



Las Relaciones Alcalde-Concejo y la Calidad de la Democracia Municipal en Chile

Escuela de Invierno 2023 AChM

Rodolfo Disi, Ph.D.

Profesor Asociado - Universidad de Santiago de Chile

Fondecyt N°1230733



La calidad de la democracia de la democracia municipal (CDM) en Chile

- ¿Cómo desarrollan las municipalidades la calidad de la democracia local?
- El municipio es una de las instituciones más antiguas de la república y es además una de las más valoradas por la ciudadanía.
 - En años recientes, han jugado un rol importante en momentos en que el sistema político nacional ha recibido fuertes críticas.
 - Ejemplos: estallido social (Saleh, 2019), inicio de la pandemia de COVID-19 (2020)
- En general, municipios están mejor evaluados que el gobierno central, el Congreso, los partidos, etc.

Alcaldes recargados: otra vez dentro de las figuras mejor evaluadas

Franco Hidalgo

6 JUN 2022 06:00 AM

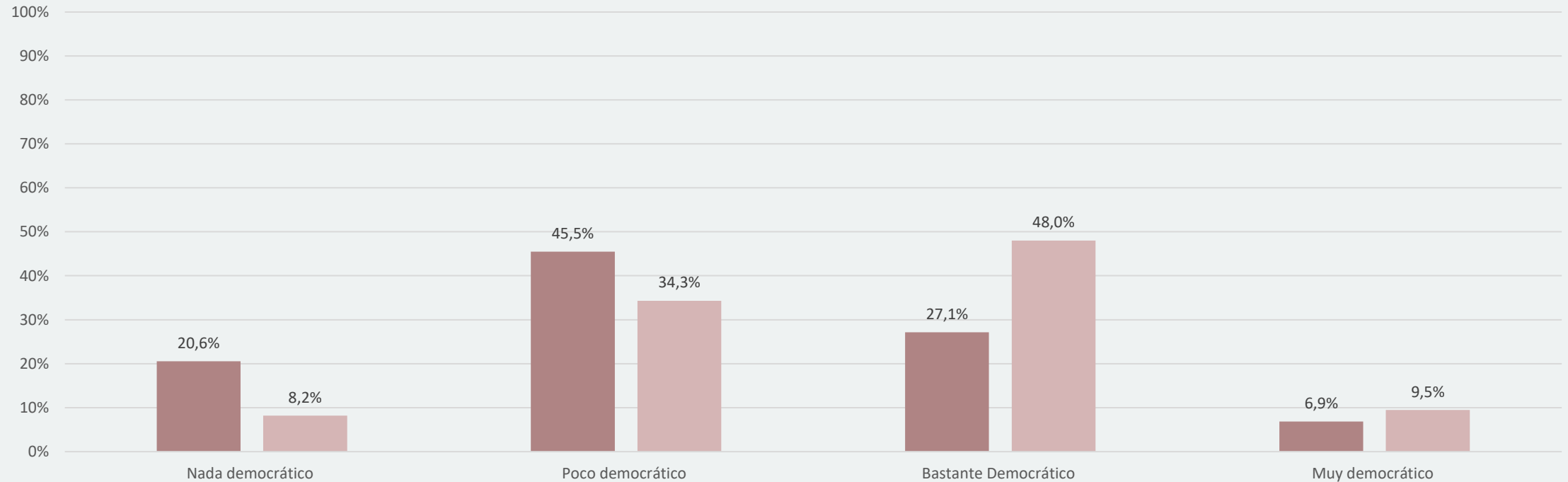
Tiempo de lectura: 4 minutos



Vodanovic, Matthei, Carter, Ripamonti

¿Qué tan democrático considera usted...

■ ...al gobierno actual de Chile? ■ ...a la Municipalidad de su comuna?



Percepción de la democracia en el gobierno nacional y municipal, Encuesta Araucanía Opina (UCT, 2021)

La calidad de la democracia municipal (CDM) en Chile

- Sin embargo, hay decenas de casos que hacen dudar de la CDM:
 - Hay alcaldes reelegidos por décadas y dinastías alcaldías.
 - El clientelismo electoral, el acarreo y el patronazgo están bien documentados a nivel municipal (Barozet, 2004; Luna, 2010; Mimica & Navia, 2019; Moya & Garrido, 2018).
 - La transparencia de la gestión, sobre todo de las corporaciones municipales es un tema contencioso.
 - El caso de San Ramón sugiere que a nivel local se pueden generar lazos entre la política partidista y el narcotráfico (El Mostrador, 2021).
- ¿Pueden ser los municipios “laboratorios de democracia” en Chile”?

TRAMA NARCO DESTAPA LICITACIONES
QUE FAVORECEN A LOS ALIADOS DE
AGUILERA

**La historia del alcalde
de San Ramón con el
narco que hundió su
carrera política**

04.11.2017

Por [Equipo CIPER](#)

La importancia de la CDM en Chile

- Los gobiernos municipales son una pieza clave en la vinculación del poder público con los ciudadanos y tienen una enorme importancia en la vida cotidiana y en las necesidades básicas de las personas.
- La política subnacional es clave tanto para la democratización como para la calidad de la democracia nacional (Carreras & Bowler, 2019; Hiskey & Bowler, 2005; McDonnell, 2020).
 - En el caso chileno, los municipios son un eslabón esencial para conectar al Estado con la ciudadanía (Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015, p. 35):.
- Del punto de vista teórico, Dahl (1971, p. 12) sostiene que no estudiar los regímenes subnacionales constituye una “omisión grave”.
- Analizar la CDM en Chile posee una serie de fortalezas (Snyder, 2001):
 - Aumentar la cantidad de observaciones.
 - Mantener constantes ciertas variables sociopolíticas importantes mientras otras varían.

La calidad de la democracia

- Hay varias conceptualizaciones de calidad de la democracia a nivel nacional, con diferentes dimensiones y atributos (Bühlmann et al., 2012; Diamond & Morlino, 2005; Levine & Molina, 2007)
 - Existe acuerdo en que la calidad de la democracia va más allá de la definición procedimental mínima de democracia.
- La calidad de la democracia se refiere no al acceso sino al ejercicio del poder en los regímenes democráticos (Mazucca, 2010)
 - Gestión burocrática vs. patrimonialista
- En el caso latinoamericano, la calidad de la democracia ha sido asociada:
 - Positivamente con el desarrollo económico y la experiencia democrática (Altman & Pérez-Liñán, 2002, pp. 94–95)
 - Negativamente con la desigualdad y la volatilidad electoral (Barreda, 2011)

Los regímenes subnacionales

- El estudio de los regímenes políticos subnacionales ha ido creciendo debido a la constatación de que la democratización nacional no permea todo el territorio (Giraudy et al., 2019, p. 9; O'Donnell, 2005).
- La literatura ha utilizado factores históricos, geográficos, sociales, económicos y la capacidad de las élites locales para explicar la perduración de regímenes subnacionales (Gervasoni, 2010; Gibson, 2005; Giraudy, 2015).
- Tres debilidades:
 1. Se pasó del “sesgo nacional” al “sesgo federal” (Pino Uribe, 2017, p. 234).
 2. Trabajos enfocados en la reproducción de híbridos y autoritarios, dejando de lado la cuestión de la calidad de la democracia.
 3. Énfasis en estados/provincias/regiones, en desmedro de unidades más locales.
- Algunos trabajos ya han avanzado en la dirección de analizar los factores asociados a la calidad de la democracia en municipios (Gerring et al., 2015; Kouba & Dosek, 2021; Pino Uribe, 2020).
 - Calidad asociada a alcaldes políticamente independientes y a poblaciones más grandes y multiculturales (Sousa et al., 2021).

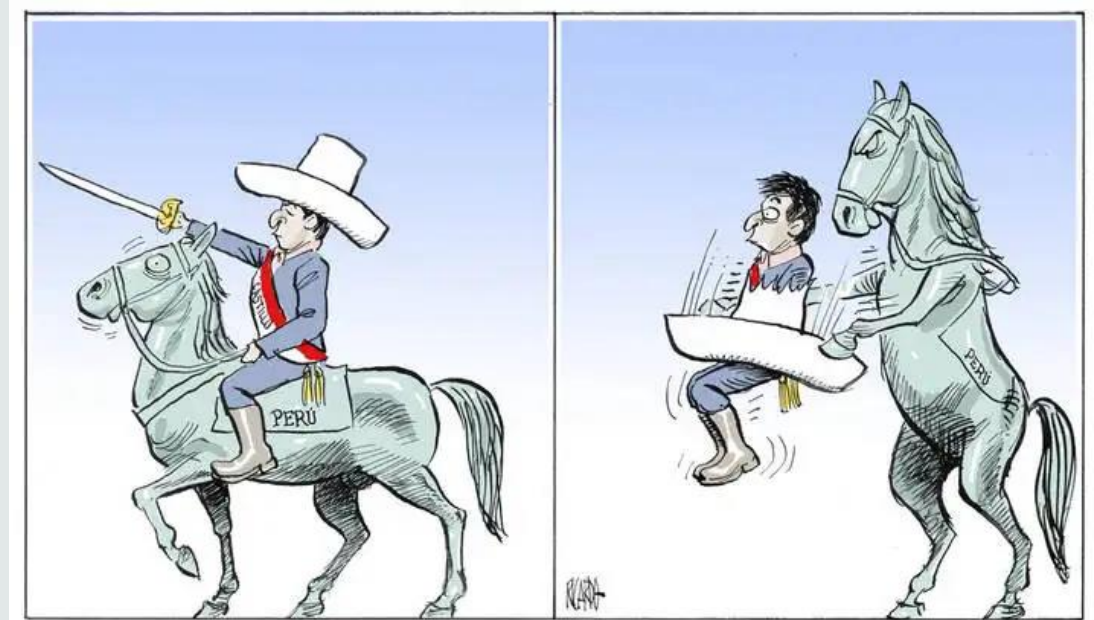
4 temáticas sobre la CDM en Chile

- Elecciones municipales (Brieba & Bunker, 2019; G. Contreras et al., 2016; Morales, 2021a, 2021b)
- Participación ciudadana y mecanismos para implementarla (Carrasco Soto, 2019; Delamaza & Ochsenius, 2010; Disi Pavlic & Rebolledo Toro, 2022; Garrido & Montecinos, 2018; Montecinos, 2006, 2018; Muñoz, 2018)
- Prácticas e instituciones informales de tipo patrimonialista (Durston, 2005; Hernández & Raiman, 2018; Moya & Dueñas, 2015; Moya & Paillama, 2022)
- Percepciones ciudadanas del gobierno municipal (Carlin et al., 2014; Fuentes González, 2018)



Las relaciones Alcalde-Concejo y la CDM

- La elección por separado del ejecutivo y del legislativo en los gobiernos nacionales puede presentar un desafío cuando estos dos órganos de gobierno discrepan.
 - Varios estudios han sostenido que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, los regímenes presidenciales no tienen mecanismos institucionales para manejar las confrontaciones ejecutivo-legislativo, lo que puede incidir negativamente en la democracia (Lijphart, 1992; Linz, 1990).
 - Sin embargo, otros trabajos demuestran que no existen tantas diferencias (Siavelis, 2015) ni efectos claros (Cheibub, 2006).
- De todas formas, los conflictos entre presidentes y Congresos son un problema para la estabilidad democrática (Martínez, 2020), sobre todo con presidentes *outsiders* (Carreras, 2014)



Las relaciones Alcalde-Concejo y la CDM

- A nivel subnacional, por otro lado, se pueden encontrar regímenes donde el legislativo no le hace contrapeso al ejecutivo, lo que también se asocia negativamente con la democracia (Gervasoni 2010).
 - Si el ejecutivo no tiene contrapesos, disminuye la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998)
- En la medida que los concejos en Chile tienen roles normativos, resolutivos y fiscalizadores, su relación con la alcaldía puede ser importante para la CDM.
- En el caso chileno, por ejemplo, el nivel de apoyo del concejo incide en el gasto en programas sociales de los alcaldes de centro-izquierda (Acuña et al., 2019)



Algunos indicadores (cuantitativos) relacionados con la CDM

- Participación política y electoral
 - Tasa de participación electoral; competitividad de las elecciones de alcalde y concejo; volatilidad electoral; sucesión del mismo alcalde/familia/partido; regularidad en las elecciones; participación ciudadana
- Alcaldes
 - Tipo de elección, partido, ideología y otras características partidarias, afinidad partidaria con el gobierno nacional; edad, género, etnia, etc.
- Concejo
 - Cantidad de concejales por habitante; número efectivo de partidos en el Concejo; porcentaje de concejales de mismo partido/pacto que alcalde; representación de mujeres o pueblos indígenas (representación descriptiva), etc.
- Municipio
 - Empleo municipal; finanzas; capacidad estatal (coerción, extracción y provisión de bienes públicos); probidad en la gestión (corrupción, patronazgo, audiencias de lobby, nivel de transparencia activa).

Conclusiones

- Los municipios representan una conexión esencial entre el Estado y la ciudadanía, con una evaluación más favorable en comparación con otras instituciones nacionales, sobre todo en momentos críticos.
 - Pero existen desafíos relacionados con la calidad de la democracia municipal (CDM) como clientelismo, falta de transparencia y problemas de corrupción.
- La CDM se refiere a cómo, más allá de la elección democrática de autoridades, el poder se ejerce a nivel municipal.
 - La investigación debe ir más allá del "sesgo federal", analizando detalladamente los municipios y considerando una variedad de indicadores cuantitativos para una comprensión holística de la CDM en Chile.
- La elección separada del ejecutivo (alcalde) y el legislativo (concejo) puede presentar retos en términos de gobernabilidad democrática.
 - Los conflictos entre alcalde y concejo pueden ser un impedimento para la democracia municipal, similar a las tensiones entre presidentes y Congresos a nivel nacional.
 - Pero falta de competencia también es un problema.
 - Una buena relación y cooperación entre el alcalde y el concejo es crucial para una gestión eficiente y una democracia local robusta.

Bibliografía

- Acuña, H., Carrasco, D., Carrasco, M., & Soto, A. (2019). El efecto del partido político del alcalde sobre variables de gasto municipal. *El trimestre económico*, 86(342), 343–404. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.697>
- Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85–100. <https://doi.org/10.1080/714000256>
- Barozet, E. (2004). Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: Lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Política*, 43, 205–251. Redalyc.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 18, 265–295.
- Briebe, D., & Bunker, K. (2019). Voter Equalization and Turnout Bias After Electoral Reform: Evidence from Chile's Voluntary Voting Law. *Latin American Politics and Society*, 61(04), 23–46. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.23>
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L., & Weßels, B. (2012). The Democracy Barometer: A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research. *European Political Science*, 11(4), 519–536. <https://doi.org/10.1057/eps.2011.46>
- Carlin, R. E., Love, G. J., & Zechmeister, E. J. (2014). Natural Disaster and Democratic Legitimacy: The Public Opinion Consequences of Chile's 2010 Earthquake and Tsunami. *Political Research Quarterly*, 67(1), 3–15. <https://doi.org/10.1177/1065912913495592>
- Carrasco Soto, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: El caso del municipio de Santiago. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 19, 59–88. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902019000100059>
- Carreras, M. (2014). Outsiders and Executive-Legislative Conflict in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 70–92. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00241.x>
- Carreras, M., & Bowler, S. (2019). Community Size, Social Capital, and Political Participation in Latin America. *Political Behavior*, 41(3), 723–745. <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9470-8>
- Cheibub, J. A. (2006). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813344>
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015). *Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción: Informe Final*. <https://consejoanticorruptcion.cl/Informe/>
- Contreras, G., Joignant, A., & Morales, M. (2016). The return of censitary suffrage? The effects of automatic voter registration and voluntary voting in Chile. *Democratization*, 23(3), 520–544. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.986720>
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. Yale University Press.
- Delamaza, G., & Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46. <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=357533678007>
- Diamond, L., & Morlino, L. (Eds.). (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Disi Pavlic, R., & Rebolledo Toro, E. (2022). Implementing local participatory institutions: Evidence from the Chilean communes. *Local Government Studies*, 48(1), 107–128. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1851205>
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): La democratización cuestionada. *Ciencias Sociales Online*, 11(1), 1–30.
- El Mostrador. (2021, junio 15). *Se repiten las elecciones en San Ramón: Tricel confirma nuevos comicios en 65 mesas y rival del alcalde Aguilera asegura que el fallo ratifica que en la comuna hubo "fraude"*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/elecciones-2021/2021/06/15/se-repiten-las-elecciones-en-san-ramon-tricel-confirma-nuevos-comicios-en-65-mesas-y-rival-del-alcalde-aguilera-asegura-que-el-fallo-ratifica-que-en-la-comuna-hubo-fraude/>
- Fuentes González, C. (2018). Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: Un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 18, Art. 18. <https://doi.org/10.32457/riem.vi18.324>
- Garrido, F., & Montecinos, E. (2018). El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana: ¿Es determinante una Ley para el fortalecimiento de la democracia participativa? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99–120.
- Gerring, J., Palmer, M., Teorell, J., & Zarecki, D. (2015). Demography and Democracy: A Global, District-level Analysis of Electoral Contestation. *American Political Science Review*, 109(3), 574–591. <https://doi.org/10.1017/S0003055415000234>
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(02), 302–340.

Bibliografía

- Gibson, E. L. (2005). Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(01), 101–132.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198706861.001.0001>
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. En A. Giraudy, E. Moncada, & R. Snyder (Eds.), *Inside Countries* (1ª ed., pp. 2–54). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.001>
- Hernández, J., & Raiman, D. P. (2018). Más allá de la racionalidad: Relaciones clientelares en gobiernos locales en Chile. *Revista Central de Sociología*, 8(8), Art. 8.
- Hiskey, J. T., & Bowler, S. (2005). Local Context and Democratization in Mexico. *American Journal of Political Science*, 49(1), 57–71. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00110.x>
- Kouba, K., & Dosek, T. (2021). Municipal size and local democracy: Understanding the trade-off between participation and contestation in Latin America. *Local Government Studies*, 0(0), 1–22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2013208>
- Levine, D. H., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17–46.
- Lijphart, A. (Ed.). (1992). *Parliamentary versus Presidential Government* (1st edition). Oxford University Press.
- Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51–69.
- Luna, J. P. (2010). Segmented Party–Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(02), 325–356.
<https://doi.org/10.1017/S0022216X10000465>
- Martínez, C. A. (2020). Presidential Instability in Latin America: Why Institutionalized Parties Matter. *Government and Opposition*, 1–22. Cambridge Core.
<https://doi.org/10.1017/gov.2020.18>
- Mazza, S. (2010). Access to Power Versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 45(3), 334–357. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9069-5>
- McDonnell, J. (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- Mimica, N., & Navia, P. (2019). Causas y efectos del patronazgo en municipios de Chile, 2008-2012. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54). <https://doi.org/10.18504/pl2754-004-2019>
- Montecinos, E. (2006). Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26, 191–208.
- Montecinos, E. (2018). Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 137–162.
- Morales, M. (2021a). Is the Low Electoral Turnout of Indigenous People a Myth? Evidence from Subnational Elections in Chile, 2012–2017. *Journal of Ethnic and Cultural Studies*, 8(1), Art. 1. <https://doi.org/10.29333/ejecs/605>
- Morales, M. (2021b). Chile's perfect storm: Social upheaval, COVID-19 and the constitutional referendum. *Contemporary Social Science*, 0(0), 1–17.
<https://doi.org/10.1080/21582041.2021.1973677>
- Moya, E., & Dueñas, G. (2015). Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos. *Revista transparencia & sociedad*, 3 (noviembre), 13–28.
- Moya, E., & Garrido, V. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *Estudios Políticos*, 53, 213–236. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a10>
- Moya, E., & Paillama, D. (2022). Sentido, redes y prácticas. Percepciones de la corrupción en gobiernos locales de la Macrozona Sur (Chile). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 25, Art. 25. <https://doi.org/10.32457/riem25.1580>

Bibliografía

- Muñoz, W. T. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral (Guadalajara)*, 25, 203–231.
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- O'Donnell, G. (2005). *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization* (First Edition). University of Notre Dame Press.
- Pino Uribe, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: Una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional*, 91, 215–242. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>
- Pino Uribe, J. F. (2020). Development Trajectories of Subnational Electoral Competitiveness in Colombian City Halls: 1988-2015. *Dados*, 63. <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.217>
- Saleh, F. (2019, noviembre 11). *La rebelión municipal: El plebiscito que busca dar participación a la ciudadanía ante la crisis social*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/11/11/la-rebelion-municipal-el-plebiscito-que-busca-dar-participacion-a-la-ciudadania-ante-la-crisis-social/>
- Segovia, M. (2020, marzo 20). Alcaldes: El escuadrón que eclipsó al Gobierno a la hora de enfrentar el Coronavirus. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/03/20/alcaldes-el-escuadron-institucional-que-eclipso-al-gobierno-a-la-hora-de-enfrentar-el-coronavirus/>
- Siavelis, P. M. (2015). Executive-legislative relations and democracy in Latin America. En *Latin American Democracy* (pp. 93–111). Routledge.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93–110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>
- Sousa, L. de, Cruz, N. F. da, & Fernandes, D. (2021). The quality of local democracy: An institutional analysis. *Local Government Studies*, 0(0), 1–29. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1882428>
- UCT. (2021). *Primera encuesta «Araucanía Opina»: Informe de resultados 2021 – CPP UCT*. <https://politicaspUBLICAS.uct.cl/2022/04/11/primera-encuesta-araucania-opina-informe-de-resultados-2021/>
- Vega, M. (2020, abril 3). Alcaldes empoderados: La arista abierta del debate constitucional tras la pandemia—La Tercera. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/alcaldes-empoderados-la-arista-abierta-del-debate-constitucional-tras-la-pandemia/3QBHHRNRYR5GH4J3VFC6ZWNE/>