

Causas y efectos del patronazgo en municipios de Chile, 2008-2012

Causes and effects of patronage in municipalities of Chile, 2008-2012

Nicolás Mimica,* Patricio Navia**

Perfiles Latinoamericanos, 27(54) | 2019

doi: 10.18504/pl2754-004-2019

Recibido: 1 de agosto de 2017

Aceptado: 23 de julio de 2018

Resumen

En este artículo se analiza la presencia de vínculos clientelares y patronazgo en Chile como método de movilización electoral. Para ello se han estudiado las 345 comunas de dicho país entre 2008 y 2012. Con datos de gasto en personal y de empleo municipal, se han evaluado las causas del patronazgo y sus efectos en la participación y desempeño electoral. De ese modo se ha concluido que los alcaldes de la Unión Demócrata Independiente (UDI) tienen una mayor tasa de gasto en personal municipal, que los municipios controlados por el Partido Por la Democracia (PPD) tienen las mayores tasas de empleo municipal y que el empleo municipal se utiliza como estrategia de movilización electoral.

Palabras clave: Chile, clientelismo, patronazgo, gasto en personal, empleo municipal, alcaldes, movilización electoral.

Abstract

We investigated the presence of clientelistic linkages and patronage in Chile as a method of electoral mobilization. We analyze the 345 municipalities between 2008 and 2012. With spending data on personnel and municipal employees, we assess the causes of patronage and the effects that these practices on turnout and electoral performance of mayors. Mayors from the Unión Demócrata Independiente (UDI) spend more on personnel. However, municipalities controlled by the Partido Por la Democracia (PPD) have the highest rates of municipal employment. We also found evidence about the use of municipal employment as an electoral mobilization strategy.

Keywords: Chile, clientelism, patronage, spending on personnel, municipal employment, mayors, electoral mobilization.

* Cientista político por la Universidad Diego Portales (Chile) | nmimica92@gmail.com

** Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales (Chile), Clinical Professor of Liberal Studies en New York University | patricio.navia@nyu.edu

1. Introducción¹

Aunque el clientelismo y el patronazgo, como estrategias de campaña por parte de los partidos políticos, han sido ampliamente estudiados en América Latina, su abordaje en Chile ha sido escaso. En medio de un contexto de creciente desafección ciudadana con el sistema de partidos chileno, cabe preguntarse cuáles son los incentivos que tienen los electores para acudir a las urnas. Resulta importante entender qué tipo de estrategias desarrollan los partidos para convencer a los votantes de sufragar. Aquí se estudian los vínculos clientelares, en especial el patronazgo, mediante dos perspectivas. En primer lugar, se identifican las causas que explican el uso del patronazgo en el periodo municipal 2008-2012. En segundo, se indaga cuánto del desempeño y de la participación electorales en las elecciones municipales de 2012 se explica por una vinculación de tipo clientelar.

¿Qué variables explican la presencia de vínculos clientelares en el periodo 2008-2012 en las 345 comunas de Chile? ¿De qué manera los vínculos clientelares influyeron en la participación y desempeño electoral de los candidatos a alcaldes en 2012? En este sentido es que se ha evaluado si las estrategias de campaña son distintas según el nivel socioeconómico de las comunas, si hay candidato incumbente en la elección, y si varían según la militancia política del alcalde.

El artículo comienza describiendo las características generales del clientelismo y del patronazgo. Posteriormente se resume a los principales estudiosos del clientelismo en Chile, y cómo el actual escenario de desafección respecto de los partidos políticos podría incentivar la vinculación clientelar. Luego se pasa a la exposición de la metodología de la investigación, donde se argumenta por qué los indicadores seleccionados son aptos para operacionalizar el concepto de patronazgo, antes de pasar al análisis de datos. Se concluye con una exposición de los resultados obtenidos.

Características generales del clientelismo y del patronazgo

De los múltiples tipos de vinculación entre partidos y electores, Kitschelt (2000) identifica los programáticos y los clientelares o carismáticos. El clientelar se refiere al intercambio político de votos por servicios, bienes o trabajo (Kitschelt

¹ Agradecemos las sugerencias y comentarios de los dos revisores anónimos y de Gonzalo Contreras, lo mismo que el financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico FONDECYT #1171051 y de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (coes) CONICYT/FONDAP/15130009.

& Wilkinson, 2012). A modo de definición, se trataría del “intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites” (Auyero, 2001, p. 35). Por su parte, el patronazgo corresponde a un subtipo de clientelismo que se enfoca en el uso de recursos públicos (Schröter, 2010) con la característica principal de ser el “intercambio en el que los votantes obtienen un cargo público a cambio de sus servicios al candidato” (Kitschelt & Wilkinson, 2012, p. 13).

Es posible entender el clientelismo como un subtipo de distribución no programática, en la que predomina un criterio focalizado en la repartición de bienes y recursos (Stokes, Dunning, Nazareno & Brusco, 2013). Los partidos que fomentan una distribución excluyente tienen dos alternativas: beneficiar a sus propios electores o beneficiar al voto oscilante, el cual es clave para ganar elecciones (Dixit & Londregan, 1996). En el caso del clientelismo, la distribución no solo es focalizada, además se condiciona a cambio de apoyo electoral. Este es el elemento diferenciador del clientelismo respecto a otras formas de distribución de recursos (Stokes, Dunning, Nazareno & Brusco, 2013).

Los vínculos clientelares han sido estudiados con frecuencia como un fenómeno propio de las sociedades preindustriales con altas tasas de pobreza y desigualdad económica (Alesina, Danninger & Rostagno, 2001; Roniger, 2004; Stokes, 2007; Kitschelt & Wilkinson, 2012). En algunos países en vías de desarrollo, un empleo en el sector público es la única fuente de trabajo en el sector formal para trabajadores no cualificados, lo que facilita las prácticas de patronazgo (Szwarcberg, 2015). No obstante, se ha reconocido la persistencia del clientelismo en democracias avanzadas e industriales (Alesina, Danninger & Rostagno, 2001; Roniger, 2004; Kitschelt & Wilkinson, 2012). La consolidación de las máquinas electorales en democracias avanzadas se debe a que los partidos tienen fuertes incentivos para seguir promocionando ese tipo de vínculo entre candidato y elector una vez que llegan al gobierno (Szwarcberg, 2015).

La teoría de la distribución explica la permanencia de prácticas de patronazgo en economías avanzadas. Por ejemplo, Alesina, Danninger & Rostagno (2001) afirman que el empleo público en Italia funciona como un método de redistribución geográfica entre el norte industrializado y el sur rural. El gran tamaño del sector público en el sur, junto a un alza de los salarios reales, genera un círculo vicioso, produciendo falta de demanda de trabajo en el sector privado (Alesina, Danninger & Rostagno, 2001). En estudios similares se ha observado que el empleo público en Estados Unidos aumenta en ciudades altamente desiguales y étnicamente heterogéneas (Alesina, Danninger & Rostagno, 2001). Asimismo, los partidos clientelares pueden fomentar la pobreza como estrategia política, al desarrollar un interés en la contención del crecimiento de los ingresos para no perder su clientela (Stokes, 2007).

Respecto al patronazgo, Robinson & Verdier (2013) explican que la redistribución de bienes en forma de empleo público tiene su explicación en que es una forma de intercambio creíble, selectivo y reversible. Creíble, porque reduce el riesgo del elector, dado que este se encuentra sujeto a un contrato de trabajo. Selectivo, porque solo se entregará a quienes se comprometan a votar. Y reversible, porque en caso de que el cliente no acuda a las urnas, se le castigará quitando el beneficio. De esta manera, los partidos ofrecen a los electores un intercambio ex-post a la elección, condicionando su entrega, y modificando así el comportamiento electoral del votante (Robinson & Verdier, 2013).

Calvo & Murillo (2008) observan el patronazgo como una estrategia de redistribución de ingresos orientada a electores de menos recursos. El crecimiento del empleo público funciona como una política redistributiva, al ser menos costoso que otros tipos de políticas, como las transferencias por impuestos (Alesina, Baqir & Easterly, 2000). Además, los políticos reaccionan incentivados por las preferencias distributivas de los electores. Por ejemplo, Meltzer & Richard (1981) advierten del incentivo racional de los votantes de ingresos medios hacia la redistribución, lo que lleva a la expansión del sector público. La oferta de empleo burocrático es más rentable que la provisión de bienes públicos (Gatica & Soto, 2012). Esto se debe a que la provisión de bienes públicos no tiene exclusión ni rivalidad, por lo que afectan a toda la población, incluidos los opositores. El patronazgo, en cambio, al ser un beneficio selectivo, se ofrece discrecionalmente a aquellos susceptibles de apoyar al partido en el gobierno (Gatica & Soto, 2012).

Los vínculos clientelares también pueden ser consecuencia de diseños institucionales. Stokes, Dunning, Nazareno & Brusco (2013) relacionan el surgimiento de máquinas clientelares con sistemas centralizados y presidencialistas, donde el control de la transferencia de recursos es menor y la decisión de distribuir es unipersonal y vertical. Por otro lado, tanto Carey & Shugart (1995) como Kitschelt (2000) afirman que los sistemas electorales de lista abierta, como el chileno, favorecen la personalización del sufragio y en consecuencia incentivan las prácticas clientelares. Los candidatos buscan diferenciarse entre sí y apelan a la personalización de las campañas, buscando vínculos no programáticos con sus electores en distritos plurinominales (Kitschelt, 2000).

Algunos estudios relacionan incumbencia y vínculos no programáticos. Además de las ventajas usuales del incumbente (Erikson, 1971), se puede sumar el uso de su cargo para generar vínculos clientelares con los votantes. Esto es lo que Gardner (1991) llama “abusos de la incumbencia”. En estos casos, el candidato incumbente dispone de recursos públicos para desarrollar vínculos clientelares en época de elecciones (Gardner, 1991; Remmer, 2007; Szwarcberg, 2015). Por ello, algunos estudios subrayan la importancia del ciclo electoral

como variable explicativa del patronazgo (Gordin, 2006; Remmer, 2007). Por ejemplo, Ames (1977) muestra con datos de los años cincuenta y sesenta que en Brasil y Venezuela el gasto público aumentaba en años electorales o en el año inmediatamente posterior a una elección. Lo anterior explicaría por qué el clientelismo se asocia a bajos niveles de volatilidad electoral (Szwarcberg, 2015). A su vez, Remmer (2007) identifica la corrupción, las burocracias politizadas, la manipulación electoral, la fragilidad de las instituciones políticas y la consolidación de la incumbencia como consecuencias del patronazgo.

Los votantes también pueden reaccionar al vínculo clientelar por razones ajena s o complementarias a las preferencias distributivas. Para Stokes (2005), la compra de votos a cambio de beneficios es más probable cuando los electores perciben a los partidos como ideológicamente cercanos entre sí (Stokes, 2005). Ante la disyuntiva de votar por una preferencia programática o a cambio de una recompensa, el elector probablemente elija la recompensa a medida que menor sea su ingreso (Stokes, 2005; Stokes, Dunning, Nazareno & Brusco, 2013). En un modelo alternativo, Dixit & Londregan (1996) afirman que la política redistributiva de beneficios será más exitosa en grupos sin afinidades ideológicas claras y con partidos compitiendo por el voto oscilante. Los ciudadanos que son objetivo del patronazgo político son aquellos cercanos al partidario marginal, cercanos al votante mediano dentro del espectro de electores del partido de oposición, con el fin de cooptarlos y atraerlos a la posición del partido de gobierno (Gatica & Soto, 2012).

El éxito de la maquinaria clientelar radica en su capacidad de monitorear a los votantes el día de la elección (Stokes, Dunning, Nazareno & Brusco, 2013). Pero en un contexto de voto secreto es difícil que los partidos puedan determinar si los beneficiarios de esa distribución están votando por la máquina clientelar. Para asegurarse que los clientes cumplen su parte del trato, el partido puede inscribirse en las redes sociales de los clientes, empleando toda la información recabada para premiar al que cooperó y castigar al desertor (Stokes, 2005; Szwarcberg, 2015). A esto Stokes (2005) lo llama *accountability perverso*.

Sin embargo, es probable que los partidos no apliquen la coerción para asegurar la movilización de su clientela. A partir del modelo de Stokes (2005), Nichter (2008) sugiere que los partidos políticos compran la participación electoral de los clientes (*turnout buying*), monitoreando su asistencia a las urnas el día de la elección. Así, las máquinas clientelares reparten beneficios entre los partidarios desmovilizados, es decir, aquellos votantes que favorecen al partido, pero que están inclinados a no votar en la elección (Nichter, 2008).

Debido a lo anterior, las consecuencias electorales del clientelismo y el patronazgo no son evidentes, si bien algunas investigaciones intentan estudiar el éxito electoral de las maquinarias clientelares. Por ejemplo, Stokes, Nazareno &

Brusco (2006) miden los efectos del gasto en personal en los municipios argentinos sobre el desempeño electoral de las autoridades locales, y concluyen que un mayor gasto impacta nula o negativamente sobre el desempeño electoral. Calvo & Murillo (2008) han hallado que el aumento del empleo público en las provincias argentinas tiene efectos disímiles dependiendo de la militancia política del gobernador provincial. En definitiva, la vinculación clientelar no siempre logra su cometido de promocionar el éxito del partido gobernante. Es posible que, amparándose en el voto secreto, los votantes acepten los favores políticos, pero al momento de sufragar, no lo hagan por la máquina clientelar. De este modo, es posible que la vinculación clientelar tenga efectos como estrategia de movilización electoral.

El caso chileno

Algunos autores sitúan las primeras décadas del siglo XX como el punto de partida de las relaciones clientelares a gran escala en Chile, con la entrada en la escena política de los sectores medios populares (Rehren, 2000; Barozet, 2005). Según Moriconi (2011a), hasta 1925 existía un clientelismo selectivo en la administración pública que favorecía preferentemente a las clases altas y medias. A partir de la década de 1930, los partidos integraron las clases populares a su electorado, lo que coincide con la ampliación del sector público y la formación de un incipiente Estado benefactor (Rehren, 2000; Moriconi, 2011a).

Valenzuela (1977), por su parte, estudia el clientelismo de antes de 1973 enfocándose en el rol de los intermediarios o *political brokers*. Ese rol era fundamental ya que generaba un complejo entramado en el que participaban votantes, alcaldes y congresistas (Valenzuela, 1977). Mientras los alcaldes ayudaban a los diputados y senadores en sus campañas como intermediarios ante los votantes, los legisladores buscaban solucionar las demandas locales a nivel central (Valenzuela, 1977).

Con el advenimiento del régimen autoritario, los militares buscaron restar poder a los partidos políticos (Rehren, 1991). Con ese fin implementaron un proceso de regionalización y municipalización “para desarticular un sistema clientelístico de intermediación de intereses (*brokerage networks*) que caracterizaba la política local” (Rehren, 1991, p. 210). Con todo, los partidos lograron sobrevivir a nivel local (Rehren, 1991), lo que haría presumir que también sobrevivieron las prácticas clientelares.

Desde el retorno a la democracia en 1990, el sistema de partidos se ha estructurado en dos coaliciones. Por un lado, la centroizquierdista Concertación agrupa a los partidos políticos que se opusieron a la dictadura militar, como el

Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido Por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). Por otro, la coalición de derecha que agrupa preferentemente a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y a Renovación Nacional (RN). Las fuerzas políticas fuera de estas dos coaliciones han enfrentado muchas dificultades para posicionarse como actores de relevancia en el sistema de partidos chileno.

Después del regreso de la democracia, se ha clasificado al sistema de partidos chileno como altamente institucionalizado debido a su baja volatilidad electoral (Mainwaring & Scully, 1995). Los partidos chilenos son fácilmente ubicables en el espectro izquierda-derecha y demuestran una organización y redes partidarias de similar envergadura (Calvo & Murillo, 2013). En tanto que la consolidación del nuevo sistema de partidos se situó en un contexto de transición pactada con la dictadura saliente (Godoy, 1999). En este escenario, la nueva élite democrática utilizó el factor discursivo del combate a la pobreza y la eficiencia como recursos de cohesión y legitimación (Moriconi, 2009). En este contexto, el electorado permaneció fiel a las etiquetas de izquierda, centro y derecha, al menos durante los primeros años de democracia (Scully & Valenzuela, 1993; Valenzuela, 1999).

Con el tiempo, la identificación con los partidos tradicionales ha caído paulatinamente (Luna, 2008a, 2008b; Altman & Luna, 2011; Luna & Rosenblatt, 2012; Morales, 2014). Altman & Luna (2011) señalan que, si bien la estabilidad es un rasgo presente en Chile, no hay altos niveles en los otros tres factores de institucionalización del sistema de partidos. De hecho, no parece haber una relación lineal entre identificación e institucionalización (Morales, 2014; Altman & Luna, 2011). En tanto que Morales (2014) argumenta que el éxito de partidos con desarraigo social se debe a la inversión de recursos y estrategias de campaña para fortalecer los atributos personales de los candidatos. Así, al desarraigo social de los partidos (Luna, 2008b; Luna & Rosenblatt, 2012) se ha añadido a la desconfianza en las instituciones (Mardones, 2014), la caída de la satisfacción con la democracia (Luna, 2008b), la baja congruencia programática entre algunos partidos y sus votantes (Morales, 2014) y la caída en la participación electoral, agravada esta por el nuevo régimen de inscripción automática y voto voluntario que se aplicó a partir de 2012 (Contreras & Navia, 2013; Contreras & Morales, 2014).

Si el sistema de partidos chileno tiene baja volatilidad y bajo arraigo social, el éxito electoral puede no depender necesariamente de vínculos programáticos. Varios estudios reportan prácticas clientelistas en el Chile posautoritario. Durston (2005a) observa entrega de recursos materiales y monetarios, empleos, beneficios sociales y *lobby*. Barozet (2003) indica alimentos, trabajo, medicamentos, vivienda y agilización de trámites. Luna, Zechmeister & Seligson (2010)

señalan que los regalos en campaña corresponden principalmente a *merchandising* de campaña como llaveros y bolsas, y, en menor porcentaje, a dinero en efectivo y pago de cuentas.

Se destaca el uso del clientelismo por parte de la UDI, un partido de derecha fundado por funcionarios e ideólogos de la dictadura militar, para competir en sectores populares (Huneeus, 2001; Morales & Bugueño, 2001; Klein, 2004; Arriagada, 2005; Luna, 2010; Luna, Zechmeister & Seligson, 2010; Luna & Rovira, 2011; Calvo & Murillo, 2013). La presencia popular de la UDI se remonta a su trabajo en las poblaciones desde los años ochenta (Huneeus, 2001; Barozet, 2003; Arriagada, 2005). Siguiendo el modelo de Kitschelt (2000), Luna (2010) explica el ascenso electoral de la UDI desde 1990, a partir de sus vínculos programáticos en las comunas de altos ingresos y de clientelismo en comunas populares (Luna, 2010). Esto explicaría por qué la UDI obtiene buenos resultados en las comunas con valores extremos en el índice de desarrollo humano (Altman, 2004).

El “doble vínculo” de la UDI con sus electores funcionaría debido a la imposibilidad de un partido conservador clásico de llegar a una mayoría de electores (Luna, 2010). El electorado tradicional de derecha (*core constituency*) le asegura a la UDI coherencia ideológica y financiamiento para las campañas, pero no una mayoría de los votos (Luna, 2010). Luego, la UDI se ve obligada a buscar otro tipo de votantes (*non-core constituencies*), y, por lo tanto, el uso de vínculos no programáticos se vuelve indispensable (Luna, 2010). El argumento de Luna (2010) encuentra consonancia con los hallazgos de Calvo & Murillo (2013) acerca de que la UDI distribuye beneficios a los electores alejados ideológicamente. Esto explicaría por qué la UDI, a pesar de ser el partido con mayor incongruencia programática respecto a los electores, sea el que más ha crecido electoralmente en los últimos veinte años (Morales, 2014).

En una descripción distinta, Morales (2014) sugiere que el ascenso de la UDI se explica por su mayor gasto electoral y por un aumento de la desafección política. Por otro lado, aunque la UDI es el partido con menor congruencia programática con los electores, es el que ha mostrado un mayor crecimiento electoral en los últimos veinte años (Morales, 2014), lo que hace pensar que la relación entre votantes y partidos no es necesariamente programática. Consecuentemente, esto pudiese llevar a los candidatos a formular otras estrategias para llegar a los electores. De ahí que los vínculos no programáticos, en especial los clientelares, serían decisivos.

Aun cuando buena parte de la literatura coincide en que la UDI es el partido que más recurre a vínculos clientelares, posiblemente esta sea una práctica extendida entre otros. Por ejemplo, Barozet (2005) afirma que “pudimos comprobar que es común que los partidos políticos recurran al clientelismo, cual-

quiera sea su tendencia política” (Barozet, 2005, p. 12). Luna, Zechmeister & Seligson (2010) comprobaron que, aunque la UDI es el partido que más regala a electores durante las campañas, otros como RN y el PS también han registrado un crecimiento en estas prácticas.

Otro grupo de autores enfatiza en el uso del clientelismo a nivel municipal. Barozet (2003, 2004), que estudia la emergencia de caudillos neopopulistas, se concentra en las experiencias de los alcaldes Jorge Soria en Iquique y Joaquín Lavín en Santiago. Durston (2005a, 2005b), que estudia el clientelismo en la región de la Araucanía, señala que el votante rural se inclina por candidatos que solucionen sus problemas inmediatos más que por motivos ideológicos (Durston, 2005a). En este caso, se habría sustituido la vinculación programática por una de naturaleza clientelar, lo que habría contribuido al alza de los partidos de derecha en la zona (Durston, 2005a).

En su estudio de la región de los Lagos, Montecinos (2008) advierte que el proceso democratizador en los municipios chilenos iniciado con la primera elección municipal de 1992 no ha traído mejoras en la participación y gestión en los gobiernos locales. Los alcaldes le dan un alto valor al *lobby* político y a las redes clientelares con autoridades del gobierno regional y nacional (Montecinos, 2008). Análisis posteriores han confirmado que la relación entre legisladores y representantes comunales sigue siendo parte importante del proceso de intermediación, pues facilita los vínculos clientelares (Contreras, 2011). Arriagada (2013) coincide en otorgar un mayor papel a los dirigentes sociales en las actuales redes de intermediación. La creciente complejidad de estas redes es ratificada por Barozet (2005) señalando que en ella participan alcaldes, diputados, concejales y dirigentes vecinales. En definitiva, se observa una doble verticalidad en la relación clientelar comunal: hacia arriba, de los alcaldes hacia autoridades del gobierno regional y central, y hacia abajo, con la sociedad civil por medio de lazos de asistencialismo y paternalismo (Montecinos, 2008).

A pesar de lo anterior, la percepción de clientelismo en el país es baja y se centra en pequeños regalos en épocas de campaña (Luna, Zechmeister & Seligson, 2010). No obstante, Ferraro (2008) advierte sobre redes de patronazgo promovidas por legisladores. Mediante este mecanismo, el Congreso intenta influir en el debate político desarrollando redes de contacto con funcionarios públicos, y recomendando funcionarios en el gobierno central y en sus distritos (Ferraro, 2008). Abonando a esta evidencia, Moriconi (2011b) observa el constante incumplimiento de las normas legales que controlan el desempeño de la administración pública, así como el uso de la recomendación política como método para alcanzar puestos públicos. Aun así, no todos los efectos del patronazgo pueden ser perversos. Ferraro (2008) destaca que, en el caso chileno, las recomendaciones de legisladores para puestos públicos pueden

promover la especialización en las distintas áreas de las políticas públicas y un mayor consenso y equilibrio institucional. De hecho, la burocracia chilena es considerada entre las más especializadas y de mejor rendimiento de América Latina (Moriconi, 2011b).

Complementando lo anterior, diversas fuentes noticiosas han mostrado el uso ineficiente de los recursos por parte de municipios. Por ejemplo, entre 2006 y 2016 el número de trabajadores por honorarios en la administración pública subió 23%, no obstante, en el mismo periodo, los honorarios en el sector municipal aumentaron 97.7% (Guarda, 2017). De igual modo, se advierte acerca de las irregularidades en el contrato de personal municipal, las contrataciones irregulares y la poca fiscalización a los municipios (BioBioChile, 2017). Y se ha identificado que en aquellas comunas que se vieron beneficiadas por un crecimiento de recursos resultado de la producción minera, se registró un aumento pronunciado del gasto en personal en comparación con otros tipos de gasto (Andrade, 2018). Estas fuentes subrayan el potencial uso de redes de patronazgo en las municipalidades chilenas.

Justificación de los indicadores de patronazgo

Dada la naturaleza informal del clientelismo, es difícil encontrar un buen indicador para investigar el fenómeno, más aún cuando se quiere abordar un gran número de casos. Al respecto, Munoz (2010) señala tres posibles formas de abordar la medición del clientelismo. En primer lugar, están los estudios etnográficos de carácter cualitativo; en segundo, la elaboración de *proxies* de carácter cuantitativo; y en tercero, el uso de encuestas.

Considerando la imposibilidad de realizar una encuesta que mida el fenómeno en Chile y que un estudio etnográfico nos limitaría a un número pequeño de comunas, utilizaremos dos *proxies* cuantitativos. Existen algunas investigaciones que utilizan el gasto en personal como indicador de patronazgo. Gordin (2006) lo hace con el gasto en personal ministerial para comparar las causas del patronazgo en Argentina y Perú. Stokes, Nazareno & Brusco (2006) estudian el gasto en patronazgo en Argentina enfocándose en las causas y efectos en la varianza del gasto en personal de los gobiernos locales en proporción al gasto total anual. Y Remmer (2007) investiga el clientelismo en las provincias argentinas, usando el gasto en personal como variable dependiente.

Ahora bien, al dirigir una municipalidad, los alcaldes disponen del presupuesto de su comuna, lo que les genera clientelas a cambio de puestos de trabajo. Siguiendo esta lógica, nuestro primer indicador para medir el patronazgo ha sido el porcentaje de los ingresos municipales anuales ocupados en gasto para

personal durante el periodo municipal 2008-2012. Llamaremos a este *proxy* “tasa de gasto en personal”, cuyos datos se obtuvieron del sitio web del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.

Siguiendo a Gordin (2006), se espera que dicho indicador de gasto en personal muestre alzas significativas antes o durante un ciclo electoral, lo que para el caso que aborda este artículo debería suceder durante 2012, dado que en octubre de ese año se celebraron elecciones municipales. En la tabla 1 se puede observar el promedio nacional del porcentaje del ingreso comunal ocupado en gasto en personal, entre 2008 y 2012. Las diferencias en N se explican por la falta de información del indicador en algunas comunas. Al contrario de nuestras expectativas, la media de la tasa de gasto en personal va a la baja, variando de 28.1 en 2009 a 26.1 en 2012, sin aumentar en el último año de periodo municipal. No obstante, el rango de varianza entre comunas es suficiente para usar el indicador en un análisis inferencial. Durante 2012, por ejemplo, la tasa de gasto en personal máxima (44.9) es más de ocho veces superior a la mínima (5.4).

Tabla 1. Evolución de la tasa de gasto en personal, periodo 2008-2012

Tasa gasto en personal	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
2008	340	7.1	64.2	28.5	7.1
2009	340	8.3	52.3	28.1	7.0
2010	345	8.0	61.8	28.1	7.1
2011	345	5.6	77.0	26.1	7.4
2012	343	5.4	44.9	26.1	7.0

Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM (2018).

El gasto en personal municipal está regulado legalmente. La Ley 18.294 establece en su artículo 1º que el total de gasto en personal para las municipalidades de la Región Metropolitana no puede superar el 35% de los ingresos totales. Posteriormente, el artículo 67 de la Ley 18.382 extendió esta normativa a todas las municipalidades del país. No obstante, se puede observar en la tabla 1 que hay comunas que superan largamente el porcentaje máximo establecido por ley, llegando a un valor máximo de 77% en 2011.

Se utilizarán dos indicadores para nuestro *proxy* de tasa de gasto en personal municipal: *i)* el promedio del gasto entre 2009 y 2012, de forma que se abarque toda la varianza presupuestaria comunal durante el periodo municipal iniciado el 6 de diciembre de 2008, y *ii)* un indicador que mostrará la tasa de gasto en personal en 2012, que fue el último año de gestión del periodo municipal, coincidente además con las elecciones municipales celebradas el 28 de octubre de ese año.

Junto a lo anterior, se habrá de utilizar un segundo *proxy* que medirá el número de personal municipal por comuna. Calvo & Murillo (2008) echan mano de un indicador similar respecto del número de funcionarios públicos provinciales por cada mil habitantes como variable explicativa de desempeño electoral. Siguiendo este ejemplo, aquí servirá como indicador la proporción de empleados municipales por mil habitantes en el periodo 2008-2012. Llamaremos a este *proxy* “tasa de empleo municipal”.

Se ha construido este indicador con datos del total de funcionarios municipales en cada año, incluyendo personal de planta, por contrato y por honorarios. Luego se han cruzado esos datos con la población comunal de cada año estimada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Las cifras de personal municipal y población estimada se han obtenido del SINIM.

En la tabla 2 se puede observar el promedio de la tasa de empleo municipal a nivel nacional en el periodo 2008-2012. A diferencia del gasto en personal, la tasa de empleo municipal va al alza, registrándose variaciones positivas en 2009-2010 y 2011-2012. Es justamente en 2012 cuando se alcanza la media más alta del periodo, correspondiente a 7.8 funcionarios municipales por cada mil habitantes. Además hay una gran varianza intercomunal en el empleo municipal. La tendencia al alza del número de funcionarios municipales por mil habitantes en el año previo a la elección de alcaldes y concejales es un indicador del potencial uso de esta herramienta como método para persuadir electores a votar a cambio de un empleo municipal.

Tabla 2. Evolución de la tasa de empleo municipal, periodo 2008-2012

Tasa empleo municipal	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
2008	336	0.6	83.3	6.3	7.6
2009	315	0.4	55.0	6.2	6.4
2010	338	0.8	75.0	6.9	7.4
2011	338	1.3	75.0	6.9	7.4
2012	340	1.0	85.0	7.8	8.9

Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM (2018).

En cuanto a la tasa de empleo municipal, se ha ocupado la misma serie de indicadores, es decir, el promedio 2009-2012 y el último año del periodo municipal. Resumiendo, se han utilizado cuatro indicadores para dos *proxies* diferentes. Guiándonos por Ames (1977), Gordin (2006) y Remmer (2007), el término del periodo municipal debería ser especialmente significativo, ya que mide la varianza intercomunal de nuestros *proxies* de patronazgo durante el ciclo electoral municipal de 2012.

Sin embargo, es importante señalar que el clientelismo y el patronazgo son fenómenos más amplios y multidimensionales que el gasto en personal o el número de funcionarios municipales. Así, los indicadores seleccionados solo abarcan una dimensión del caso, es decir, que en este artículo no se abordan todas las formas del clientelismo.. Sobre las limitantes del indicador de gasto en personal, Gordin (2006) afirma que las varianzas en el gasto en personal podrían indicar mejoras salariales y no mayores contrataciones. Esto sería apenas un ejemplo de los problemas metodológicos que aparecen al usar los *proxies* seleccionados. Pese a sus limitaciones, nuestros indicadores resultan una buena aproximación al fenómeno por las características ya mencionadas. Además, permite abarcar las 345 comunas de Chile.

Hipótesis

En este artículo se analiza la vinculación clientelar, en forma de patronazgo, como variable dependiente e independiente. Para ello se discuten las variables que explican la presencia de vínculos clientelares entre 2008 y 2012 en las 345 comunas de Chile, y luego se evalúa de qué manera los vínculos de patronazgo influyeron en la asistencia a las urnas y el desempeño de los alcaldes incumbentes en las elecciones municipales de 2012. Para testear estas hipótesis, se ha recurrido a las regresiones lineales.

En la pregunta inicial, que se orienta al patronazgo como variable dependiente, se han considerado tres hipótesis: *i)* que el patronazgo se expande a medida que la tasa de pobreza comunal es mayor, hipótesis que se respalda en autores que relacionan el clientelismo en general con el subdesarrollo económico (Auyero, 2001; Roniger, 2004); *ii)* la segunda hipótesis, respaldada por la evidencia comparada (Alesina, Danninger & Rostagno, 2001) y nacional (Durston, 2005a, 2005b), es que el patronazgo es mayor en comunas rurales, y *iii)* la tercera hipótesis, que el patronazgo es mayor en comunas con alcalde perteneciente a la UDI, lo que se apoya en la literatura del tema (Huneeus, 2001; Klein, 2004; Arriagada, 2005; Luna, 2010).

Se proponen dos hipótesis para la segunda pregunta de investigación: *i)* a mayor patronazgo en el periodo 2008-2012, mejor será el desempeño de los candidatos incumbentes en las elecciones 2012, y *ii)* a mayor patronazgo, mayor será la participación en las elecciones de 2012. De esta forma, se evaluará el efecto de las redes clientelares comunales con base en el debate de Stokes (2005) y Nicther (2008) sobre las nociones de *vote buying* y *turnout buying*. Los datos de desempeño y participación electoral se han recolectado en el sitio web del Servicio Electoral de Chile (Servel).

Presentación del caso

Las municipalidades en Chile son un órgano de la administración pública. Gobiernan las comunas, que son la unidad más pequeña de la organización territorial del país. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece las atribuciones de los municipios en el gobierno local, el cual está conformado por el alcalde y el concejo municipal. Este último puede estar conformado por seis, ocho o diez concejales, dependiendo de la población comunal (Ley 19.130, 1992). Desde 2004, los concejales y alcaldes son elegidos en votaciones separadas y concurrentes, los primeros son elegidos por representación proporcional en tanto que los segundos por mayoría simple. En materia de presupuesto comunal, el alcalde necesitará la aprobación de la mayoría de los concejales, los cuales pueden disminuir el presupuesto de gastos y modificar su distribución (Ley 19.130, 1992), un ejemplo de cómo la legislación se ha diseñado para contrarrestar el poder del alcalde a través del concejo municipal. A pesar de estas reglas formales, el concejo comunal no actúa como adecuado contrapeso para la figura del alcalde, ya que este tiene amplios poderes en materias administrativas y de recursos (Bunker & Navia, 2010).

Si bien los alcaldes necesitan del concejo municipal para aprobar su presupuesto, son los jefes comunales los que lo diseñan y lo ejecutan. Por lo tanto, es plausible pensar que los municipios utilizan los recursos presupuestarios para contratar más personal y promocionar redes de patronazgo. Con el objetivo de medir si las variaciones en gasto y contrataciones están determinadas por la militancia política de los concejales, se ha añadido una variable de control relativa a los modelos estadísticos de análisis inferencial.

La tabla 3 muestra la militancia política de los alcaldes en Chile entre 2008 y 2012. Los cinco partidos con más alcaldes a nivel nacional son la UDI, RN, PDC, PPD y PS. Además, se puede observar el número de alcaldes que cuenta con mayoría en el concejo municipal en el periodo estudiado. Se ha considerado como “mayoría en el concejo municipal” cuando al menos la mitad de los concejales elegidos son de la misma coalición de los alcaldes. Como se observa, la mayoría de estos contó con un concejo favorable.

La tabla 4, a su vez, muestra los estadísticos descriptivos de las demás variables independientes que se incluirán en los modelos de regresión. Además de las variables involucradas que ayudarán a testear las hipótesis, como pobreza, ruralidad, desempeño electoral y participación electoral, se han agregado como variables de control la población de cada comuna y el promedio de ingresos municipales anuales entre 2009 y 2012.

Se identifica una gran diferencia respecto a los ingresos anuales percibidos por cada municipio. Por lo tanto, es necesario incluir los ingresos como varia-

ble de control en los modelos de regresión, para evitar cualquier sesgo en los resultados producto de estas diferencias. No sería extraño observar que las comunas de mayores ingresos tengan mayores tasas de gasto en personal y empleo municipal. Asimismo, la población comunal es otra variable que puede influir en nuestros indicadores de patronazgo, ya que el uso discrecional de recursos públicos podría tener mayores efectos en comunas poco pobladas.

Tabla 3. Militancia política de alcaldes en Chile, 2008-2012

Partido/coalición del alcalde	Nº de alcaldes, 2008-2012	Nº de alcaldes con mayoría en el concejo municipal, 2008-2012
UDI	58	41
RN	55	40
Independientes Alianza	31	16
Total Alianza	144	97
PDC	59	50
PRSD	10	8
PPD	35	34
PS	30	24
Independientes Concertación	13	12
Total Concertación	147	128
Otros partidos	16	0
Independientes fuera de lista	38	0
Total	345	225

Fuente: Elaboración propia con datos del Servel (2018).

Tabla 4. Estadísticos descriptivos de las variables usadas en los modelos de regresión

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Población comunal 2012 (en miles)	345	0.2	888.4	50.4	89.1
Ingresos municipales 2009-2012 (en miles de millones)	345	0.8	132.7	6,9	12.7
Ruralidad comunal 2012 (%)	345	0	100	37.5	30.1
Pobreza comunal 2012 (%)	345	0.2	44.6	17.0	8.0
Desempeño electoral 2008 (%)	345	21.4	100	51.3	11.1
Participación electoral 2008 (%)	344	43.9	94.6	84.9	7.5
Desempeño electoral 2012 (%)	289	0.9	100	48.5	13.8
Participación electoral 2012 (%)	345	26.8	79.9	53.6	10.8

Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM (2018) y del Servel (2018).

Análisis inferencial sobre el patronazgo como variable dependiente

La tabla 5 muestra los resultados de los primeros seis modelos de regresión lineal que estudian el patronazgo como variable dependiente. Las variables

independientes son el porcentaje de pobreza comunal, el porcentaje de ruralidad comunal, y la militancia política del alcalde en los casos de los cinco partidos políticos con más alcaldes (UDI, RN, PDC, PPD y PS). Añadimos como variables de control la población a nivel comunal, el ingreso municipal promedio entre 2009-2012, el desempeño electoral del alcalde en 2008, la participación electoral comunal en 2008 y la variable *dummy* concejo municipal (cuyo valor es 1 cuando el alcalde tiene mayoría de concejales de su misma coalición).

Los resultados varían según el indicador que se usa como variable dependiente. Por ejemplo, mientras la tasa de gasto en personal se acrecienta en comunas más pobres, la tasa de empleo municipal disminuye. Al parecer, y contra toda lógica, los alcaldes de comunas de pocos recursos contratan menos personal, pero pagan mejores sueldos.

La tasa de gasto en personal se eleva en comunas de menor población. Esta variable no es significativa en el caso de la tasa de empleo municipal, aunque hay que recordar que dicho *proxy* está construido con datos de población. Las contrataciones a nivel municipal son mayores a medida que crece el índice de ruralidad. Frente a estos resultados, podríamos deducir que, en los sectores urbanizados de alta población, como las grandes ciudades, hay menos uso de patronazgo por parte de los municipios. El ingreso promedio de la comuna no es relevante estadísticamente, aunque esto puede deberse a que el indicador de tasa de gasto en personal está construido con datos de ingresos municipales.

La variable de desempeño electoral del alcalde en las elecciones municipales de 2008 no es significativa en ninguno de los modelos de regresión. No obstante, sí lo es la participación electoral en los mismos comicios. En todos los indicadores en la tabla 5, un menor índice de participación electoral comunal en 2008 se correlaciona con mayores índices de gasto en personal y empleos municipales en el periodo 2008-2012. Una mayoría favorable al alcalde en el concejo municipal se relaciona con una mayor tasa de empleo municipal en el último año del periodo (2012), justo en medio del ciclo electoral. Este dato podría indicar el uso de contrataciones en municipios para vinculación clientelar en aquellas comunas en donde el concejo municipal está alineado políticamente con el alcalde.

La militancia política del alcalde es significativa en los casos de la UDI, el PDC y el PPD. Los modelos indican que la presencia de un alcalde de la UDI se relaciona con una mayor tasa de gasto en personal municipal, lo que coincide con lo expuesto en el marco teórico. También las comunas con un alcalde del PDC tienen un mayor gasto en personal, aunque la significancia es menor en comparación con el caso de los alcaldes de la UDI. Sorprendentemente, la presencia de un alcalde PPD es un fuerte predictor de una mayor tasa de empleo municipal. Sin embargo, usando ese último *proxy*, la presencia de un alcalde de la UDI no muestra resultados significativos, contrariando nuestra hipótesis.

Tabla 5. Regresión lineal sobre la tasa de gasto en personal y tasa de empleo municipal

	<i>Tasa de gasto en personal</i>		<i>Tasa de empleo municipal</i>	
	<i>Promedio 2009-2012</i>	<i>2012</i>	<i>Promedio 2009-2012</i>	<i>2012</i>
Constante	38.214*** (4.425)	38.376*** (4.647)	50.879*** (4.296)	55.998*** (5.381)
Pobreza comunal	0.134*** (.044)	0.104** (.046)	-0.146** (.041)	-0.150*** (.051)
Ruralidad comunal	-0.009 (.013)	-0.013 (.014)	0.056*** (.012)	0.063*** (.015)
Desempeño electoral alcalde 2008	-0.034 (.032)	-0.052 (.034)	0.011 (.031)	0.026 (.038)
Participación electoral 2008	-0.130*** (.046)	-0.126*** (.048)	-0.524*** (.044)	-0.590*** (.056)
Población comunal	-0.012** (.006)	-0.016*** (.006)	-0.003 (.005)	-0.008 (.007)
Ingresos municipales promedio 2009-2012	-0.052 (.040)	-0.052 (.042)	-0.036 (.042)	-0.011 (.046)
Mayoría del alcalde en el concejo municipal	-0.249 (.827)	0.229 (.865)	1.130 (.766)	1.988** (.955)
Alcalde UDI	3.077*** (1.075)	3.360*** (1.132)	-0.032 (1.006)	-0.362 (1.263)
Alcalde RN	-1.090 (1.104)	-0.975 (1.147)	0.332 (1.026)	0.665 (1.270)
Alcalde PDC	2.030* (1.107)	2.162* (1.166)	-0.445 (1.029)	-0.915 (1.301)
Alcalde PPD	-0.087 (1.315)	0.294 (1.384)	2.617** (1.231)	3.071** (1.537)
Alcalde PS	0.888 (1.396)	1.004 (1.432)	-1.794 (1.326)	-2.348 (1.583)
N	337	342	302	339
R2	.169	.166	.452	.375
R2 ajustado	.139	.136	.429	.352
Durbin Watson	2.003	1.980	1.997	1.925

* Significancia al 0.1 ** Significancia al 0.05 *** Significancia al 0.01. Errores estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM (2018) y del Servel (2018).

Análisis inferencial sobre el patronazgo como variable independiente

También evaluamos el patronazgo como variable independiente para identificar el efecto sobre la participación electoral y el desempeño de los alcaldes incumbentes en 2012. La tabla 6 muestra los modelos de regresión correspondientes. En los primeros dos, la variable dependiente es el desempeño electoral de los alcaldes candidatos. En los dos últimos, la variable dependiente es la participación electoral comunal en 2012. Las variables independientes de interés son los indicadores de gasto en personal y de empleo municipal ya usados anteriormente. Además incluimos como variables de control las variables dependientes usadas en la tabla 5.

En los primeros dos modelos, ninguno de los indicadores de patronazgo municipal es significativo. A pesar de la evidencia de la tabla 4, que muestra las

variables explicativas de la varianza en las tasas de gasto en personal y de empleo municipal, dicha varianza no parece tener réditos en el desempeño electoral de los alcaldes. Como era de esperar, el mayor predictor del desempeño de los alcaldes en 2012 parece ser su *performance* en la elección anterior. A partir de la evidencia, rechazamos la hipótesis de que a mayor patronazgo en el periodo 2008-2012, mejor será el desempeño de los candidatos incumbentes.

Tabla 6. Regresión lineal sobre el desempeño de los alcaldes incumbentes y la participación electoral en las elecciones municipales de 2012

	<i>Desempeño electoral de los incumbentes en 2012</i>	<i>Participación electoral comunal en 2012</i>	
Constante	1.771 (16.642)	10.455 (14.385)	-3.975 (7.335) -5.290 (6.815)
Pobreza comunal	-0.194* (.115)	-0.209** (.104)	0.191*** (.053) 0.206*** (.052)
Ruralidad comunal	-0.008 (.036)	-0.014 (.032)	0.150*** (.016) 0.144*** (.015)
Desempeño electoral alcalde 2008	0.407*** (.086)	0.403*** (.075)	0.044 (.039) 0.028 (.037)
Participación electoral 2008	0.275* (.160)	0.194 (.141)	0.589*** (.069) 0.602*** (.066)
Población comunal	0.046** (.022)	0.043* (.020)	0.047*** (.007) -0.047*** (.007)
Ingresos municipales promedio 2009-2012	-0.152 (.113)	-0.152 (.091)	0.018 (.053) -0.002 (.046)
Mayoría del alcalde en el concejo municipal	-0.116 (2.100)	0.180 (1.910)	-0.585 (.975) -0.332 (.955)
Tasa gasto en personal promedio 2009-2012	0.170 (.152)	---	-0.040 (.068) ---
Tasa empleo municipal promedio 2009-2012	0.157 (.154)	---	0.173** (.074) ---
Tasa gasto en personal 2012	---	0.166 (.127)	---
Tasa empleo municipal 2012	---	0.040 (.106)	0.161*** (.055)
Alcalde UDI	-2.108 (2.722)	-1.627 (2.524)	-2.361* (1.270) -1.735 (1.261)
Alcalde RN	-2.044 (2.763)	-2.759 (2.490)	-1.164 (1.306) -1.399 (1.266)
Alcalde PDC	-1.559 (2.933)	-1.034 (2.705)	-1.640 (1.296) -0.952 (1.290)
Alcalde PPD	1.287 (3.365)	1.762 (3.062)	-3.842** (1.556) -2.511 (1.526)
Alcalde PS	1.623 (3.911)	-0.207 (3.259)	1.568 (1.728) -0.005 (1.589)
N	245	283	298 337
R2	.149	.156	.613 .590
R2 ajustado	.097	.111	.594 .572
Durbin Watson	1.766	1.766	1.931 1.993

* Significancia al 0.1 ** Significancia al 0.05 *** Significancia al 0.01. Errores estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM (2018) y del Servel (2018).

Los últimos dos modelos muestran que la participación electoral en 2012 estuvo condicionada por variables de población, ruralidad, pobreza y la participación electoral en 2008. No obstante, dos de los indicadores de patronazgo muestran efectos significativos. Una mayor tasa de empleo municipal está relacionada con una mayor participación electoral en las elecciones de 2012. La relación es en especial robusta en el caso del empleo municipal en 2012, el año electoral.

Si bien el empleo municipal no tiene efectos sobre el desempeño electoral de los alcaldes, sí los tiene sobre la participación electoral. Estos resultados tienen particular relevancia si se considera que en las elecciones municipales de 2012 se aplicó el nuevo régimen de inscripción automática y voto voluntario, lo que provocó una fuerte caída en la participación electoral. La evidencia muestra que los alcaldes utilizan redes de patronazgo para promover la concurrencia a las urnas, lo que está en línea con la estrategia de *turnout buying* presentada por Nichter (2008) en el caso argentino más que con los argumentos de Stokes (2005) en su discusión sobre el mismo país.

En relación con el desempeño electoral de los incumbentes, en muchos casos los alcaldes necesitan mejorar su votación respecto a la elección anterior. Pero en otros bien pudieran ser reelegidos aun con menos votación que en la elección anterior. De igual forma, ya que su probabilidad de victoria depende también de cuántos rivales hay, algunos alcaldes que mejoran su votación en la elección pudieran perderla de todos modos. De ahí que, si bien es un indicador útil, el desempeño electoral en 2012 no puede ser considerado como sinónimo del éxito en la búsqueda de la reelección.

Aunque no se reporta aquí, estimamos los mismos modelos con una regresión binaria logística, usando como variable dependiente si el alcalde titular que se presentaba a reelección tenía éxito. Los resultados son similares a los reportados en la tabla 6. Únicamente las variables de pobreza y el resultado obtenido por el alcalde en su elección anterior tienen efecto significativo.

Conclusiones

En este artículo se ha discutido la presencia de vínculos clientelares en Chile mediante dos indicadores de patronazgo y analizando las 345 comunas del país entre 2008 y 2012. Se han abordado los vínculos entre electores y partidos, así como las formas de movilización de votantes en una época de creciente desafección con los partidos tradicionales en Chile.

Los resultados han sido contradictorios entre los dos indicadores de patronazgo. La hipótesis de que el patronazgo aumenta a medida que la tasa de pobreza comunal es mayor encontró sustento al usar el indicador de tasa de gasto

en personal. No obstante, si bien las comunas más pobres tienen un mayor gasto en personal, la tasa de empleo municipal tiende a caer mientras mayor es la pobreza comunal. Aunque parezca contraintuitivo, las comunas más pobres gastan más, pero contratan menos personal que las más pudientes.

El gasto en personal aumenta en comunas poco pobladas. Asimismo, la tasa de empleo municipal se expande en comunas rurales, lo que coincide con la hipótesis desprendida de nuestra discusión teórica. Con base en estos resultados, se concluye que el patronazgo a nivel municipal es menor en comunas urbanas altamente pobladas.

Las comunas administradas por un alcalde de la UDI tienen una mayor tasa de gasto en personal, lo que confirma lo expuesto en el marco teórico acerca de los vínculos clientelares de la UDI. Las comunas con un alcalde del PDC muestran igual tendencia, aunque la significancia es menos robusta. Sin embargo, son los alcaldes del PPD los que presentan una mayor tasa de personal municipal por cada mil habitantes.

Una explicación lógica a este fenómeno sería que los alcaldes de la UDI —y en menor medida, los del PDC— no contratan más personal que el resto de los jefes comunales, pero pagan mejores sueldos a sus empleados, presumiblemente porque gobernan en municipios de mayores ingresos. Por otra parte, los alcaldes del PPD no disponen de tantos recursos como los alcaldes de la UDI, aunque contratan más funcionarios con sueldos más bajos. Ambos resultados indicarían distintas estrategias de distribución de recursos entre votantes, dependiendo de las características específicas de la comuna.

La variable de mayoría en el concejo municipal mostró efecto significativo sobre la tasa de empleo municipal en 2012. Esto significa que, en el último año previo a la elección de 2012, aquellas municipalidades en donde había mayoría de concejales favorable al alcalde mostraron una mayor dotación en contrataciones. Esto evidenciaría la acción coordinada de alcaldes y concejales de una misma coalición para buscar beneficios electorales del empleo municipal. Si fuera así, los concejales también ocuparían redes clientelares a través de cargos en el municipio.

Un menor porcentaje de participación electoral en las elecciones municipales de 2008 está relacionado con mayores tasas de gasto en personal y de empleo municipal en el periodo 2008-2012. Asimismo, una mayor tasa de empleo municipal en 2012 tiene un efecto positivo sobre la participación electoral en las elecciones municipales de ese año. La evidencia mostrada permite establecer conclusiones similares a las sugeridas por Nichter (2008) acerca de la estrategia de *turnout buying*. Los resultados de los modelos de regresión permiten hipotetizar sobre el uso del empleo municipal con el fin de promover la movilización de votantes en el año electoral de 2012.

Aunque la evidencia es fuerte, se debe ser cauto en las conclusiones debido al poco sustento teórico hallado en Chile en relación con las estrategias de movilización electoral a través del empleo municipal. Serán necesarias nuevas investigaciones para develar de mejor manera el uso del empleo municipal como estrategia de movilización electoral. Lo anterior es de suma importancia en el caso chileno, ya que desde las elecciones municipales de 2012 existe un régimen electoral de inscripción automática y voto voluntario.

A pesar de lo anterior, no se encontraron resultados estadísticamente significativos que indiquen un efecto de nuestros indicadores de patronazgo en el desempeño electoral de alcaldes que buscan la reelección en 2012. Si el empleo municipal no genera réditos directos en el desempeño electoral de los alcaldes incumbentes, cabe preguntarse por qué los partidos recurren a esa estrategia. Observando la relación entre empleo municipal y participación electoral, es posible teorizar que los municipios distribuyen empleos únicamente entre personas leales al partido o al alcalde, a fin de incentivar la asistencia a las urnas.

Una explicación complementaria es que los alcaldes ocupan prácticas de patronazgo independientemente de sus efectos electorales. Si se considera que los empleos municipales son un botín que reparte el ganador de una elección, ello será independientemente del rédito electoral que genere. De ahí que parezca razonable encontrar prácticas de patronazgo en los gobiernos municipales chilenos posibles de asociar a la militancia política de los alcaldes, aunque no se haya encontrado que esas prácticas tengan efectos en el desempeño electoral de los alcaldes que buscan la reelección.

Los resultados expuestos en esta investigación siembran dudas respecto a la transparencia y probidad en el uso de recursos por parte de los municipios chilenos. Aunque la burocracia chilena muestra en general buenos índices de rendimiento comparados según la teoría (Ferraro, 2008; Moriconi, 2011b), es posible que la eficiencia pública chilena tenga sustento en el gobierno central, pero no en los gobiernos subnacionales. Comprender las dinámicas de la burocracia municipal se vuelve relevante ante los renovados esfuerzos descentralizadores en la administración pública chilena en los últimos años.

Referencias

- Alesina, A., Danninger, S. & Rostagno, M. (2001). Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy. *IMF Staff Papers*, 48(3), 447-473. doi: 10.3386/w7387
- Alesina, A., Baqir, R. & Easterly, W. (2000). Redistributive Public Employment. *Journal of Urban Economics*, 48, 219-241. doi: 10.1006/juec.1999.2164

Altman, D. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política*, 24(2), 49-66. doi: 10.4067/S0718-090X2004000200003

Altman, D. & Luna, J. P. (2011). Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28. doi: 10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x

Ames, B. (1977). The Politics of Public Spending in Latin America. *American Journal of Political Science*, 21(1), 149-176. doi: 10.2307/2110453

Andrade, M. (2018, 21 de enero). Municipios: Cuando los recursos se convierten en Burocracia. *La Tercera*. Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://www2.latercera.com/noticia/municipios-cuando-los-recursos-se-convierten-burocracia/>

Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Revista Latinoamericana*, 12(36), 15-38. doi: 10.4067/S0718-65682013000300002

Arriagada, E. (2005). UDI: ¿Partido popular o partido populista? Consideraciones sobre el éxito electoral del partido Unión Demócrata Independiente en los sectores populares. *Colección Ideas*, 6(51), 1-17.

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Barozet, E. (2005). La compra de los votos en Chile o cómo se coopta a los sectores populares. *Contribuciones científicas y tecnológicas*, 33(133), 10-15.

Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de Ciencia Política*, 23(1), 39-54. doi: 10.4067/S0718-090X2003000100004

BiobioChile (2017, 13 de diciembre). Falsos honorarios: Los contratos que han convertido a municipios en cajas pagadoras. *BiobioChile*. Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-reportajes/2017/12/13/falsos-honorarios-los-contratos-que-han-convertido-a-municipios-en-cajas-pagadoras.shtml>

Bunker, K. & Navia, P. (2010). Democracia comunal en Chile, 1992-2008. *Política y Gobierno*, 17(2), 243-278.

Calvo, E. & Murillo, M. V. (2013). Cuando los partidos políticos se encuentran con sus votantes: un análisis de los vínculos políticos a través de las redes partidarias y las expectativas

distributivas en Argentina y Chile. *América Latina Hoy*, 65(7), 15-44. doi: 10.14201/alh2013651544

Calvo, E. & Murillo, M. V. (2008). ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, 47(188), 515-542.

Carey, J. & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439. doi: 10.1016/0261-3794(94)00035-2

Contreras, G. (2011). *Redes de intermediación política en Chile: Retomando la discusión sobre los brokers políticos en el Chile post-autoritario*. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

Contreras, G. & Morales, M. (2014). Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 597-615. doi: 10.11600/1692715x.1226100414

Contreras, G. & Navia, P. (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista de Ciencia Política*, 33(2), 419-441. doi: 10.4067/S0718-090X2013000200001

Dixit, A. & Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58(4), 1132-1155. doi: 10.2307/2960152

Durston, J. (2005a). El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): la democratización cuestionada. *Ciencias Sociales Online*, 2(1), 1-30.

Durston, J. (2005b). El clientelismo político en el campo chileno (segunda parte): Cambios en las formas predominantes de clientelismo. *Ciencias Sociales Online*, 2(2), 1-22.

Erikson, R. (1971). The advantage of incumbency in congressional elections. *Polity*, 3(3), 395-405. doi: 10.2307/3234117

Ferraro, A. (2008). Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, 50, 101-29. doi: 10.1111/j.1548-2456.2008.00014.x

Gardner, J. (1991). The uses and abuses of incumbency: *People v. Ohreinstein* and the limits of inherent legislative power. *Fordham Law Review*, 60(2), 217-255.

Gatica, L. & Soto, G. (2012). Competencia política y empleo burocrático. Un análisis formal de la ineficiencia en la provisión de bienes públicos. *Economía Mexicana, Nueva Época*, 21(2), 351-372.

Godoy, O. (1999). La transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios Pùblicos*, 74, 79-106.

Gordin, J. P. (2006). *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. (Documentos CIDOB, Serie América Latina, núm. 13). Barcelona: Fundación CIDOB.

Guarda V., P. (2017). Personal a honorarios en municipios se duplicó entre 2006 y 2016. *La Tercera*. Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://www2.latercera.com/noticia/personal-honorarios-municipios-se-duplico-2006-2016/>

Huneeus, C. (2001). *La derecha en el Chile después de Pinochet: el caso de la Unión Demócrata Independiente*. (Working Paper, núm. 285). University of Notre Dame: The Kellogg Institute Working Papers.

Kitschelt, H. & Wilkinson, S. (2012). *Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción*. (Documentos de Trabajo, núm. 11). Salamanca, España: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic politics. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845-879. doi: 10.1177/001041400003300607

Klein, M. (2004). The Unión Demócrata Independiente and the poor (1983-1992): The survival of clientelistic traditions in Chilean politics. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 41, 301-324. doi: 10.7767/jbla.2004.41.1.301

Ley 19.130 (1992). Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://bcn.cl/1xjnq>

Ley 18.294 (1984). Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://bcn.cl/1vqlw>

Ley 18.382 (1984). Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://bcn.cl/1vev2>

Luna, J. P. (2010). Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42, 325-356. doi: 10.1017/S0022216X10000465

Luna, J. P. (2008a). Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 75-124). Santiago: CIEPLAN.

Luna, J. P. (2008b). Democracia, gobierno y partidos: Introducción a LAPOP Chile 2008. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 115-141. doi: 10.4067/S0718-090X2008000200005

Luna, J. P. & Rosenblatt, F. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En F. J. Díaz & L. Sierra (Eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 115-267). Santiago: CEP/CIEPLAN.

Luna, J. P. & Rovira, C. (2011). Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar. *LASA Forum*, 42(3), 16-19.

Luna, J. P., Zechmeister, E. & Seligson, M. (2010). *Cultura Política de la Democracia en Chile, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mainwaring, S. & Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101.

Mardones, R. (2014). La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política. *Papel Político*, 19(1), 39-59. doi: 10.11144/Javeriana.PAPO19-1.edca

Meltzer, A. & Richard, S. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927. doi: 10.1086/261013

Montecinos, E. (2008). Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena. Gestión política sin planificación democrática. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 12, 61-84. doi: 10.5354/0717-8980.2011.13933

Morales, M. (2014). Congruencia programática entre partidos y votantes en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(44), 59-90. doi: 10.18504/pl2244-059-2014

Morales, M. & Bugueño, R. (2001). La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile. *Estudios Sociales*, 107, 215-248.

Moriconi, M. (2011a). ¿Ilegalidad justificada? Clientelismo controlado en la administración chilena. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 227-247.

Moriconi, M. (2011b). *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Moriconi, M. (2009). Conformar a todos: la pobreza como valor discursivo de cohesión y legitimación de la clase política chilena (1990-2000). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(206), 43-68. doi: 10.20396/ideias.v6i2.8649468

Muno, W. (2010). *Conceptualizing and measuring clientelism*. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot.

American Political Science Review, 102(1), 19-31. doi: 10.1017/S0003055408080106

Rehren, A. (2000). *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. (Documento de Trabajo, núm. 305). Santiago de Chile: Centro de Estudios Pùblicos.

Rehren, A. (1991). El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: Implicancias para la consolidación democrática en Chile. *Estudios Pùblicos*, (44), 207-246.

Remmer, K. (2007). The political economy of patronage: expenditure patterns in the Argentine provinces, 1983-2003. *The Journal of Politics*, 69(2), 363-377. doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00537.x

Robinson, J. & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260-291. doi: 10.1111/j.1467-9442.2013.12010.x

Roniger, L. (2004). Political clientelism, democracy, and market economy. *Comparative Politics*, 36(3), 353-375. doi: 10.2307/4150135

Scully, T. & Valenzuela, J. S. (1993). De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile. *Estudios Pùblicos*, (51), 195-228.

Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141-175. doi: 10.22201/iis.01882503p.2010.001.17794

Servicio Electoral de Chile (Servel). (2018). Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <https://historico.servel.cl/>

Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). (2018). Recuperado el 1 de marzo de 2018, de <http://datos.sinim.gov.cl/>

Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-325. doi: 10.1017/S0003055405051683

Stokes, S. (2007). Political Clientelism. En C. Boix & S. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 604-627). Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025

Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M. & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters and Clientelism. The puzzle of distributive politics*. Nueva York: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781107324909

Stokes, S., Nazareno, M. & Brusco, V. (2006). Réritos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46, 63-86. doi: 10.2307/4151101

Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing poor voters: machine politics, clientelism, and social networks in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781316286913

Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile. Local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

Valenzuela, J. S. (1999). Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado. *Estudios Pùblicos*, (75), 273-290.