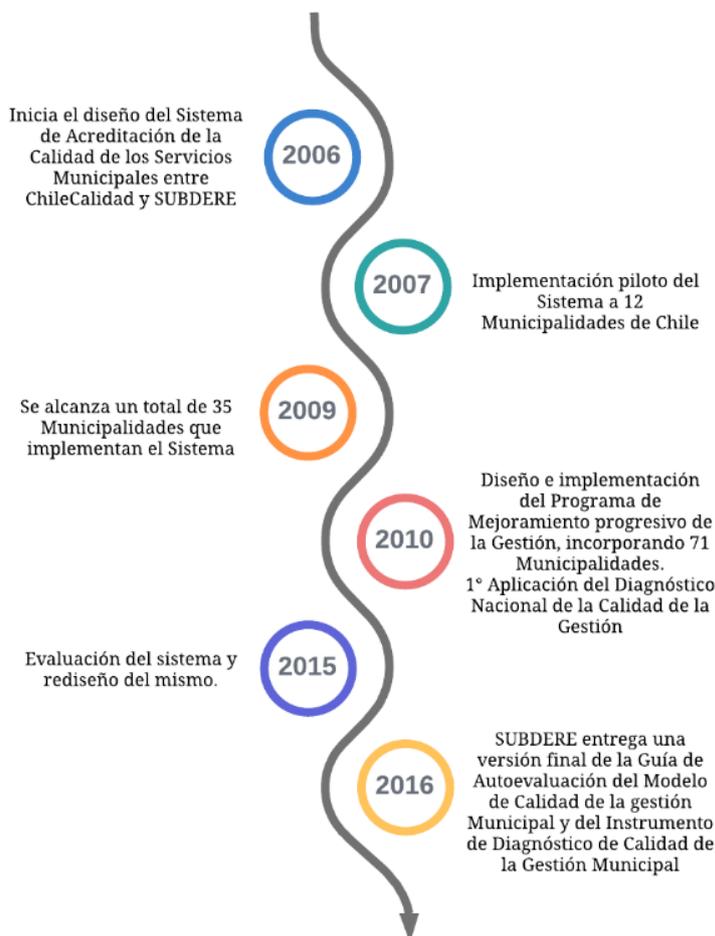
2. MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD EN CHILE: EVOLUCIÓN DE UNA POLÍTICA LIMITADA

Desde el año 2006 la SUBDERE ha intentado instalar un Modelo de Gestión de Calidad orientado a mejorar la gestión de sus servicios a través de una metodología de autoevaluación, basando su sistema en el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia. En este marco, a partir de dicho año, se comenzó a implementar un piloto con 12 municipios orientado a generar un sistema de Acreditación de Servicios Municipales y Calidad. En virtud de este programa, y al alero del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la Gestión Municipal, en 2010 se designó tal instrumento como “Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal”, que es aplicado a los 345 municipios de Chile. Inicialmente con el objetivo de “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” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2012). Este instrumento se diseñó bajo el supuesto de una carencia municipal de mecanismos de evaluación de su gestión, por lo cual se desarrolló con la colaboración de las asociaciones de municipalidades y Chile Calidad¹, generando un modelo de referencia que avanzara en el mejoramiento de la gestión, mediante la implementación de ciclos de mejora continua, basados en los resultados de las (auto) evaluaciones (RIMISP, 2016). Desde entonces, el programa ha sufrido debilitamientos relacionados a su financiamiento, como también intentos de perfeccionamiento, tal como ocurre con la definición de una periodicidad anual de aplicación del instrumento desde el año 2015². En la Figura 1, es posible ver la evolución cronológica del Modelo de Gestión de Calidad, impulsado por SUBDERE.

¹ El Centro Nacional de Productividad y Calidad (Chilecalidad), nace en 1996 para diseñar y aplicar el “Modelo Chileno de Gestión de Excelencia”. Esta institución logró tal grado de universalidad del modelo que permitió su adaptación y aplicación a la realidad chilena, constituyéndose en una guía para las organizaciones del país (RIMISP, 2016). Actualmente, esta agencia ya no existe ni ejecuta tales proyectos.

² El carácter de aplicación anual del Diagnóstico luego constituiría uno los indicadores de cumplimiento anual para la asignación de recursos del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGEM).

FIGURA 1 EVOLUCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD MUNICIPAL



Fuente: Elaborada por los autores.

En términos específicos, el modelo se encuentra sustentado en el concepto del mejoramiento continuo concebido como un camino de sucesivos ciclos de mejora de la gestión municipal que comprende las siguientes actividades centrales (SUBDERE, 2019):

- Autoevaluación periódica: permite medir el nivel de gestión de las municipalidades respecto al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.
- Identificación de Oportunidades de Mejora o brechas de gestión respecto del Modelo y priorización para abordarlas.
- Diseño e Implementación del Plan de Mejoras: favorece el cierre de las brechas y mejora los niveles de gestión.

La aplicación periódica de este ciclo en el municipio posibilita verificar el impacto de la ejecución del Plan de Mejoras en el tiempo, e identificar nuevas oportunidades que llevan la gestión a niveles de excelencia en el mediano y largo plazo (RIMISP, 2016).

Los esfuerzos realizados en la última década para mejorar la gestión municipal del país desde el nivel central han generado impacto en aquellos municipios que han logrado instalar la lógica de los modelos de excelencia. Así lo demuestra el análisis de los resultados de la aplicación del Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal, donde se destaca el comportamiento de estos municipios por sobre sus pares, los que alcanzan niveles muy similares a aquellos que tienen un mayor desarrollo (RIMISP, 2016). En general es posible desatacar que existe una relación directa entre la tipología y el porcentaje de logro obtenido, es decir, los municipios que forman parte de la Tipología 1³ obtienen mayor porcentaje de logro que aquellos que se ubican en la Tipología 5, existiendo una relación lineal, por tanto, a medida que se avanza en el número de tipologías disminuye el porcentaje de logro.

Con todo, el Diagnóstico Nacional Calidad de la Gestión Municipal no tiene carácter obligatorio para los municipios del país, a pesar de que la participación en el diagnóstico ha ido aumentando a través de los años. Así mismo, los resultados obtenidos del diagnóstico no se vinculan con la construcción de planes y programas dentro de la SUBDERE, los que pudieran contribuir a disminuir las brechas detectadas en el diagnóstico por parte de los municipios (OECD, 2018).

De esta manera, el mencionado modelo presentaría diversas falencias en relación con los insuficientes impactos la política (RIMISP, 2016), así como también en la desconexión entre diseño y gestión, los problemas de cobertura, la falta de evidencia, dificultades de implementación, entre otras. Esto se condeciría con los resultados de la encuesta en relación a los porcentajes de logro de gestión en siete ámbitos comparables: Estrategia, Liderazgo, Presupuesto, Ingresos, Recursos Materiales, Procesos de Apoyo de Servicios y Procesos de Prestación de Servicios, de los cuales se ha promediado un logro de tan sólo 46,7% durante los años 2010 a 2019, correspondiendo los porcentajes más bajos a los ámbitos de Procesos de Prestación de Servicios (31,9 %), Estrategia (35,5%) y Procesos de Apoyo de Servicios (41,8%) (SUBDERE, 2019).

Esta forma de medir el desempeño municipal impulsada por el Gobierno central estaría basada en el Modelo Malcom Baldrige (1987)⁴, asociada a insumos, procesos, productos y resultados, definida por la perspectiva de la calidad, sin reconocer otros modelos. Por otro lado, aun cuando se ha recomendado por diversos actores especializados (CEPAL, 2018; OECD, 2018; RIMISP, 2016) que la SUBDERE levante y formalice el modelo de valor público vinculado al Diagnóstico, esto no ha sido efectivo. Tal situación dice relación con una formalización de actores y responsabilidades, actividades claves, recursos, tecnologías y costos – entre otros aspectos – que permitan saber, por ejemplo, cómo los datos serán analizados, o bien de qué políticas públicas o programas buscan ser informados a partir del diagnóstico y cómo se logra un impacto o contribución (valor) en la gestión a través de este instrumento (OECD, 2018).

³ Tipología de SUBDERE (2005), que buscan representar a cada uno de los cinco tipos de comunas del país de acuerdo a tamaños y variables socio territoriales. 1: Grandes comunas con alto y/o medio desarrollo; 2: Comunas mayores, con desarrollo medio; 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio; 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio; 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

⁴ Modelo Malcom Baldrige, desarrollado en Estados Unidos el año 1987 con el objeto de difundir prácticas de excelencia y mejoramiento entre organizaciones, tanto públicas como privadas.

La implementación de prácticas innovadoras por los municipios es fundamental para la mejora continua de sus procesos y servicios, debiendo enfrentar de la mejor forma las tensiones en cuanto a las preocupaciones de la eficiencia como organización y, en paralelo, crear una base de legitimidad social que les permita una «buena gobernabilidad» (Cienfuegos, 2016; Van Staveren, 2009). Es así como una gestión municipal moderna debe balancear la administración eficaz de sus finanzas y procedimientos, sin descuidar la sostenibilidad social y apoyo ciudadano. Un buen gobierno local, entonces, no sólo debe cumplir con su tarea de mejorar el funcionamiento de sus procesos y servicios, sino también construir lazos con la comunidad para facilitar la transparencia y rendición de cuentas (Boorsma & Haisma, 2005; Mohanlal, 2012; Schouten, 2010).

Mencionado por Bernstein e Inostroza, (2009), una modernización municipal efectiva requiere balancear la búsqueda de un mayor accountability y una mayor flexibilidad en la gestión. Con el objetivo de mitigar los riesgos de la discrecionalidad existe el riesgo de generar un control jerárquico/legalista tradicional excesivo, sin embargo, una mayor flexibilidad sin un sistema que transparente y genere incentivos adecuados, podría derivar en abusos que finalmente terminen por desacreditar toda una política de descentralización y, por lo tanto, generar una “reversión o ralentización” de dichas políticas, retirándose atribuciones, fondos, generando programas acotados a un enfoque de desconcentración, o aumentando costosos controles burocráticos. Si se pretende desarrollar verdaderos gobiernos locales relevantes y sustentables, se requieren más atribuciones y más recursos, con lo cual resulta forzoso avanzar hacia un mejor accountability (Yilmaz et al., 2008).

3. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DINÁMICAS DE COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL: INTERESES DIVERGENTES ENTRE DISEÑADORES Y EJECUTORES

El conflicto es una característica fundamental en la formulación e implementación de políticas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Diferentes enfoques de investigación han explicado por qué persisten las controversias entre actores interesados, sobre el diseño e implementación de políticas públicas en la búsqueda de respuestas frente a problemas públicos. Las personas y los grupos de personas venían los problemas desde distintas perspectivas: diferentes marcos, narrativas y formas de conocimiento (Roe, 1994; Shanahan et al., 2013; Schneider & Ingram, 2007; Schön & Rein, 1994) y, por lo tanto, muchas veces identifican problemas divergentes. De esta manera, no podríamos entender el análisis de políticas públicas sin considerar cómo las diferencias en el conocimiento y la comprensión de los problemas públicos afectan la toma de decisiones en el ámbito público.

Para el diseño de políticas públicas existen dos corrientes principales y radicalmente contrastantes de análisis: el racionalismo y el incrementalismo (Aguilar, 1992). El primero de ellos, el paradigma dominante en la literatura de toma de decisiones surge de los escritos de Lasswell en el periodo de la posguerra, y el segundo, propuesta de Lindblom, y reacción al racionalismo, es de acuerdo al autor el tipo de análisis más utilizado por los hacedores de política (Tapia, 2016).

Mencionado por Aguilar (1992), el análisis racional se caracteriza por incorporar explícitamente el modelo de decisión racional o de solución racional de problemas en la búsqueda de soluciones frente a problemas públicos, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción, los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias, comparar las acciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados y aprendizaje reiterativo según los resultados.

Contrario al esquema de análisis racional, está la clásica respuesta de Lindblom (1959, 1963, 1979), quien amplía la tesis de racionalidad limitada de Simon y la de ingeniería social gradual de Popper, al afirmar que el modelo racional no describe el comportamiento efectivo de los tomadores de decisiones de carne y hueso. De acuerdo a este autor, las decisiones siguen más bien la regla pragmática de «salir del atolladero, del paso»... y dos serían los rasgos importantes del procedimiento: «el primero, consistiría en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevarán actualmente a cabo... y el segundo, se referiría al estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo» (Aguilar, 1992).

Por otro lado, la implementación es un ámbito relativamente nuevo en el análisis de política pública. El proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área de estudio desatendida hasta los años setenta (Vaquero, 2007). Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio. Van Meter y Van Horn (1975) sostienen que los estudios de implementación habían sido un área poco reconocida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. Se creía que, una vez tomada la decisión, esta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales (Vaquero, 2007).

Considerado por Olavarría (2017), la implementación de políticas públicas puede ser vista como la ejecución de un conjunto de actividades orientadas a alcanzar las metas establecidas a las intervenciones del Estado. Para Dimitrakopoulos y Richardson (2001), ello sería “el complejo proceso de poner en práctica una política pública por una variedad de mecanismos y procedimientos que involucran una amplia y diversa gama de actores”. Luego agregan que esta sería “la etapa del proceso de la política pública donde las subyacentes teorías de decisiones de política pública, la elección de los instrumentos de intervención y los recursos destinados durante el proceso de formulación son testeados en la realidad”.

Así, una política pública puede ser vista como una hipótesis sobre cómo una determinada meta, asignada a una intervención del Estado, puede ser alcanzada si un determinado grupo de actividades, deducido de un conjunto de conocimientos que se consideran válidos, es puesta en funcionamiento. Dado que la implementación de políticas públicas se desarrolla en contextos interorganizacionales donde interviene “una amplia y diversa gama de actores”, el análisis de la implementación se adentraría en la interacción que se da entre esta “amplia y diversa gama de actores” y cómo, en ella, se establece la “variedad de mecanismos y procedimientos” que determinan lo que ciudadanos o grupos específicos reciben de las intervenciones del Estado. De este modo, la pregunta que naturalmente surge es: qué fuerzas o factores impulsan y/o conducen este proceso (Olavarría, 2017).

Los enfoques top-down y bottom-up son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de implementación (Vaquero, 2007). Aun cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas. El debate entre los enfoques arriba/abajo (*top-down*) y abajo/arriba (*bottom-up*), ha tenido notoria gravitación en cómo debe analizarse la implementación y, consecuentemente, en la identificación de las fuerzas o factores que impulsan el proceso. Elmore (1979-1980) argumenta que en el primer enfoque – o *forward mapping*, como lo

llama – la implementación comienza en la cúspide, con claras definiciones acerca de los propósitos de los diseñadores de la política y prosigue a través de una secuencia de pasos crecientemente específicos que definen lo que se espera de los implementadores en cada nivel. El enfoque opuesto – que Elmore llama *backward mapping* – parte el análisis al nivel más bajo y retrocede a través de la estructura de la organización para establecer si el organismo implementador tiene las capacidades y habilidades necesarias para lograr las metas definidas por la política pública (Olavarría, 2017).

Por otra parte, y con el objeto de obtener una mejor comprensión del proceso de implementación, la literatura especializada ha propuesto una combinación de lo mejor de ambas tradiciones, estableciendo entonces un enfoque híbrido (Dowding, 1995, 2001; Marsh & Smith, 2000, 2001; Richardson & Jordan, 1979; Sabatier & Jenkins, 1994). Al referirnos a los enfoques híbridos, surgen nuevas aproximaciones teóricas tales como el enfoque de redes de políticas o “policy networks” como factor explicativo de las decisiones públicas y dinámicas de la implementación (Dente & Subirats, 2014).

Más allá de las controversias del enfoque “arriba hacia abajo” versus “abajo hacia arriba”, la investigación sobre implementación de políticas públicas se ha mantenido en gran medida comprometida con la investigación de procesos (Boer & Bressers, 2011; Howlett, 2019) y comportamientos (por ejemplo, Winter, 2012) más que decisiones.

Más recientemente, nuevos esfuerzos estarían intentando cambiar la investigación en implementación “desde la descripción de eventos de formulación de políticas” a la “descripción de factores y mecanismos que subyacen a tales procesos”, a través de análisis de actores y sus intereses en los procesos de implementación (Howlett, 2019). Lo anterior llevaría, sin embargo, a elegir entre investigar la implementación como actividades para lograr una primera decisión, siempre importante o, alternativamente, como una serie de interacciones entre actores bastante independientes sin resultados esperados claros (Pressman & Wildavsky, 1973).

En particular, la discreción y adaptación burocrática hace referencia al monto de discreción que ejercen los “actores burócratas” que están en contacto con los usuarios que reciben los productos de la política pública” (Hassenfeld & Brock, 1991). Esta fuerza impulsora pone el foco en la capacidad de los funcionarios del nivel inferior de la organización para apropiarse y dar forma al cumplimiento del mandato de la política pública que ha recibido la organización a cargo de la implementación.

De esta manera, el comportamiento de los empleados públicos aparece como un elemento relevante en el proceso de implementación. Según Ozlak (2006), la conducta de los empleados públicos no es completamente inesperada o aleatoria, se encuentra altamente influida por sus características personales (edad, experiencia, nivel de instrucción), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales disponibles, por la naturaleza de las normas y el tipo de demandas externas a las que deben responder, por las oportunidades de interacción y el tipo de relaciones que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben afrontar.

Específicamente en el contexto subnacional, Pressman (1975) observa cómo para los funcionarios del nivel central los gestores municipales sólo les interesa la realidad local, lo que justificaría que los programas se formulen sin su participación. De esta manera, los burócratas municipales, querrían más recursos desde el nivel central, pero no precisamente los programas que se impulsan desde arriba y las restricciones o condiciones que se imponen para alcanzarlos. Desde la perspectiva de los municipios, al estar los funcionarios del nivel central lejos de la realidad local, se generarían fallas en el diseño de políticas y programas, al ignorar los tomadores de decisiones del nivel central, las heterogeneidades

territoriales (Derthick, 1972). Así mismo, los funcionarios del nivel central serían ingenuos, poco prácticos y realistas, así optimistas sobre el alcance de las acciones y programas que impulsan, ya que ignorarían las capacidades locales que se requieren para una adecuada implementación. Desde sus intereses, los actores públicos del nivel central buscarían asignar recursos, información y asegurar el control para que los programas y soluciones públicas se realicen de acuerdo a sus premisas y reglas preestablecidas. Por otra parte, los burócratas locales buscarían captar fondos, asegurar su flujo continuo y el deseo de autonomía, por sobre los objetivos impulsados por el nivel central (Pressman, 1975 como citado por Grin & Abrucio, 2017). Esta relación conflictiva entre los actores públicos del nivel central y los funcionarios municipales tendería a llevar a ambos a divergir sobre las políticas públicas de alcance subnacional, su diseño, objetivos y mecanismos de implementación.

En una investigación que analiza el Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) orientado, precisamente, a modernizar la gestión municipal de los gobiernos subnacionales en Barsil, Grin y Abrucio (2017), discuten los problemas que pudieran surgir en la implementación de programas públicos impulsados desde el nivel central, evidenciando visiones contrastantes entre los actores federales (en este caso) y los funcionarios municipales, sobre un programa que, además, presenta fallas en su implementación y timidez en sus resultados.

Los mismos Grin y Abrucio, (2017), consideran que las fallas en la implementación del programa brasileño para modernizar la gestión municipal pudieran caracterizarse a través de dos síndromes que tenderían a ocurrir a partir del comportamiento e intereses de los actores involucrados. Por una parte, se encuentra el síndrome de “la violeta marchita” (Downs, 1967 como citado por Grin & Abrucio, 2017), el que ocurriría cuando los agentes locales tienen pocos incentivos para acercarse al gobierno central e intentar influir en el rediseño de programas que ellos ejecutan, reducir su alcance u objetivos, evitando una mirada crítica de su funcionamiento y contribución, esto a partir de la evaluación de costos y beneficios, considerando los niveles de dependencia que tendrían con el nivel central. De esta manera, las ventajas de una interdependencia virtuosa se dejan en un segundo plano y dan paso a un comportamiento más defensivo.

Por otro lado, existiría lo que los autores denominan el síndrome del “superhombre”, caracterizado por la concepción centralizada de los programas, ignorando las especificidades locales al definir metas uniformes, amplias y “glamorosas”, pero que contienen sólo justificaciones teóricamente proyectadas, lo que llevaría a una “inflación de objetivos elevados” en un diseño de políticas ambicioso con fallas severas en la implementación (Grin & Abrucio, 2017).

Un efecto claro de ambos síndromes sería el dificultar la creación de relaciones intergubernamentales más colaborativas, considerando que, en esta dinámica, los riesgos serían calculados por los actores gubernamentales en su interacción en la implementación del programa. En el caso de la “violeta marchita”, los funcionarios locales actuarían de manera más conservadora, debido a que “tendrían un interés en preservar el status quo, ya que desearían sostener las reglas y procedimientos que justifican su cargo, así como las relaciones con los burócratas del nivel central cuando toman decisiones” (Downs, 1967, p. 219 como citado por Grin & Abrucio, 2017). En el caso del “superhombre”, se trata de reglas uniformes, metas ambiciosas y diseños poco pertinentes, generando ineficacia en los programas, dificultando su implementación (Downs, 1967). De esta manera surgen “restricciones estructurales” (Pressman, 1975), que limitan la capacidad de ambos niveles de gobierno para lograr objetivos de manera colaborativa.

En el análisis argumentativo de las políticas públicas, ha habido poca investigación sobre el papel de la toma de decisiones colaborativa. Con todo, al revisar la relevancia del análisis de gobernanza multinivel, la literatura especializada destaca que “el resultado de cualquier política depende de las decisiones tomadas en varios niveles de la administración y el contexto en el que se llevan a cabo estas decisiones” (Frederickson et al., 2012). De ahí la importancia de comprender la formación, adopción e implementación de políticas públicas a nivel institucional, además de entender los incentivos y la discreción administrativa en el mantenimiento de ciertas soluciones. Tal como señala Torenvlied y Akkerman (2004, p. 39), en los sistemas de gobernanza multinivel, “las decisiones colectivas en un nivel pueden implicar diferentes dimensiones de problemas sustantivos, pueden contener diferentes alternativas y pueden tener diferentes resultados que decisiones colectivas a otro nivel”.

4. MÉTODO

Para este estudio, se realizó un levantamiento de información primaria desarrollada entre diciembre de 2020 y febrero de 2021, que contó con la participación de 40 personas a través de entrevistas semi estructuradas (pauta en anexo) realizadas tanto de manera individual como colectiva. Debido al contexto sanitario del COVID-19, estas fueron desarrolladas de manera virtual, garantizando la participación de actores de diversas regiones y municipios del país.

Las entrevistas y grupos focales realizadas con académicos, expertos y funcionarios SUBDERE contaron con la participación de 10 personas; mientras que en el levantamiento de información de municipios participaron 30 personas, tanto de asociaciones como de municipalidades.

CUADRO 1 INFORMANTES CLAVES

Informantes claves	Cantidad de participantes	Categorías
Expertos SUBDERE	10	Académicos, funcionarios y expertos
Actores Municipales	30	Asociaciones (8 participantes) <ul style="list-style-type: none"> • Asociación Municipalidades Región de Aysén • Asociación Interregional de Municipalidades • Asociación de Municipalidades de Chile • Asociación de Municipalidades Valles del Itata, Región de Ñuble • Asociación Chilena de Municipalidades Municipalidades (22 participantes) <ul style="list-style-type: none"> • Tipología 1: Temuco, Concepción y Villa Alemana • Tipología 2: Lota y Osorno • Tipología 3: Angol, Padre las Casas, Ovalle • Tipología 4: Fresia, Romeral y Vichuquén • Tipología 5: Nueva Imperial, Rauco, Malloa y Pumanque

Fuente: Elaborado por los autores.

La información obtenida fue analizada a través del software QDA ATLAS.ti teniendo como centralidad dos grandes componentes. Primero, un proceso deductivo mediante categorías identificadas en el proceso de revisión documental y en la revisión primaria de las entrevistas y focus. Luego, uno inductivo a través de la generación de códigos emergentes en el proceso de análisis de transcripciones. Posteriormente, este proceso constituyó un total de 35 códigos que se agruparon en torno a cuatro familias que sintetizan relaciones de problemas identificados por los actores, tanto en el diseño como en la implementación de la política:

- Problemas con la orientación de la política (net 1. anexo): hace referencia a problemas de discontinuidad estratégica e inconsistencias de diseño.
- Bajo impacto de objetivos: vinculado a la desarticulación entre la política y los fines que persigue (net 2. anexo).
- Dificultades con las premisas del modelo: relacionado con el desacuerdo de los/las entrevistados con algunos aspectos relevantes del diseño y su implementación (net 3. anexo).
- Diseño técnico: vinculado con la comprensión del diagnóstico, extensión y formulación de preguntas (net 4. anexo).

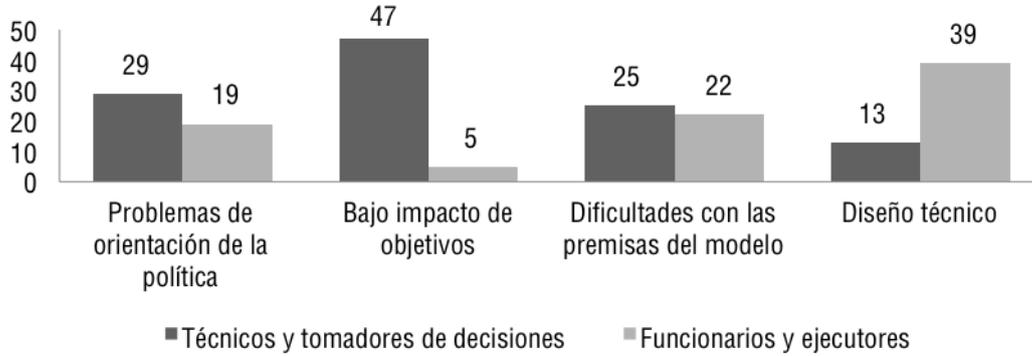
Adicionalmente, las pesquisas con ATLAS.ti permitieron un análisis cuantitativo de las estructuras discursivas, lo que complementa la revisión cualitativa, permitiendo observar la densidad y repetición de algunos conceptos y hallazgos. Estos resultados fueron separados entre tipos de actor: de un lado, técnicos y tomadores de decisiones, entre los que cuentan asesores, académicos, consultores, directivos y profesionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); del otro, funcionarios municipales encargados de implementar el instrumento de diagnóstico y asociaciones municipales. La separación entre grupos de actores vinculados a distintas etapas de la política pública (diseño y ejecución), permite observar con mayor claridad los énfasis discursivos y preocupaciones específicas relacionadas, en buena medida, con la fase de la política con la que se vinculan.

5. RESULTADOS

Tal como muestra el siguiente gráfico, la saturación de códigos entre técnicos-diseñadores, y funcionarios- ejecutores, es inversamente proporcional entre los temas de mayor y menor preocupación. En el caso de los primeros, el código con mayores menciones fue el bajo impacto en la concreción de objetivos de la política, mientras que el con menor frecuencia, fueron problemas en el diseño técnico. Por el contrario, en el caso de funcionarios-ejecutores, la mayor frecuencia estuvo justamente en el diseño técnico, teniendo menos preocupación por el bajo impacto en los objetivos.

En cuanto a las otras dos familias de códigos: problemas de orientación política y premisas del modelo, las menciones entre técnicos-diseñadores y funcionarios-ejecutores fueron relativamente similares.

GRÁFICO 1 RESULTADO CÓDIGOS INFORMANTES CLAVES



Fuente: Elaborado por los autores.

Por otro lado, al someter al conjunto de entrevistas a un conteo de palabras asociadas a los códigos, se observa que hay 23 palabras que fueron repetidas 403 veces. Como muestra la siguiente nube de palabras, la mayor repetición fue SUBDERE con un 23,5%, seguido de recursos 15,3%, planes de mejora 8,9%, apoyo 6,7% y autoevaluación 6,4%. Esto como veremos más adelante, guarda relación con los principales problemas detectados transversalmente por los entrevistados. Lo anterior da cuenta a su vez de la mayor responsabilidad relativa que los actores le entregan al nivel central en la implementación de la política y la necesidad de contar con recursos que puedan ser transferidos al nivel subnacional, esto como una manera de facilitar la disminución de brechas de gestión detectadas en el diagnóstico.

FIGURA 2 NUBE DE LAS PRINCIPALES PALABRAS



Fuente: Elaborado por los autores.

En cuanto a los elementos cualitativos, a continuación, se presentan los principales hallazgos por cada una de las familias.

5.1 Orientación de la política

Uno de los problemas identificados apunta a la poca estabilidad de la política, lo que habría estado vinculado a cambios gubernamentales⁵. Aun cuando el modelo, en tanto herramienta de autodiagnóstico de la gestión de municipal basado en una lógica de calidad, no ha cambiado sustancialmente, las variaciones en las directrices políticas habrían impactado en la coherencia de su diseño. En este marco, los dos códigos con mayor saturación dentro de esta familia fueron: “discontinuidad de la política” y “falta de visión estratégica”.

A modo de síntesis, luego de la experiencia en los años 90’s del “Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal” financiado a través de un préstamo del Banco Mundial, se creó el año 2006 el departamento de Fortalecimiento de la Gestión Municipal en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Posteriormente, se inició un trabajo con la Asociación Chilena de Municipalidades con apoyo de Chile calidad, con el objetivo de conformar un modelo de gestión de calidad, el que propuso la generación de un modelo de mejora continua con tres niveles con un grupo piloto de 35 municipios centrado en un diagnóstico. Sin embargo, el año 2010, en el marco de un cambio gubernamental, se propuso la ampliación a un diagnóstico universal denominado censo de calidad municipal, creando una encuesta de autoevaluación y aplicándose a todos los municipios de Chile, aunque de manera discontinua. Posteriormente, atendiendo a las dificultades de implementación, dadas las diferencias entre municipios (tamaño, recursos, dotación), se decidió dividir el modelo en, por un lado, el “Mejoramiento Progresivo de la Calidad”, siendo una versión acotada de gestión global; del otro, un modelo más complejo de “Gestión de Calidad”. Sin embargo, entre el 2015 y 2018, el diagnóstico volvió a sufrir modificaciones debido a la necesidad gubernamental de crear una política Servicios Municipales Garantizados, lo que se tradujo en integrar la evaluación primero de 7 y luego de 14 servicios al diagnóstico.

Como resultado quedó un instrumento extenso, aplicable a todos los municipios, orientado al diagnóstico de gestión global pero también de servicios municipales. Todo ello, sin un claro enfoque de gestión de calidad y, como revelan los hallazgos, sin conexión con una política integral de mejoramiento de la calidad.

Esto, a juicio de uno de los entrevistados, sería uno de los problemas centrales de la política:

El diagnóstico tiene que resolver su propósito principal: el mejoramiento de procesos y resultados de gestión o el mejoramiento de los servicios municipales, definiendo una de estas dos se debería modificar el instrumento con preguntas adecuadas y orientadas al objetivo planteado.

Otro de los entrevistados enfatiza en la fluctuación de las orientaciones, el corto plazo de las decisiones y la inconsistencia que de ello se desprenden.

⁵ En Chile, entre los años 2010 y 2022 han existido cinco gobiernos diferentes de tres coaliciones políticas distintas: Nueva Mayoría, Chile Vamos y Frente Amplio.

Cuando el mundo de la política tiene orientación más estratégica, se abre a mejorar el instrumento con mayor capacidad y respaldo político, hoy esto es fluctuante, siendo en ocasiones un trabajo sólo a corto plazo [...] El problema que tiene el instrumento surgió por la política que hubo en el gobierno pasado, que se debió a la voluntad de crear servicios municipales garantizados, y esa voluntad es el origen de esta encuesta, que no tiene que ver con el modelo [...] por ello quedó con un instrumento que han tenido que ir adaptando constantemente.

5.2 Bajo impacto de los objetivos

Como pudo observarse en la tabla de frecuencia, es la familia que posee la mayor cantidad de códigos en el sub grupo de expertos y técnicos, y una menor presencia en el ámbito de funcionarios municipales y ejecutores, esto se debe a que el subgrupo de actores municipales la problematización central estuvo asociada más que a la concreción de los objetivos de la política (mejoramiento de la gestión), a la comprensión técnica del instrumento en su aplicación, razón por la cual fueron agrupadas en el punto cuatro. Como se ha mencionado, lo anterior se pudiese caracterizar a partir de la discusión sobre disonancia entre el nivel central (SUBDERE en nuestro caso) y las entidades que implementan los programas definidos centralmente, tal como lo plantea Pressman (1975), aspecto que impactaría directamente en una correcta implementación de iniciativas como el modelo de gestión de calidad municipal chileno.

En cuanto a los objetivos, lo entrevistados principalmente técnicos, destacan dos importantes deficiencias del modelo: los problemas financieros del programa y, como impacto de ello, la falta de apoyo de SUBDERE con los municipios para la elaboración de planes de mejoramiento. A su vez, la debilidad o ausencia de planes de mejora, abre en los entrevistados distintos cuestionamientos sobre la verdadera utilidad del sistema y sus mediciones. Con ello, como destacan algunos entrevistados, el instrumento termina transformándose en un mecanismo burocrático, siendo un fin en sí mismo sin conexión con un sistema estratégico de mejoramiento de la gestión.

En esta línea, a juicio de algunos entrevistados, gran parte de los resultados en el diagnóstico se relaciona con el déficit en recursos financieros y capacidades profesionales. Sin embargo, la misma falta de recursos humanos y materiales impediría a muchos municipios progresar en el mejoramiento de la gestión, lo que acrecienta en algunos casos las brechas. De esta forma, uno de los entrevistados indica “son muy pocas las municipalidades que hacen planes de mejoramiento de la calidad, se invierte muy poco en esto, sólo se hace cuando obtienen financiamiento proveniente de SUBDERE. Entonces, ¿Cómo pasamos del diagnóstico al plan?”. Agregando algunas dificultades adicionales:

Las municipalidades se han ido complejizado mucho más en la prestación de servicios, estos han ido aumentando y adaptándose a las características territoriales de cada municipio, estos son los llamados servicios emergentes. Por lo tanto, la idea de estandarizar servicios básicos que tenía la SUBDERE en un principio se fue haciendo cada vez más difícil de concretar y no se contaba con los recursos para hacerlo (existía información cada vez más detallada y compleja y por lo tanto más difícil de analizar).

¿para qué queremos el diagnóstico si no estamos generando la estrategia que va a permitir que este diagnóstico pueda efectivamente transformarse en acciones concretas de mejoramiento

de gestión? (...) Cómo pasamos del diagnóstico al plan, ese es el tema, los diagnósticos no son una finalidad en sí mismo, son un medio para hacer cosas, pero no sacamos nada con hacer un diagnóstico si no hacemos planes.

Finalmente, otro entrevistado agrega

Es complicado mejorar un instrumento cuando existe un problema sistémico y estructural detrás [...] porque, aunque incorporáramos un paradigma complementario si la SUBDERE no le da a esto prioridad política, si no tiene recursos, los resultados van a ser los mismos.

[...] En este gobierno se hizo una vez una autoevaluación de 74 municipalidades [...] entregaron las autoevaluaciones, generamos planes de mejora para que nosotros financiáramos parte de eso y ¿sabes cuánto financiamos? [...] cero, por decisión política, cero, teníamos 5000 millones en 250 proyectos y la decisión política fue, no se financia ninguno.

5.3 Dificultades con las premisas del modelo

Esta familia de códigos tuvo una distribución equitativa entre los dos subgrupos de actores, los que fueron presentados en tres grandes temas. En primer lugar, un grupo de actores manifestó reparos a la posibilidad de estandarizar, aludiendo a la diversidad municipal tanto en recursos financieros y funcionarios como de realidad territorial. Esto fue un código particularmente denso en el caso de los funcionarios municipales, lo que puede observarse en los siguientes extractos de diversas entrevistas:

Las tipologías no son suficientemente representativas de la heterogeneidad [...] Esto no puede ser estandarizable, no se puede hablar de servicio mínimo garantizado, salvo que sea muy específicamente y poder llegar a una tipología que sea muy de detalle.

Llama la atención que el instrumento sea el mismo para las 345 comunas del país, siendo absolutamente diferentes unas de otras, y la referencia es Santiago.

La encuesta es muy generalizada y trata de englobar a todos los municipios en una sola categoría. Este instrumento no permite vislumbrar las grandes diferencias que existen entre municipios. La sensación que les deja el instrumento es que no es muy aplicable a comunas de menores recursos, es triste estar marcando; no tenemos, no tenemos, no hay recursos, no se hace, etc. y como las preguntas siempre tienden a repetirse, el resultado siempre es el mismo, en consideración de la poca capacidad en recursos económicos y humanos no tienen la capacidad de desarrollar planes de mejora.

Un segundo grupo de entrevistados enfatizó en factores estructurales de la diversidad territorial, mencionando las desigualdades económicas y financieras. Así, dadas las inequidades territoriales en los presupuestos por habitante de cada municipio, no sería posible crear sistemas de estandarización y medición dadas las brechas estructurales. Algunos entrevistados indican que, para homologar la

calidad de los servicios municipales o la gestión, se debe comenzar por homologar los presupuestos, de lo contrario la política de mejoramiento no abordará el problema que realmente estructura las brechas entre municipios.

Hay municipios cuya base tributaria es prácticamente nula [...] Por otro lado, el 85% de los ingresos del sistema municipal son generados por 11 municipios. Considerando lo anterior, no tiene sentido exigir gestión a municipios que no tienen la capacidad financiera para lograrlo [...] si un municipio es chico, pobre, aislado, rural, tiene menor gestión que un municipio urbano de ciudades capitales, entonces ¿qué hacemos?, hagamos la encuesta al año siguiente... si frente a eso *tú* no tomas acciones concretas, que de verdad son estructurales, requieres una redistribución distinta de los recursos y riquezas, un modelo de gestión distinto.

Finalmente, es posible identificar críticas a la autoevaluación como criterio exclusivo de medición del modelo de gestión de calidad, siendo un código que también generó diferencias entre actores. En el caso de los técnicos y expertos, existe un cuestionamiento a la autoevaluación como principio, lo que se refleja en los siguientes extractos:

La herramienta del diagnóstico está basada en ‘*fe pública*’. No se solicitan mecanismos de evidencia, ni tampoco pasan por un proceso de validación y en la mayoría de los casos no se condice con la realidad. Se estima que existe una diferencia del 20% entre la realidad y lo manifestado por los municipios.

No es posible sustentar todo un mecanismo de mejora de la gestión municipal sobre la base de una autoevaluación, lo que se necesita es que la autoevaluación tenga: primero, un sentido para el que la hace, porque le entrega información relevante para mejorar, y segundo, que esto tenga un validador externo que permitir a los municipios ajustar su vara, que la autoevaluación tenga mínimos de diálogos, de participación municipal, de colaboración, que permitan que ese resultado realmente refleje una visión global respecto de cómo se está haciendo la gestión municipal.

Por su parte, en el caso de funcionarios municipales, el énfasis estuvo más bien en la necesidad de externalizar y contar con apoyo y seguimiento permanente de parte del gobierno central. En esta línea, como sostiene un entrevistado, “debería externalizarse el trabajo para apoyar la aplicación del instrumento y ayudas con el diagnóstico, así como el seguimiento y la elaboración de los planes de mejora”.

5.4 Diseño técnico

Finalmente, en esta familia destacan un conjunto de códigos que apuntan a elementos de la implementación de la política, tales como: comunicación, capacitación y comprensión del instrumento. Este ámbito también muestra grandes diferencias entre los tipos de actores, donde para el caso de técnicos y expertos es un ámbito menos crítico y el relato apuntaría más bien a falencias de visibilidad y difusión, lo que repercutiría en la posibilidad de vincular y acoplar de mejor manera la relevancia

del diagnóstico y las posibles utilidades que podría reportar para la gestión municipal. Ante ello, en muchos casos los entrevistados tienen la impresión de que el instrumento termina siendo lejano a la realidad municipal, transformándose en un checklist más dentro de la lista de tareas del quehacer municipal.

No es que el instrumento no tenga utilidad (como se piensa), sino que, no se ha visualizado como corresponde, no se ha realizado una campaña o diseñar una estrategia comunicacional que permita instalar la herramienta del diagnóstico como una herramienta válida, a pesar de que la mayoría de los municipios lo apliquen.

Por otro lado, fueron destacados los problemas asociados a la capacitación. Como señala uno de los entrevistados técnicos “el tema de capacitaciones es un tema deficitario (el criterio peor evaluado) desde el año 2010 en adelante y no hay nada ni nadie que lo pueda cambiar hasta el momento”. En particular para el caso de los funcionarios municipales y ejecutores – y menos relevante para técnicos –, es el código con mayor saturación y donde se localizan los principales problemas que identifican, factor que a su vez está vinculado a la comprensión de preguntas, conceptos, extensión y el diseño técnico del instrumento.

Primero, que las alternativas de respuestas del instrumento son taxativas y no permiten expresar la complejidad del quehacer municipal.

La escala del instrumento (no hallarse en algún lugar en la escala, o encontrarse en el intermedio, donde avances pequeños no se pueden reflejar en el instrumento) [...] Cuando se trata de evaluar el área financiera es más fácil, sin embargo, cuando se trata de evaluar procesos, áreas administrativas, gestiones documentales, a veces no se entiende el documento final que se necesita, es decir un respaldo conceptual que te guíe. En la etapa de la evidencia se hace más difícil.

Segundo, fue destacado por algunos entrevistados el carácter “ambiguo” y “confuso” de las preguntas, siendo los glosarios actuales un aporte que ha tendido a generar mayor confusión. Esto, con la integración de aspectos como el enfoque de género y de derecho profundiza el problema, ya que no ha ido acompañado de capacitaciones adecuadas. Como indica un entrevistado “hay muchos conceptos que no se entienden como el enfoque de género y de derecho, una capacitación por zoom de una hora no permite conocer la real dimensión de los conceptos”.

Se necesita mayor apoyo por parte de la SUBDERE en la enseñanza de la aplicación del instrumento (finalmente queda a interpretación) cómo aplicar la encuesta y cómo interpretar los conceptos que trae el diagnóstico, por ejemplo, en el enfoque de derecho y género, etc. [...] lo más complejo fue agregar temas sin tener preparación o conocimientos.

Finalmente, algunos actores municipales indicaron que la falta de comprensión, sumado a la ausencia de estrategias de mejora, en un marco de procesos autoevaluativos, podría estar incubando una resistencia de parte de los ejecutores del programa y, por tanto, mermando su implementación.

Para poder responder el diagnóstico algunas municipalidades deben acomodar las respuestas sin tener certezas de que están aplicando el instrumento de manera correcta [...] Por otro lado, podría ser que el instrumento al ser respondido por los mismos funcionarios y funcionarias municipales, estos desarrollen una cierta resistencia al sentir que esto pueda develar que se está realizando mal su trabajo.

Las percepciones de los informantes claves acá reportada, pudiesen ir en la línea de lo que Agranoff y McGuire (2004 como citado por Grin & Abrucio, 2017) proponen, en cuanto a la falta de visión sobre las capacidades requeridas y la falta de apoyo técnico, como factores que estarían influyendo en la falta de adhesión por parte de los funcionarios municipales quienes deben implementar el programa. Por otra parte, y en línea con lo que plantea Pressman (1975), los formuladores de esta política habrían demostrado ser “ingenuos” sobre las condiciones y posibilidades de los gobiernos locales, además de poco prácticos y, por lo tanto, poco realistas sobre el alcance de esta política, habiendo ignorado las capacidades locales necesarias para su implementación.

Las dificultades evidenciadas en la implementación pudiesen reflejar entonces el denominado “síndrome del superhombre” discutido en la literatura (Derthick, 1972 como citado por Grin & Abrucio, 2017), caracterizado por la concepción centralizada de los programas locales, definiendo objetivos uniformes, amplios y “glamurosos”, que deben alcanzarse mediante mecanismos “atrevidos”, pero que sólo contienen proyecciones teóricas, lejos de la realidad municipal. Todo ello desde un enfoque “top down” en la implementación (Dente & Subirats, 2014), el que sólo considera la perspectiva de los “líderes nacionales” en la definición de prioridades.

Así mismo, la posición de los ejecutores locales acá observada pudiese estar alienada con el “síndrome violeta marchita” (Downs, 1967). Lo anterior en cuanto a los pocos incentivos que tendrían dichos funcionarios para la búsqueda de apoyo técnico desde el nivel central o bien proponer reformas al modelo. Es así como realizando una evaluación de costos y beneficios, las ventajas de una mayor cooperación quedarían en un segundo plano, dando paso a un comportamiento más bien defensivo por parte de los actores locales, considerando los niveles de dependencia financiera que los municipios chilenos presentan con el nivel central (Grin & Abrucio, 2017).

La evidencia empírica levantada indicaría, de esta manera, la existencia de posiciones e intereses contradictorios entre quienes diseñan e implementan las políticas (Grin & Abrucio, 2017), como un elemento que estaría dificultando la creación de relaciones intergubernamentales más cooperativas y, por ende, la posibilidad de ajustar el diseño de la política de manera participativa.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Mencionado por Berstein e Insotroza (2009), proponer una mayor modernización de los municipios en Chile es un lugar común. El mayor desafío no es sólo identificar los enfoques y métodos “técnicamente adecuados”, sino lograr una implementación efectiva en los gobiernos locales.

La SUBDERE viene impulsando desde el 2006 un sistema para identificar brechas y poner en marcha Planes de Fortalecimiento Municipal y así promover la instalación de una cultura de Mejoramiento Continuo en los equipos de trabajo de las municipalidades. El objetivo de este modelo era conocer el

estado de gestión municipal y contar con elementos objetivos para orientar el mejoramiento a través de planes, proyectos, programas e inversiones, con tal de entregar mejores servicios a la comuna.

Una de las fortalezas del Diagnóstico Nacional de Calidad de la Gestión Municipal es su frecuencia anual, que representa una medición de panel y longitudinal (Hox & Jong-Gievel, 1990). Este tipo de instrumentos permiten realizar evaluaciones en base a series de tiempo, ya sea de manera individualizada para cada municipio para identificar valores fuera de rango (“alertas”), así como evaluaciones más agregadas para reconocer patrones conductuales (RIMISP, 2016). Cualquiera sea el caso, lograr lo anterior requiere establecer métodos de empalme que permitan hacer que las mediciones entre cada diagnóstico sean comparables (Yilmaz et al., 2008).

Sin mecanismos que permitan verificar las respuestas informadas no es posible tener certeza sobre la información reportada por municipios, impidiendo utilizar los diagnósticos para anunciar decisiones de gestión y política pública (Staes & Thijs, 2006). Entonces, un aspecto fundamental en el mediano plazo tendría que ver con avanzar en diseño e implementación de sistemas de información que permitan llevar a cabo procesos de validación (al menos documental) respecto a las respuestas entregadas por los municipios (OCED, 2017b). Tal como hemos observado, el actual proceso de diagnóstico no contempla acciones para recopilar medios de verificación que permitan validar, por ejemplo, si un determinado instrumento de gestión informado efectivamente existe y si cumple con las condiciones.

A partir de la percepción de los informantes claves seleccionados, se evidencia también la necesidad de diseñar un modelo de agregación de/al valor público (Moore, 2017). Tomando en consideración el objetivo del programa, se desprenden una serie de aspectos que requieren una formalización, tales como actores y responsabilidades, actividades claves, recursos y tecnologías, y costos que permitan saber, por ejemplo, cómo los datos serán analizados, o bien de qué políticas públicas o programas buscan ser informados a partir del diagnóstico y cómo se logra una focalización y/o reorientación de estas (Martins et al., 2019). Esto podría considerar, por ejemplo, el diseño de capacitaciones en ámbitos de gestión donde se observa una madurez baja de prácticas, orientar programas de fortalecimiento para formalizar procesos de servicios municipales promoviendo modelos de gestión transversales a municipios que a su vez son específicos para cada ámbito.

En este sentido, las diferentes percepciones identificadas en nuestro estudio sobre las contribuciones y problemas del modelo de calidad municipal, desde las posiciones asumidas especialmente por los funcionarios públicos de SUBDERE (que impulsan la política) y los actores municipales (que la implementan), muestran cómo las tensiones entre puntos de vista contrastantes sobre una solución pública pueden generar problemas de colaboración (Grin & Abrucio, 2017), de caras a un potencial rediseño de dicha política, que contribuya más decididamente al fortalecimiento de la gestión municipal en Chile.

Tal como muestra nuestra evidencia empírica, las diferencias entre quienes diseñan la política y los ejecutores, es inversamente proporcional entre los temas de mayor y menor preocupación. En el caso de los primeros, el código con mayores menciones fue el bajo impacto en la concreción de objetivos de la política, mientras que el con menor frecuencia, fueron problemas en el diseño técnico. Por el contrario, en el caso de los implementadores, la mayor frecuencia estuvo justamente en el diseño técnico, teniendo menos preocupación por el bajo impacto en los objetivos de la política.

Así mismo, las percepciones de los actores municipales levantadas en este trabajo dan cuenta de las dificultades de implementar una herramienta estandarizada, la que no consideraría factores

estructurales de diversidad territorial, así como de las desigualdades económicas y financieras de los municipios en Chile. Es así, como los actores municipales consideran que el instrumento termina siendo lejano a la realidad municipal, transformándose en un proceso rutinario más dentro de la lista de tareas.

De esta manera, y a partir de la revisión de la literatura, es razonable considerar el síndrome de “superhombre” que define Derthick, (1972) y que observa Grin y Abrucio (2017), en la implementación del programa brasileño para modernizar la gestión municipal, como una variable que pudiera explicar las dificultades en la implementación del modelo de gestión municipal chileno. Es así como en el caso del Modelo de Gestión de Calidad estudiado, existiría también una concepción centralizada de la gestión municipal, ignorando las especificidades locales al definir metas amplias y “glamorasas”, pero que contienen sólo justificaciones teóricamente proyectadas, lo que llevaría a una “inflación de objetivos elevados” en un diseño de políticas ambicioso, sin suficientes recursos para su implementación y con fallas severas en la implementación (Grin & Abrucio, 2017).

La coexistencia contradictoria de los síndromes de “superhombre” y “violeta pálida”, restringe las posibilidades de cooperación entre el nivel central y los municipios con el objeto de modificar esta política pública por una herramienta que agregue valor a la gestión municipal. Tal como en el caso de reportado por Grin y Abrucio (2017), es probable que, también en el contexto chileno, la mayoría de los municipios opte por un comportamiento más bien defensivo, teniendo los agentes locales pocos incentivos para intentar influir en el rediseño de programas que ellos ejecutan, evitando una mirada crítica de su funcionamiento y contribución, esto a partir de la evaluación de costos y beneficios, considerando los niveles de dependencia que tendrían con el nivel central.

Por otro lado, la mirada autocomplaciente y optimista de los diseñadores del nivel central genera una combinación poco virtuosa de “inflación de metas altas” (Derthick, 1972) que podría explicar en gran parte las fallas de implementación que observamos en nuestra investigación y la timidez de los resultados de la política pública analizada para el mejoramiento de la gestión municipal.

Con todo y pese a que las debilidades de la política reportadas por los informantes claves, han sido también advertidas por expertos y organismos internacionales previamente (i.e., CEPAL, 2018; OECD, 2018; RIMISP, 2016; UC, 2016) el programa estudiado continúa siendo implementado por el nivel central sin grandes modificaciones en su diseño. Es así como desde nuestra revisión de la teoría sobre políticas públicas observamos, en este caso, un proceso decisorio caracterizado por una racionalidad limitada (Lindblom, 1959, 1963, 1979), al no considerar la evidencia y recomendaciones de la literatura especializada, así como la percepción de los propios beneficiarios, manteniendo una dinámica incremental, que no considera las limitaciones detectadas, así como los nulos impactos y contribuciones demostradas en su desempeño.

Una explicación que podría estar en la base de este comportamiento inercial de la política estudiada se relacionaría con condiciones estructurales del caso chileno y su institucionalidad para la evaluación de políticas y programas públicos. En Chile, la práctica de evaluación de las intervenciones públicas ha sido impulsada desde un órgano del gobierno central y asociada al ciclo presupuestario del sector público (Olavarría, 2012). La evidencia, sin embargo, muestra que autoridades ejecutivas sectoriales y administradores de programas acuden a información propia para las decisiones sobre los programas y su gestión, y que el cumplimiento del proceso es visto por ellos como una cuestión formal. De este modo, la “usabilidad” de la información queda circunscrita a las acciones que pueda emprender la Dirección de Presupuesto del Ministerio de hacienda chileno, las que no siempre influyen

en la continuidad, rediseño o decisiones sobre el término de los programas (Olavarría & Figueroa, 2010). En este sentido, y mirando la experiencia internacional, la conformación de una agencia autónoma que evalúe las intervenciones a lo largo del ciclo de políticas públicas, (Aguilar, 1992), aparece como una incitativa que promovería un modelo de decisión racional o de solución racional de problemas públicos como es el desarrollo de buenas prácticas en materia de gestión municipal, en base a evaluación de resultados y aprendizaje reiterativo según los resultados, rompiendo con la inercia incrementalista, que estaría permitiendo la mantención de un programa que no agregaría valor público (Aguilar & Bustelo, 2010).

El diseño de investigación cualitativo elegido en este trabajo, a partir de casos múltiples (Yin, 2014), ha permitido obtener una comprensión inicial sobre un fenómeno organizacional complejo y escaso para el contexto chileno, como es la implementación de políticas públicas, desde una variedad de perspectivas y fuentes de información, aprovechando el acceso inusual a un fenómeno que puede no ser fácilmente observable externamente (Ozcan et al., 2017). Con todo, aparece adecuado para futuras investigaciones considerar nuevos mecanismos de recopilación de datos, complementando la información obtenida a partir de entrevistas a actores claves y análisis de información secundaria realizado con un análisis cuantitativo relacionado a la medición integral del desempeño municipal. Lo anterior podría ser abordado con modelos de frontera estocástica parametrizada (Battese & Coelli, 1993, 1995) en base longitudinal o panel con información municipal, identificando, por ejemplo, efectos y correlaciones del FIGEM con los resultados del diagnóstico municipal, pudiendo obtener evidencia adicional de la política pública estudiada. Por otra parte, la ampliación de la muestra de casos múltiples pudiese ser ventajoso en el futuro, conduciendo a una teoría más robusta y generalizable (Miles et al., 2013).

Finalmente, afirmamos haber cumplido los objetivos trazados en esta investigación. En primer lugar, hemos analizado el modelo de gestión de calidad municipal chileno y su programa “Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal”, a partir de un análisis cualitativo sobre la percepción de actores municipales expertos, tecnócratas y ejecutores de políticas públicas. En segundo lugar, entregamos nueva evidencia que complementa estudios anteriores sobre los déficits de esta política pública (i.e. CEPAL, 2018; OECD, 2018; RIMISP, 2016; UC, 2016), proponiendo posibles factores claves para su rediseño y adecuada implementación. En tercer lugar, el presente artículo explora posibles razones teóricas que explican las posiciones contradictorias sobre los problemas de diseño e implementación del programa por parte de los actores públicos del nivel central y subnacional detectadas en nuestro estudio empírico, así como en cuanto al mantenimiento de una solución sobre la cual habría más bien, extendidas críticas y escasa evidencia de su contribución.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. Porrúa.
- Aguilar, L., & Bustelo, M. (2010). Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 23-51. <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521696002.pdf>
- Baldrige, M. (1987). *Modelo de Excelencia en la Gestión*. Praxis.
- Battese, G., & Coelli, T. (1993, October). *A stochastic frontier production function incorporating a model of technical inefficiency effects* (Working Paper, 69). Department of Econometrics, University of New England, Armidale, NSW, England.
- Bernstein, F., & Inostroza, J. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. In V. Tomicic, & C. García (Eds.), *Un mejor Estado para Chile: Propuesta de Modernización y Reforma* (pp. 265-301). Consorcio para la Reforma del Estado. https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2016). *Sistema Nacional De Fortalecimiento Y Medición De La Calidad De Los Servicios Municipales*. SUBDERE.
- Cienfuegos, I. (2016). *Tensiones y retos de la Gestión Pública*. RiL Editores.
- Cienfuegos, I. (2019). *Aproximación a un Sistema de Gestión de Riesgos Integral Municipal para Chile: institucional, financiera y desastres*. CEPAL.
- Cienfuegos, I., & Vera, A. (2019). Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: percepción desde la red de innovadores en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 201-232. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/075-07-CienfuegosVera.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dente B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Derthick, M. (1972). *New towns in-town*. The Urban Institute.
- Dimitrakopoulos, D., & Richardson, J. (2001). Implementing EU Public Policy. In J. Richardson (Ed.), *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (2a ed.). Routledge.
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A critical review of the network approach. *Political Studies*, 43(1), 136-158. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>
- Dowding, K. (2001). There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities. *Political Studies*, 49(1), 89-105. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00304>
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown & Company Publishers Ltd.
- Elmore, R. F. (1979-1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica>
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C., & Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer* (2a ed.). Westview Press.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2017). When feds and locals do not speak the same language: an analysis of dissonances in federative cooperation. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(3), 694-719. <https://doi.org/10.1590/1679-395164940>
- Hasenfeld, Y., & Brock, T. (1991). Implementation of Social Policy Revisited. *Journal of Administration and Society*, 22(4), 451-479. <https://doi.org/10.1177/009539979102200404>
- Hirschman, A. (1999). *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*. Fondo de Cultura Económica.

- Hox, J. J. & Jong-Gievel, J. (1990). *Operationalization and Research Strategy*. Swets & Zeitlinger.
- Letelier S. L. (2002). Teoría y Práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II. Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 2, 57-68. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2255098>
- Lindblom, C. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindert, P. V., & Verkoren, O. (2010). *Decentralized Development in Latin America: experiences in local governance and local development*. Springer.
- Marcel, M. (2006). *Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile*. Politeia.
- Marsh, D. & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48, 4-21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). Business models in the public domain: the public governance canvas. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 49-67. <https://doi.org/10.1590/1679-395167893>
- Moore, M. H. (2017). *Understanding Public Value*. The Policy Project.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Strategy Unit.
- Navarrete-Yáñez, B. E., & Higuera-Seguel, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*, 21(66), 179-202. <https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v21n66/v21n66a7.pdf>
- Olavarría, M. G. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 54, 143-178. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686006.pdf>
- Olavarría, M. G. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, 95-124. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550203004>
- Olavarría, M. G., & Figueroa, V. (2010). *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*. Editorial Universitaria.
- Olavarría, M. G., & Peroni, A. (2012). La evaluación en el Estado chileno, avances y desafíos. *Revista Políticas Públicas*, 4(2), 89-104. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/1005>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264060791-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017a). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal, Conclusiones principales y recomendaciones*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017b). *Making decentralisation work in Chile: towards stronger municipalities*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- Ozcan, P., Han, S., & Graebner, M. E. (2017). Single cases: the what, why, and how. In R. Mir, & S. Jain (Eds.), *The Routledge companion to qualitative research in organization studies* (pp. 92-112).
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56. <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a02.pdf>
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L. S., & Fernández, I. (2018). *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile*. Inter American Development Bank. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8988>
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (2016). *Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios*. https://politicaspublicas.uc.cl/wpcontent/uploads/2016/10/20161011_Informe-EncuestaMunicipal_disen%CC%83ado_final.pdf
- Pressman, J. L. (1975). *Federal programs and city politics*. University of California Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington*

are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. University of California Press.

Richardson, J. J., & Jordan, A. G. (1979). *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Martin Robertson.

Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1994). *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203. <https://www.jstor.org/stable/4007571>

Schumpeter, J. (1959). *The Theory of Economic Development: an Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Harvard University Press

Staes, P., & Thijs, N. (2005). Quality management on the European agenda. *Eipascopie*, 2005(1), 33-41. <https://aei.pitt.edu/5943/>

Staes, P., & Thijs, N. (2006). Quality Management as an instrument for Bottom-up European Regulation. *Revue française d'administration publique*, 119(3), 493-513. <https://doi.org/10.3917/rfap.119.0493>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2012). *Programa Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal*. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/programa_mejoramiento_progresivo_de_la_calidad_de_la_gestion_municipal.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2019). *Análisis de resultados*

del diagnóstico nacional, calidad de la gestión municipal 2019. <https://www.subdere.gov.cl/content/diagn%C3%B3stico-nacional-2019-calidad-de-la-gesti%C3%B3n-municipal>

Tapia, G. T. (2016). Incrementalismo presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, 78-101. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10366>

Torenvlied, R., Akkerman, A. (2004). Theory of 'Soft' Policy Implementation in Multilevel Systems with an Application to Social Partnership in the Netherlands. *Acta Politica*, 39(1), 31-58. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500046>

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16(1), 135-156. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>

Yilmaz, S., Beris, Y., & Serrano-Berthet, R. (2008). *Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance* (Working Papers, No. 46552). The World Bank Washington, DC, EUA. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/897941468137384275/pdf/465520NWP0Box31SD1Working1Paper1113.pdf>

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and methods* (5a ed.). Sage.

Ignacio Cienfuegos 

Doctor en Gestión y Gobierno por la Universiteit Twente; Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez; Administrador Público de la Universidad de Chile; Académico en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. E-mail: icienfuego@uahurtado.cl

Francesco Penaglia 

Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires; Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado; Administrador Público de la Universidad de Santiago de Chile; Académico en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. E-mail: fpenaglia@uahurtado.cl

Janel León 

Administradora Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. E-mail: jleon@uahurtado.cl

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Ignacio Cienfuegos: Conceptualización (Superior); Selección de datos (Igual); Investigación (Superior); Metodología (Superior); Administración de proyectos (Superior); Supervisión (Superior); Validación (Superior); Borrador del escrito original (Superior); Revisión del escrito y edición (Superior).

Francesco Penaglia: Conceptualización (Superior); Selección de datos (Igual); Investigación (Igual); Metodología (Igual); Administración de proyectos (Soporte); Supervisión (Igual); Validación (Superior); Borrador del escrito original (Superior); Revisión del escrito y edición (Superior).

Janel León: Administración de Proyectos (Soporte); Supervisión (Soporte); Validación (Soporte); Visualización (Superior); Borrador del escrito original (Soporte); Revisión del escrito y edición (Igual).

DISPONIBILIDAD DE DATOS

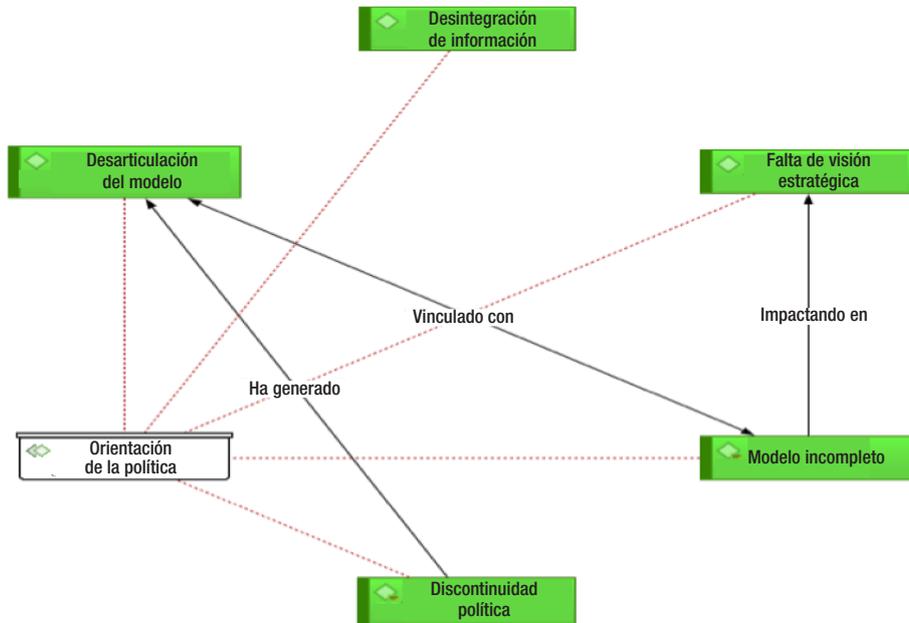
Todo el conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio está disponible mediante petición al autor de contacto Ignacio Cienfuegos. El conjunto de datos no está públicamente disponible debido a contener información que compromete la privacidad de los participantes de la investigación.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile, especialmente a los funcionarios de la División de Municipalidades que participaron como informantes claves en el estudio, así como a los profesionales de la Asociación Chilena de Municipalidades y funcionarios públicos de los municipios quienes fueron parte de la investigación.

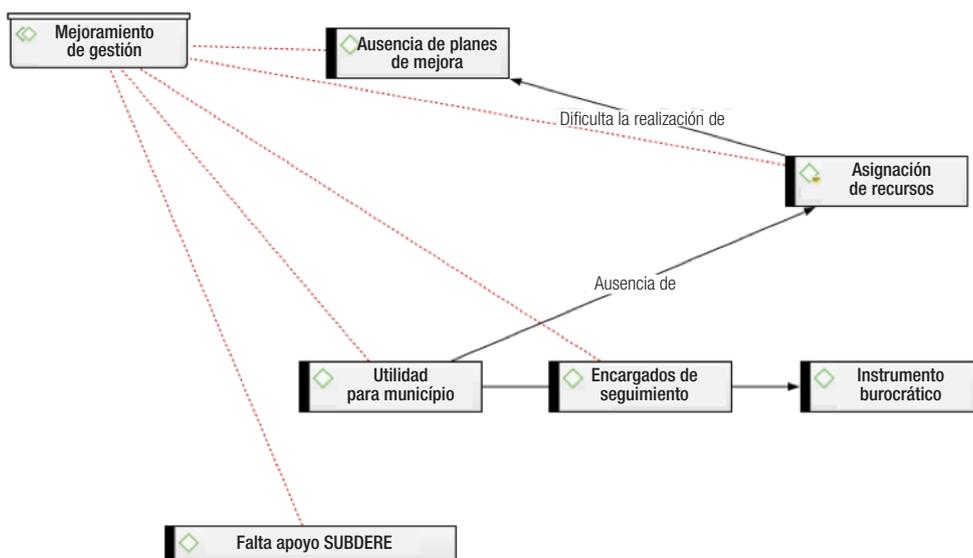
ANEXOS

NET 1 PROBLEMAS DE ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA



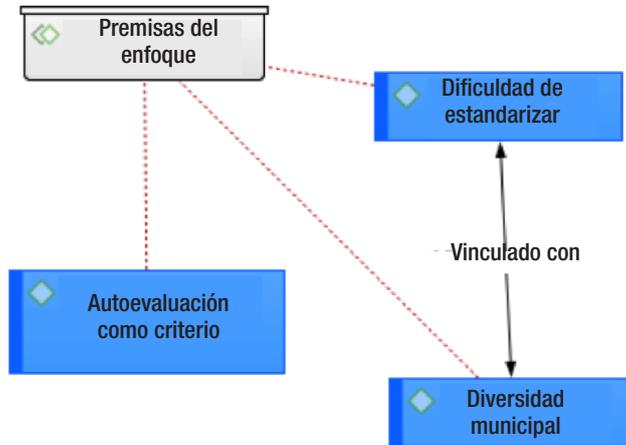
Fuente: Elaborado por los autores.

NET 2 BAJO IMPACTO DE OBJETIVOS



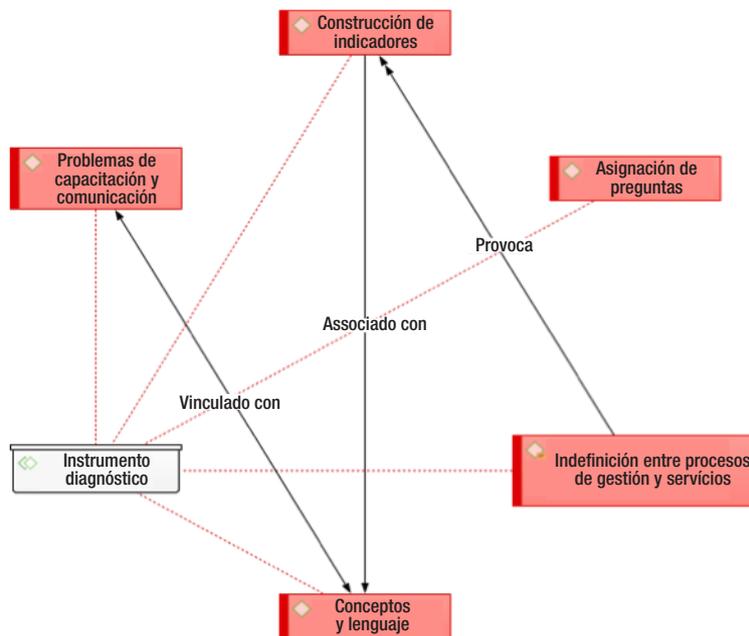
Fuente: Elaborado por los autores.

NET 3 DIFICULTADES CON LAS PREMISAS DEL MODELO



Fuente: Elaborado por los autores.

NET 4 DISEÑO TÉCNICO



Fuente: Elaborado por los autores.

PAUTA SEMI-ESTRUCTURADA

Focus y entrevistas expertos y SUBDERE

- ¿Cuáles han sido las premisas del modelo de calidad y gestión municipal?
- ¿Cómo fue la historia de sus creación y cambios?
- ¿A qué se deben ciertas características del modelo como la autoevaluación, el modo de certificación, entre otros?
- ¿Cuál es el motivo de la integración de la evaluación de servicios municipales al modelo de gestión global?
- ¿Cómo se ha desarrollado el proceso de implementación de la política?
- ¿De qué manera los cambios gubernamentales y los criterios políticos han incidido en los cambios del modelo?
- ¿Cuáles son las principales debilidades del modelo?
- ¿Cómo se conectan los resultados del instrumento con otras iniciativas y políticas emanadas desde SUBDERE
- ¿Cómo es la relación de SUBDERE con los municipios y los actores involucrados?

Focus y entrevistas actores municipales

- ¿Cómo ha sido la historia de la implementación del modelo en su municipio?
- ¿Cómo es el ciclo anual de realización de la encuesta, quién la llena, existe un funcionario a cargo, cómo se difunde, cómo se obtienen los resultados?
- ¿Cuál es la valoración del instrumento, qué utilidad tiene para el municipio?
- ¿Qué hacen con los resultados, existen planes de mejora?
- ¿El enfoque es comprensible?, ¿cuál es la valoración de sus áreas, extensión y rúbricas?, ¿qué mejoras implementaría?
- ¿Se desarrollan procesos de capacitación y trabajo con SUBDERE?
- ¿Qué valoración tienen sobre la autoevaluación como criterio?