

**Política y Sociedad**

ISSN: 1130-8001

ISSN-e: 1988-3129

<http://dx.doi.org/10.5209/poso.62315>EDICIONES
COMPLUTENSE

Cientelismo en los gobiernos locales. El caso de los alcaldes en Chile, 2015-2016

Fabián Belmar ¹, Mauricio Morales ²

Recibido: 07-11-2018 / Aceptado: 06-03-2020

Resumen. Los representantes se vinculan programática y no programáticamente con sus votantes. Ofrecen políticas públicas y resuelven demandas particulares de sus electores. Sobre esto último, en Chile la ley del lobby obliga a los alcaldes a hacer públicas sus agendas de relación directa con los ciudadanos, denominadas “audiencias”. Analizamos 44.162 audiencias para los 345 municipios entre 2015 y 2016. Concluimos, primero, que más del 80% de las audiencias están asociadas a demandas personales de los ciudadanos (audiencias no programáticas) y no a solicitudes de política pública (audiencias programáticas). Segundo, que en año de elecciones locales los alcaldes otorgan más audiencias no programáticas, mientras que en año de elecciones nacionales otorgan más audiencias programáticas. Tercero, que las audiencias son más recurrentes en municipios rurales. Cuarto, que los alcaldes hacen mayor uso del mecanismo, pero dejan de utilizarlo cuando ganan la elección por amplio margen. Con los alcaldes novatos sucede lo opuesto.

Palabras clave: vinculación no programática; audiencias; clientelismo; alcaldes; gobiernos locales. local.

[en] Clientelism in Local Governments. The Case of the Mayors in Chile 2015-2016

Abstract. The representatives are linked programmatically and not programmatically with their voters. They offer public policies and resolve demands of their constituents. On this last point, in Chile, the lobbying law obliges mayors to make public their direct relationship agendas with citizens, called "audiencias". We analyzed 44,162 audiencias for the 345 municipalities between 2015 and 2016. We conclude, first, that more than 80% of the audiencias are associated with citizens' personal demands (non-programmatic audiencias) and not with public policy requests (programmatically audiencias). Second, in the year of local elections mayors grant more non-programmatic audiencias, while in national elections year they grant more programmatically audiencias. Third, that audiencias are more recurrent in rural municipalities. Fourth, that the incumbent mayors make greater use of the mechanism, but they stop using it when they win the election by a large margin, the opposite being the case with the novice mayors.

Keywords: non-programmatic linkage; audiencias; clientelism; mayors; local governments.

¹ Universidad de Talca, Campus Santiago (Chile).
E-mail: fabian.belmar@utalca.cl

² Universidad de Talca, Campus Santiago (Chile).
E-mail: mmoralesq@utalca.cl

Cómo citar: Belmar, F. y M. Morales; (2020): “Clientelismo en los gobiernos locales. El caso de los alcaldes en Chile, 2015-2016”, *Política y Sociedad*, 57(2), pp. 567-591.

Sumario. 1. Introducción. 2. Vínculos no programáticos y clientelismo. 3. El estudio del clientelismo en América Latina. 4. Determinantes del clientelismo e hipótesis. 5. Método y análisis de datos. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía. 8. Anexo.

Agradecimientos. Este artículo recibió financiamiento del proyecto FONDECYT 1180009 titulado “Los partidos demócrata cristianos en América Latina. Origen histórico, liderazgos, evolución política y desempeño electoral. 1920-2017”.

1. Introducción

El 1 de septiembre de 2015 en el municipio de Teno —una pequeña ciudad en la zona centro/sur de Chile—, la alcaldesa Sandra Valenzuela recibió a una vecina para discutir —por más de una hora— el diseño de una política pública para la comuna. Al día siguiente, a las 13:10, en una reunión de diez minutos, la misma alcaldesa gestionó ayuda social —específicamente pañales— para otro de sus electores. Inmediatamente después, a las 13:20 otorgó una audiencia para actualizar la ficha de protección social de una ciudadana, un trámite que debe realizarse mediante canales formales de atención. A esa misma hora, pero en la capital de Chile, el alcalde de Quilicura ya había recibido a once vecinos para resolver problemas personales. Entre ellos, la exención de cobros por derechos de aseo, reposición de patentes comerciales, ayuda en medicamentos, pago de cuentas de servicios básicos, entre otros. En definitiva, se trataba de una gestión de problemas particulares de los electores y no de una demanda programática para mejorar las condiciones generales de la comuna.

Estos ejemplos ayudan a entender uno de los temas más estudiados en América Latina. Nos referimos a los vínculos entre representantes y representados (Kitschelt *et al.*, 2010; Luna, 2014). Más específicamente, la literatura ha puesto atención en los vínculos clientelares (Auyero, 2001, 2002; Trotta, 2003; Szwarcberg, 2010; Combes, 2011; entre muchos otros), entendidos como un intercambio de favores por votos (Auyero, 1997, 2002; Corzo Fernández, 2002; Brusco *et al.*, 2006; Vommaro, 2008), y como una estructuración e imbricación de redes de apoyo (Nazareno *et al.*, 2006; Stokes, 2007; Aguirre, 2012). En el caso de Chile, el estudio del clientelismo a nivel local se ha enfocado en los denominados mediadores o *brokers* (Valenzuela, 1977; Durston, 2005), y también en el análisis del control y cooptación que buscan los alcaldes con sus gobernados (Barozet, 2003, 2005; Valenzuela Van Treek y Yévenes, 2015), generando verdaderos caudillos o caciques locales (Álvarez, 2016).

Aunque Chile es considerado como uno de los sistemas de partidos más estables e institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995; Payne *et al.*, 2003), no es inmune a la presencia de vínculos clientelares entendidos como redes destinadas a canalizar peticiones desde los ciudadanos a los representantes desde abajo hacia arriba. Tempranamente, Valenzuela (1977) detectó una serie de redes de intermediación entre el poder político central y el poder político local. Más

recientemente, Corvalán *et al.* (2018) muestran que estas redes de intermediación siguen vigentes, y que el poder central se coordina con el poder local para regular la transferencia de recursos. Es decir, el vínculo clientelar entre partidos y electores también presenta una dimensión intergubernamental. Muchas veces los alcaldes —en la búsqueda de financiamiento para responder las demandas de sus electores— recurren al poder central para la canalización de recursos.

Si bien el caso chileno sugiere que los partidos tendrían fuertes incentivos para desarrollar vínculos programáticos con sus electores (Levitsky y Murillo, 2005; Stokes, 2007; Kitschelt y Wilkinson, 2007), existe abundante literatura que ilustra el desarrollo y vigencia de fuertes vínculos clientelares entre representantes y representados (Lomnitz, 1988; Rehren, 2000; Barozet, 2003, 2005; Durston, 2005; Arriagada, 2013; entre otros).

Para algunos, el clientelismo en Chile se desarrolló —desde los primeros años del siglo XX— a través de la creación y cooptación de empleos estatales, también conocido como patronazgo (Lomnitz, 1988; Rehren, 2000; Moriconi, 2011). Siguiendo a Rehren (2000), esto significó una gran incorporación de sectores medios de la población en el aparato estatal. Lomnitz (1994) denominó a esta práctica como “compadrazgo”, debido a que el intercambio se desarrolló entre actores con similar capital político y social. Para otros, el clientelismo se caracterizó por la construcción de redes de intermediación y vínculos personalizados entre representantes y representados (Valenzuela, 1977; Durston, 2005). Los gobiernos locales articulaban las demandas de los ciudadanos, canalizándolas a través de mediadores o *brokers* que, posteriormente, eran presentadas al Gobierno central o a los congresistas. Por último, el clientelismo se desarrolló mediante la incorporación de grupos y élite empresariales en el Estado (Rehren, 2000). Los partidos capturaron el apoyo de grupos de interés a cambio del acceso y ampliación del control discrecional sobre políticas públicas, beneficiándose del *rent-seeking* en ministerios e instituciones públicas (Dugan y Rehren, 1990).

A pesar de estos avances, sigue siendo difícil identificar la vinculación clientelar o no programática entre representantes y representados debido a la informalidad que caracteriza esta relación (Schröter, 2010). Por eso mismo, gran parte de la literatura ha estudiado el clientelismo mediante métodos cualitativos como la etnografía y la observación (Auyero, 1997; Barozet, 2005; Arriagada, 2013; Zarazaga, 2014; Moya y Paillama, 2017), aunque también existe otro cuerpo teórico y metodológico donde se utilizan encuestas de opinión (Lawson y Greene, 2014; Carlin y Moseley, 2015; Corstange, 2018), métodos estadísticos que intentan caracterizar las variedades de clientelismo en función de variables institucionales (Gans-Morse *et al.*, 2014; Bustikova y Corduneanu-Huci, 2017), y datos sobre transferencias de recursos desde el poder central hacia los municipios (Gordín, 2006; Corvalán *et al.*, 2018).

En este artículo utilizamos una herramienta distinta. Una reciente modificación legal en Chile permite estudiar la vinculación no programática con datos oficiales. La ley 20.730 que regula el lobby y la gestión de interés particular establece —desde 2015— la obligación de los alcaldes de transparentar sus agendas. Esto equivale a publicitar el registro de audiencias, donaciones y viajes que han realizado. Los registros de las agendas se encuentran disponibles —mediante

transparencia activa— en la web institucional de cada municipio y de forma unificada en el portal www.infolobby.cl. Acá se especifica la fecha de audiencia, el/los asistentes, tema/materia a tratar, duración, entre otras características.

A través del análisis de las audiencias que realizan los alcaldes, se espera indagar la manera en que se estructuran vínculos no programáticos dentro de instancias formales de mediación. Estas reuniones han sido realizadas por temas personales y beneficios sociales como, por ejemplo, remedios, materiales de construcción, cupos en colegios municipales, pago de servicios básicos, entre otros. Por tanto, pueden ser estudiadas bajo la categoría de clientelismo, dado que cumplen tres condiciones esenciales. Primero, se llevan a cabo en torno a relaciones personalizadas y con orden jerárquico (alcalde-ciudadano). Segundo, aun cuando son los ciudadanos quienes las requieren, se otorgan discrecionalmente por el alcalde. Tercero, si bien no es posible verificar si efectivamente se otorgan beneficios por esta vía, ciertas audiencias son conferidas para distribución de recursos públicos o ventajas burocráticas hacia particulares. En estas condiciones, el mecanismo de audiencia permite a los alcaldes operar más allá de las atribuciones formales de sus cargos.

Recopilamos información de 44.162 audiencias realizadas entre 2015 y 2016 en los 345 municipios en que se divide Chile. Las preguntas que guían nuestra investigación son las siguientes: ¿qué factores explican las variaciones del volumen de las audiencias otorgadas por los alcaldes?, ¿existen cambios durante periodos de elecciones locales y nacionales?, ¿en qué medida estas variaciones responden a la militancia de los alcaldes, al número de periodos que ese alcalde lleva en el cargo y al volumen de apoyo electoral que recibió al momento de ser electo?, ¿existe alguna relación entre las variaciones del volumen de audiencias en función de las características socioeconómicas y sociodemográficas de los municipios?

El texto tiene cinco apartados. En primer lugar, mostramos la teoría sobre vínculos no programáticos y clientelismo, y su evolución en América Latina. En segundo lugar, identificamos los determinantes de la vinculación no programática de tipo clientelar, desprendiendo las hipótesis de trabajo. En tercer lugar, detallamos la metodología a utilizar. En cuarto lugar, desarrollamos el análisis de los datos. En quinto lugar, exponemos las principales conclusiones.

2. Vínculos no programáticos y clientelismo

La tipología clásica de Kitschelt (2000) distingue tres tipos de vinculación entre representantes y representados: vinculación programática, vinculación carismática y vinculación clientelar. La vinculación programática implica que los votantes escogen sus candidatos en función de las propuestas de política pública. La vinculación carismática supone que los votantes escogen sus preferencias de acuerdo a las características personales de los candidatos. La vinculación clientelar, en tanto, supone que los votantes escogen sus preferencias en función de un intercambio material con el candidato o el representante. Ese intercambio puede basarse en bienes, servicios, ventajas burocráticas, dinero, empleos públicos, entre

otros. Cabe destacar que las tipologías no son excluyentes entre sí (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Kitschelt *et al.*, 2010).

Sobre las características de los vínculos clientelares existe una amplia discusión, pero también se ha llegado a ciertos consensos. Primero, se trataría de una relación diádica entre un patrón y un cliente (Auyero, 2001; Hicken, 2011; Stokes *et al.*, 2013), que podría convertirse en una tríada en caso de existir un *broker* encargado de mediar los intereses de ambos actores (Scott, 1972; Valenzuela, 1977; Ortiz de Rosas, 2017b). Segundo, este vínculo es asimétrico pues relaciona al patrón —con acceso a recursos e influencias— con un cliente —en clara desventaja jerárquica—, intercambiándose favores o beneficios por apoyo político (Kitschelt, 2000; Stokes, 2007). Esto supone la protección del patrón al cliente (Auyero, 2001) o la explotación de ese cliente en términos electorales por parte del patrón (*perverse accountability*) (Stokes, 2005). Tercero, el clientelismo generalmente se produce en un contexto de informalidad (Schröter, 2010). No es necesariamente un acto ilegal, pero se encuentra en una “zona gris” que muchas veces choca con la probidad administrativa (Auyero, 2002).

Suele plantearse que el clientelismo se presentaría en sociedades preindustriales con altos niveles de pobreza, informalidad de las instituciones y desigualdad económica (Auyero, 2001; Stokes, 2007; Kitschelt y Wilkinson, 2007; entre otros). Sin embargo, y aunque estos determinantes son los más aceptados, hay otras condiciones que favorecerían el clientelismo. Entre ellas, la debilidad de la sociedad civil (Combes, 2011), contextos de escasa estatalidad (Moya y Paillama, 2017), y baja confianza en las instituciones (Cohaila, 2016). Dicho en otras palabras, el clientelismo brota en sociedades en que la Administración pública ha fallado en satisfacer las necesidades de sus ciudadanos (Gordín, 2002; Keefer y Vaiclu, 2004). Una baja eficiencia estatal en la provisión de bienes y servicios proporcionaría incentivos para que los ciudadanos apoyen a mediadores y patrones en busca de soluciones alternativas a sus problemas (Zarazaga, 2014). Lo mismo sucedería en sociedades con escasa confianza institucional (Bustikova y Corduneanu-Huci, 2017). Dado que los ciudadanos no confían en las instancias formales para resolver conflictos, entonces optarían por un camino más directo que puede ser el líder o el representante (Keefer y Vaiclu, 2004; Cleary y Stokes, 2006). Por cierto, esta discusión conduce a los grados de eficiencia estatal. Siguiendo a Mainwaring *et al.* (2006), los problemas de estatalidad de los países latinoamericanos muchas veces acompañan las crisis de representación, pues los Estados no son capaces de proveer de bienes públicos básicos a sus ciudadanos. Entonces, muchas veces los representantes optan por abandonar el mecanismo de vinculación programática con sus gobernados, para avanzar en una vinculación personalizada.

Respecto a la dinámica territorial del clientelismo, parece más factible que emerja en gobiernos subnacionales, donde la articulación de demandas y apoyo electoral es más directa (Auyero, 2001; Vommaro y Combes, 2016; Zapata Osorno, 2016). En este nivel, los partidos políticos y sus líderes se hacen presentes en los barrios populares con el objetivo de crear vínculos alternativos entre la sociedad civil y la autoridad (Merklen, 2005; Aguirre, 2012). Asimismo, la literatura relaciona las prácticas clientelares con países descentralizados en que el Estado es incapaz de suministrar recursos y acceso a políticas de bienestar de manera territorialmente uniforme (Keefer y Vaiclu, 2004; Torres, 2007).

3. El estudio del clientelismo en América Latina

En América Latina se ha priorizado el estudio del clientelismo en su forma “tradicional” o “desinstitucionalizada” (Cazorla, 1992; Gunes-Ayata, 1997; Schröther, 2010; Combes, 2011). Esta forma más clásica predomina en entornos locales —particularmente en zonas rurales— y se centra en la articulación de demandas entre la ciudadanía y la autoridad. Aunque este tipo de vinculación tiene sus orígenes en el caciquismo rural (Moreno Luzón, 1995; Durston, 1999), prontamente fue evolucionando, asociándose a la clásica mediación ilustrada por Auyero (1997) en la que patrón y cliente intercambian favores por votos. En ella se busca satisfacer las necesidades básicas de alimentación y salud de sectores vulnerables a través del acceso directo a recursos privados y públicos (Auyero, 2002; Schröther, 2010; Hicken, 2011). A su vez, la valoración que reciben estos patrones depende de su capacidad para extraer recursos desde el Gobierno central hacia su localidad (Valenzuela, 1977).

Luego, y debido a la persistencia de prácticas clientelares en sociedades posindustriales (Trotta, 2003; Kitschelt y Wilkinson, 2007), la investigación se trasladó hacia los mediadores o *brokers*. Estos serían fundamentales para entender las redes de intermediación y la estructuración de máquinas clientelares organizadas por partidos políticos (Cazorla, 1992; Stokes *et al.*, 2013). En este enfoque, se estudia el proceso de imbricación de los mediadores con los actores de la trama clientelar (Nazareno *et al.*, 2006; Valenzuela, 1977). Generalmente, se asocia a los *brokers* con el funcionamiento de máquinas políticas que persiguen fines utilitaristas de *vote buying* (Merklen, 2005; Szwarcberg, 2015). Sin embargo, los mediadores de los partidos cumplirían un rol indispensable en la construcción de la gran mayoría de los sistemas políticos de América Latina durante el siglo XX (Valenzuela, 1977; Archer, 1990; Gay, 1990; Auyero 1997; Dávila, 1999; Szwarcberg, 2010 y 2015; entre muchos otros).

Posteriormente, el estudio del clientelismo transitaría desde una visión particularista del fenómeno hacia la aparición de mecanismos de vinculación institucionalizados. En el estudio de este tipo de clientelismo —que ciertos autores denominan “moderno” (Cazorla, 1992; Caciagli, 1996; Corzo Fernández, 2002; Schröther, 2010; Aguirre, 2013; entre otros)—, se examina el uso de las instituciones públicas para la estructuración de redes clientelares y la distribución de beneficios sociales. Se caracteriza por la despersonalización del vínculo patrón-cliente (Schröther, 2010; Aguirre, 2012), ya sea a través de un *broker* que facilita y agiliza el acceso a beneficios sociales, o de funcionarios clave que solucionan problemas mediante los canales formales de atención (Calvo y Murillo, 2013; Arriagada, 2013; Ortiz de Rozas, 2017a).

Si bien la informalidad es una de las principales características atribuidas al clientelismo, este vínculo puede desarrollarse en campos formales (Günes-Ayata, 1997; Acuña Chaverri, 2009). Los patrones y mediadores actúan como representantes de las instituciones, consagrándose la despersonalización del vínculo y constituyéndose un “clientelismo institucionalizado” (Cazorla, 1992; Tosoni, 2007; Schröther, 2010). Los beneficios distribuidos dejan de ser asociados a la figura del patrón, ya que son percibidos como una gestión efectiva de las

instituciones (Hicken, 2011; Pribble, 2017). Esto sucede cuando las prácticas de carácter clientelar se llevan a cabo a través de la focalización discrecional de una política, plan o programa mediante la burocracia estatal (Cárcar, 2008).

Finalmente, se ha planteado la evolución del clientelismo desde la máquina partidaria-electoral a una red burocrática de distribución de bienes y servicios. Las prácticas clientelares se sustentan en la utilización de políticas públicas e instituciones estatales que responden a las disposiciones del Gobierno central (Cárcar, 2008; Barón, 2015, Corvalán *et al.*, 2018). Es decir, el gasto y focalización de políticas sería manipulado para obtener réditos electorales. La Tabla 1 sintetiza la evolución en el estudio del clientelismo en América Latina.

Tabla 1. Evolución del estudio del clientelismo en América Latina

Periodo	Subtipo clientelar	Características principales	Tipo de vínculo	Prácticas	Tipo de mediación	Beneficios
Principios del siglo XX	Vertical / Tradicional	Relación directa de patrón-cliente. Vínculo <i>face to face</i>	Normativo	Caciquismo Pork barrel	El patrón tiene contacto directo	Favores y beneficios individuales
	Patronazgo	Cooptación de empleos públicos	Instrumental	Compadrazgo	No hay mediación, es acotado a un pequeño círculo	Puestos de trabajo
Mediados de los 50'	Horizontal / Nuevo	Incorporación de <i>brokers</i> . Articulación desde los partidos políticos	Instrumental	Vote buying	<i>Brokers</i> son parte de organizaciones y partidos políticos	Dinero y bienes colectivos-divisibles
A partir de los 90'	Moderno	Despersonalización del vínculo	Instrumental	Constituency service	Dirigentes sociales y funcionarios de la Administración pública	Ventajas burocráticas y bienes indivisibles

Fuente: elaboración propia con base en Kitschelt y Wilkinson (2007); Schröter (2010) y Vommaro y Combes (2016).

4. Determinantes del clientelismo e hipótesis

En lo que sigue identificamos algunos determinantes del clientelismo, señalando las hipótesis que sugiere la teoría. El primer determinante es el ciclo político. Algunos sostienen que las estrategias clientelares predominan sobre las estrategias programáticas en periodos electorales. A medida que se acercan las elecciones, es más probable que los partidos se desplieguen en terreno, distribuyendo bienes y servicios (Remmer, 2007; Szwarcberg, 2015). El aumento del gasto municipal en año electoral también se debe a prácticas clientelares. La variación del gasto

efectuado en personal de un año a otro es mayor cuando se trata de año electoral (Gordín, 2006). Asimismo, Corvalán *et al.* (2018) demuestran que las transferencias intergubernamentales hacia gobiernos locales oficialistas son manipuladas con propósitos electorales.

Otros apoyan la hipótesis opuesta. Según Auyero (1997), la vinculación clientelar se sostiene de manera indefinida en el tiempo, sin estar mediada por el periodo electoral (Auyero, 2001). El clientelismo no se reduciría a actos singulares de intercambio. La “verdad del clientelismo”, por tanto, correspondería a la construcción “diaria” del vínculo (Auyero, 2012). Por tanto, la relación no sería solamente utilitaria, sino que incorporaría lógicas de protección, lealtad y compromiso. El vínculo clientelar, entonces, se mantendría a lo largo del tiempo sin muchas alteraciones (Durstun, 2005; Barozet, 2005).

De acuerdo a este debate, sugerimos como primera hipótesis que las variaciones en el volumen de audiencias otorgadas por los alcaldes dependen del ciclo político-electoral. En el caso de Chile, las elecciones locales se producen con poco más de un año de antelación respecto a las elecciones nacionales para presidente y Congreso. Por tanto, resultaría esperable un cambio en el volumen de audiencias para cada ciclo, al igual que el contenido de esas audiencias.

El segundo determinante corresponde a la militancia política de los alcaldes. Aunque cualquier partido puede adoptar prácticas clientelares, la teoría sugiere que los partidos de máquina son los que más incurren en esta forma de vinculación (Levitsky y Murillo, 2005; Szwarcberg, 2015). El éxito electoral se lograría sobre la base de la movilización de clientelas (Calvo y Murillo, 2008; Vommaro y Combes, 2016), cuestión que en el caso de Chile se puede rastrear desde inicios del siglo XX (Valenzuela, 1977). Más actualmente, suele señalarse que el partido que en mayor medida reproduce los vínculos clientelares con los votantes es la Unión Demócrata Independiente (UDI), un partido de derecha que emergió bajo la dictadura del general Pinochet (1973-1990). El trabajo de Morales y Bugueño (2001) muestra que —contrario a lo esperado— los segmentos populares eran proclives a respaldar alcaldes de este partido sobre candidatos de izquierda. Esta afirmación es corroborada por los trabajos de Luna (2010, 2014) y Álvarez (2016).

Por tanto, planteamos como segunda hipótesis que los alcaldes de la UDI otorgan un mayor volumen de audiencias en comparación con alcaldes de otros partidos.

El tercer determinante de la vinculación clientelar es la incumbencia de los alcaldes. En principio, existe una larga lista de beneficios derivados de la titularidad del cargo (Erickson, 1971; Ferejohn, 1977; Nazareno *et al.*, 2006, entre otros). Uno de ellos es la capacidad de instaurar redes de mediación (Gardner, 1991), vinculando al representante con organizaciones sociales de base (Vommaro y Combes, 2016). De este modo, se privilegiarían las respuestas particulares a problemas sociales con tal de construir vínculos personalizados con electores y organizaciones (Ortiz de Rozas, 2017a). En consecuencia, los incumbentes tendrían incentivos para establecer vínculos no programáticos, incluyendo el patronazgo (Remmer, 2007).

Sugerimos como tercera hipótesis que los alcaldes incumbentes —es decir, aquellos que detentan el cargo al momento de la elección— otorgan un mayor volumen de audiencias en comparación con los alcaldes novatos.

Finalmente —y como determinantes adicionales— están la pobreza y ruralidad. Generalmente, el clientelismo es comprendido como una forma de redistribución de dinero hacia sectores vulnerables y de escasos recursos (Calvo y Murillo, 2008; Stokes *et. al.*, 2013). Las etnografías realizadas por Auyero (2001) muestran por qué los pobres aceptan su posición de cliente, mientras que otros lo entienden como un mecanismo para articular demandas de las clases populares (Merklen, 2005). En el caso de Chile, Barozet (2003, 2005) y Durston (2005) avanzan en las mismas conclusiones, añadiendo la ruralidad como otro determinante. Durston (2005) sostiene que las lógicas de intermediación que desarrollan los *brokers* en comunidades rurales son parte fundamental de la cultura popular de aquellas zonas.

Otros autores indican que la adopción del rol de cliente es una estrategia de supervivencia de los segmentos de extrema pobreza. Para Cerdas (2014), las localidades que presentan condiciones precarias acudirían a las soluciones que entregan caciques locales. En estas zonas, los ciudadanos no tendrían más opción que recibir el auxilio de la burocracia local para acceder a beneficios y empleo. Por su parte, Landini (2013) investiga cómo las clientelas operan de acuerdo con un principio de supervivencia. Determina que las zonas que combinan altos niveles de ruralidad y pobreza son especialmente proclives a desarrollar prácticas de tipo clientelar.

Lo anterior nos conduce a la presentación de la cuarta y quinta hipótesis. La hipótesis 4 indica que a mayor pobreza, mayor será el volumen de audiencias otorgadas por los alcaldes. La hipótesis 5 indica que a mayor ruralidad (zonas dedicadas principalmente a la agricultura y ganadería), mayor será el volumen de audiencias otorgadas por los alcaldes.

5. Método y análisis de datos

Se analizan las audiencias otorgadas por los alcaldes entre octubre de 2015 y octubre 2016. La elección de este periodo se debe a dos razones. Primero, la obligatoriedad en la publicación de la agenda se instaura a mediados de 2015, por lo que no existen registros anteriores a esa fecha. Segundo, corresponde al periodo de 12 meses antes de las elecciones municipales de 2016. Se toma el registro de audiencias correspondiente a la agenda pública de los 345 alcaldes del país disponible en el portal www.infolobby.cl. En total, se analizan 44.162 audiencias.

Las audiencias realizadas por los alcaldes (sujetos pasivos) se encuentran en el marco de la ley 20.730. La audiencia —bajo esta ley— hace referencia al acto de “oír”, en la que el “sujeto pasivo” de lobby (alcalde en este caso) recibe a un lobista o gestor de intereses (sujeto activo) para tratar alguna de las materias reguladas en la ley. Las audiencias pueden ser requeridas mediante el formulario único disponible en cada municipio o a través del portal web institucional. Es de suma importancia entender que las audiencias amparadas por esta ley solo pueden ser agendadas por alguna de las materias reguladas en su artículo 5°, que —entre otras cosas— persiguen fines de interés público. La Tabla 2 muestra las materias mencionadas.

El Consejo para la Transparencia (CPLT) se encarga de fiscalizar la implementación de —entre otros— la ley del lobby, pero no puede determinar si

las audiencias se acogen a la normativa al momento de agendarlas. Este trabajo queda a cargo —en este caso— de los municipios, cuyo rol es registrar y categorizar las audiencias otorgadas, las que luego son publicadas en la plataforma online del CPLT. En caso de que una audiencia no se acoja a ninguna de las materias que la ley indica, entonces será declarada como “Ninguna de las anteriores” (irregular). En información actualizada a septiembre de 2017, el CLPT estableció que alrededor del 74% de las audiencias eran irregulares. En nuestra revisión constatamos que esas reuniones corresponden —efectivamente— a la gestión de problemas particulares de los ciudadanos y no de intereses particulares que afecten el interés público de los ciudadanos. Dentro de las audiencias no categorizadas por el CPLT, se encuentran reuniones llevadas a cabo por temas personales y beneficios sociales en salud, empleo, educación, vivienda, entre otros. También se utiliza este mecanismo para atender solicitudes que corresponden a otros departamentos municipales y que, dada las características de estas reuniones, es posible determinar un alto grado de discrecionalidad de los alcaldes al otorgar o negar estos requerimientos.

Tabla 2. Audiencias otorgadas por alcaldes desde la implementación de la ley

N°	Categoría de la ley según materia de la audiencia	Histórico (2015-2017)		Año electoral (2016)	
		N°	%	N°	%
1	Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.	2.678	3,25	1.032	2,34
2	Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.	10.623	12,90	2.828	6,40
3	Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos	8.519	10,34	4.328	9,80
4	Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones.	126	0,15	36	0,08
5	Ninguna de las anteriores	60.423	73,4	35.938	81,4
	Total	82.369	100	44.162	100

Fuente: elaboración propia con base en datos del CPLT.

Como señalamos, la Tabla 2 muestra la cantidad de audiencias realizadas por los alcaldes de las 345 comunas del país. Presentamos los datos desagregados en las cinco categorías que señala el CPLT, cuatro de ellas con criterios

específicos que señala la ley en su artículo 5°. Desde su implementación en agosto de 2015 —hasta septiembre de 2017— solo el 26,6% de las audiencias fueron categorizadas dentro de alguna de las materias. Es decir, fueron correctamente otorgadas para la mediación de intereses particulares que afecten el interés general, lo que equivale a “audiencias programáticas”. En promedio, el 73.4% corresponde a audiencias irregulares cuyo objetivo era solucionar problemas personales, cifra que —incluso— crece a 81.4% en año de elecciones locales.

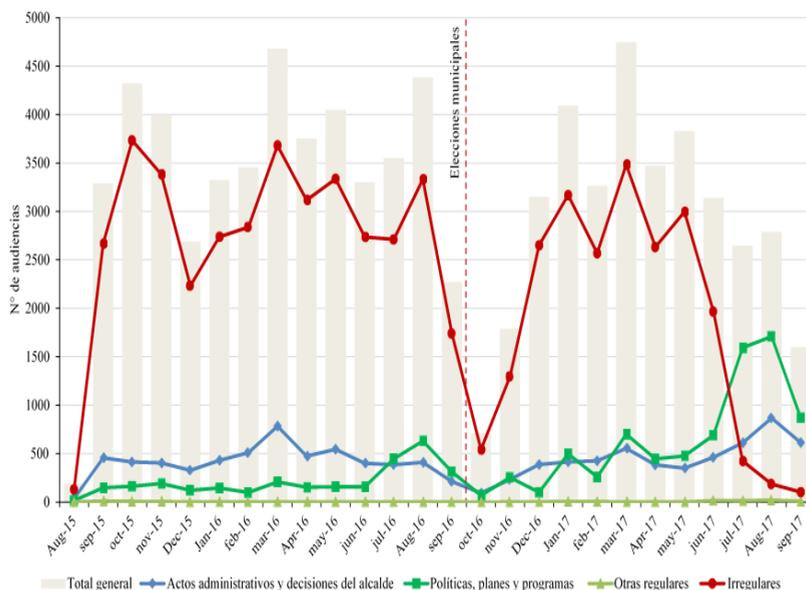
El Gráfico 1 muestra la evolución de la cantidad de audiencias desde la implementación de la ley. Agrupamos algunas temáticas para una mejor comprensión. Destaca la fuerte disminución de las audiencias en los meses anteriores a las elecciones locales. Esto responde a dos factores. Primero, que los alcaldes que buscan la reelección se encuentran suspendidos del cargo un mes antes de los comicios. Dado que las elecciones fueron el 23 de octubre, los alcaldes que iban a la reelección no podían —en teoría— otorgar audiencias desde el 23 de septiembre. Segundo, que en los meses anteriores a esa fecha los alcaldes se encuentran en terreno preparando sus campañas. La ley no los obliga a reportar reuniones asociadas al trabajo en terreno, por lo que es comprensible que se reduzca el volumen de audiencias formales durante el mes de septiembre. No obstante, los alcaldes podrían continuar con su atención de demandas, pero sin declararlas como tales pues la ley no lo exige.

En términos generales, se constata que el comportamiento de las audiencias evoluciona en torno a ciclos anuales y electorales. A principio del año la cantidad de audiencias aumenta progresivamente, alcanzando su punto más alto durante el mes de marzo. Esto responde a una mayor demanda de audiencias “irregulares” por necesidades individuales (audiencias no programáticas). Por ejemplo, solicitud de rebaja en el pago de patentes, pago de cuentas, solicitud de materiales de construcciones, entre otros. El aumento del volumen de audiencias también se debe —aunque en menor medida— al alza en la categoría “actos administrativos y decisiones del alcalde”. Junto con el fin del periodo estival, los vecinos se reúnen con el alcalde para agilizar trámites que no han podido realizar por canales formales de atención. Por tanto, lo que intentan obtener son ventajas burocráticas.

Finalmente, hay variaciones importantes en la categoría “políticas, planes y programas”, pues aumentan en junio de 2016, meses antes de las elecciones locales, y también en junio de 2017, meses antes de las elecciones presidenciales y legislativas. De igual forma, las audiencias “irregulares” caen antes de las elecciones presidenciales y legislativas en que el alcalde se encuentra en pleno ejercicio de su cargo. Pensamos que esta diferencia responde a que los alcaldes —antes de las elecciones nacionales— buscan instancias formales para discutir sobre políticas públicas y necesidades colectivas. Dado que su interés es que el ganador de la elección presidencial y legislativa sea de su propia coalición, entonces se inclinan por un vínculo programático abandonando —temporalmente— una vinculación personalista, la que será retomada durante el año de elección local.

En consecuencia, y siguiendo la hipótesis 1, hay buenas razones para concluir lo siguiente. Primero, que el volumen de audiencias evoluciona en función del ciclo electoral. Segundo, que dicha evolución está determinada por el tipo de ciclo electoral. Mientras en el ciclo electoral local —en que los alcaldes buscan la reelección— predominan las audiencias irregulares —es decir, de vinculación no programática o clientelar—, en el ciclo de elecciones nacionales esas audiencias irregulares disminuyen, abriendo paso a audiencias regulares asociadas a los contenidos de la ley. Por tanto, constatamos un incremento del vínculo programático entre representantes y representados. Presumiblemente, los alcaldes —al ser partícipes de alguna coalición política— sienten el compromiso de ganar esas elecciones presidenciales y de congresistas o, al menos, demostrar que en sus municipios son capaces de hacerlo más allá del resultado general. En tal sentido, los alcaldes buscarían algo así como una “reputación electoral” que, más adelante, les permitiría ser nominados como el candidato único de la coalición para las siguientes elecciones locales.

Gráfico 1. Audiencias otorgadas por alcaldes desde la implementación de la ley



Fuente: elaboración propia con datos de www.infolobby.cl

La hipótesis 2 tiene relación con el efecto de la militancia de los alcaldes sobre el volumen de audiencias. Dado que en Chile los municipios varían sustantivamente en cuanto a la población que aglutinan, construimos una “tasa de audiencias”, que corresponde al número de audiencias por cada mil habitantes. La Tabla 3 muestra la cantidad de audiencias otorgadas por los alcaldes. Además, incluye la tasa promedio y el porcentaje de audiencias irregulares por partido y coalición. Destacan los alcaldes de la Coalición por el Cambio —conformada por partidos de derecha— por el alto volumen de audiencias otorgadas.

Tabla 3. Tasa de audiencias otorgadas por pacto/partido

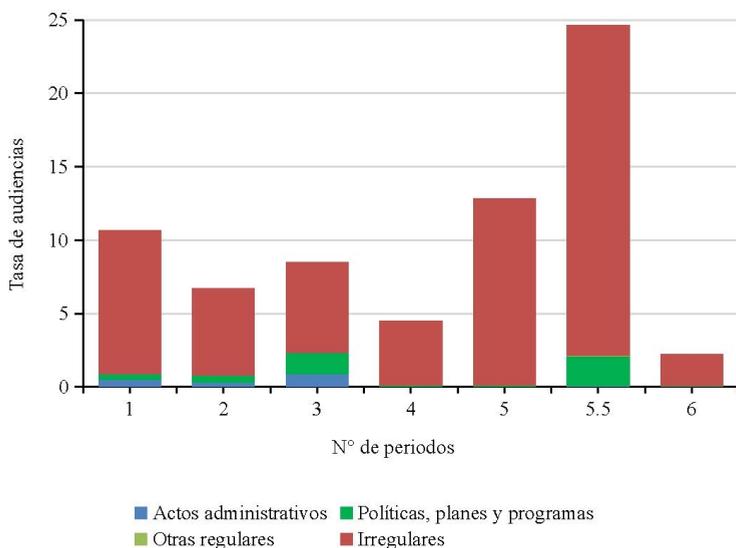
Pacto/Partidos	Alcaldes electos	Total audiencias	Tasa promedio	Irregular (%)
Coalición por el Cambio	121	17083	11,45	91,60
Unión Demócrata Independiente (UDI)	47	7730	12,34	84,05
Renovación Nacional (RN)	41	4586	13,89	96,90
Independientes Coalición	33	4767	8,11	98,74
Concertación Democrática	106	13840	10,13	75,83
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	56	7497	10,41	78,56
Partido Socialista De Chile (PS)	30	3687	5,03	80,96
Independientes Concertación	20	2656	14,94	60,99
Por un Chile Justo	61	5571	5,30	83,90
Partido Por La Democracia (PPD)	37	3122	4,96	94,97
Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)	13	1466	5,09	52,59
Independientes Chile Justo	7	896	10,60	97,54
Partido Comunista De Chile (PC)	4	87	0,56	73,56
Fuera de Pacto	41	6366	8,53	72,48
Independientes fuera de pacto	41	6366	8,53	72,48
El Cambio Por Ti	7	400	8,77	97,25
Independiente PRO	4	35	0,36	85,71
Partido Progresista (PRO)	3	365	17,18	98,36
Regionalistas e Independientes	5	75	0,23	88
Independientes PRI	3	48	0,10	85,42
Partido Regionalista Independientes (PRI)	2	27	0,36	92,59
MAS Humanos	3	790	12,02	2,53
Independientes MAS	1	0	0	0
Movimiento Amplio Social (MAS)	1	19	0,36	94,74
Partido Humanista	1	771	35,71	0,26
Por el Desarrollo del Norte	1	37	0,19	86,49
Independientes	1	37	0,19	86,49
Total General	345	44162	9,32	81,38

Fuente: elaboración propia con datos de CPLT.

Al revisar los partidos de manera desagregada, a diferencia de lo visto en cuanto a pactos y en el apartado teórico, son los alcaldes del Partido Progresista (PRO) y del Partido Humanista (PH) —ambos de izquierda— los que otorgan un mayor volumen de audiencias. En el caso del PRO, el 98% de esas audiencias son de carácter irregular. Más atrás están los alcaldes de Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), ambos partidos de centro-derecha. Si bien esperábamos una cifra mayor para el caso de la UDI, probablemente sus alcaldes hagan menor uso del mecanismo debido a la disposición de otras redes de intermediación y vinculación clientelar en las localidades, destacadas —entre otros— por Luna (2010) y Álvarez (2016).

Es llamativo el comportamiento de los independientes. Mientras aquellos que compiten bajo el alero de algún partido o coalición presentan un gran volumen de audiencias no programáticas, quienes compiten como independientes fuera de pacto presentan menores porcentajes en esta dimensión. Esperábamos que los independientes fuera de pacto —debido al tipo de campaña que desarrollan para salir electos— presentaran un alto nivel de vinculación clientelar de acuerdo al volumen de audiencias no programáticas o irregulares. Pensamos que los independientes fuera de pacto optan por audiencias programáticas con el fin de apegarse a la norma. Dado que el Concejo Municipal está compuesto mayoritariamente por militantes de partidos, entonces ese alcalde independiente podría quedar expuesto a cuestionamientos de probidad en caso de inclinarse por audiencias irregulares.

Gráfico 2. Tasa de audiencias realizadas por categoría según periodos en el cargo del alcalde



Fuente: elaboración propia con datos de www.infolobby.cl y www.servel.cl

La hipótesis 3 corresponde al efecto de la incumbencia y de los periodos en el cargo de cada alcalde sobre el volumen de audiencias otorgadas. En el Gráfico 2 se observa que —en promedio— los alcaldes incumbentes otorgan un mayor volumen de audiencias que los alcaldes novatos. Probablemente, los alcaldes novatos utilizan este mecanismo como una primera aproximación con sus electores y —dado que recién están debutando en el cargo— no dispongan del tiempo suficiente para recibirlos. En cambio, los incumbentes —por una cuestión de aprendizaje político— hacen uso del mecanismo para solucionar los problemas concretos de sus electores y así asegurar la reelección. Sin embargo, la relación entre el volumen de audiencias y los periodos en el cargo de cada alcalde no es lineal. Los alcaldes que llevan 6 periodos en el cargo tienen un volumen muy bajo de audiencias. Seguramente, ya no necesitan de este tipo de instancias, pues tienen redes de apoyo afianzadas con los vecinos y un trabajo territorial basado en el despliegue de los funcionarios afines al alcalde, conformando una verdadera infraestructura al servicio (ver Auyero, 2001).

Gráfico 3. Relación entre el número de audiencias por cada mil habitantes (log) y el porcentaje de pobres por comuna

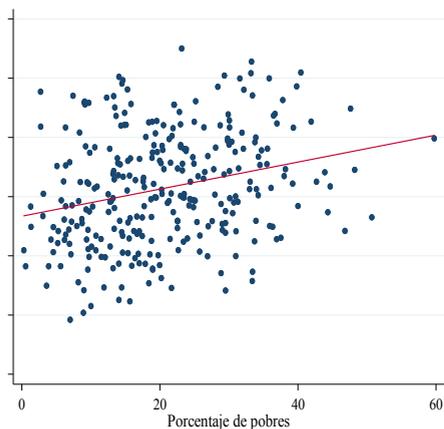
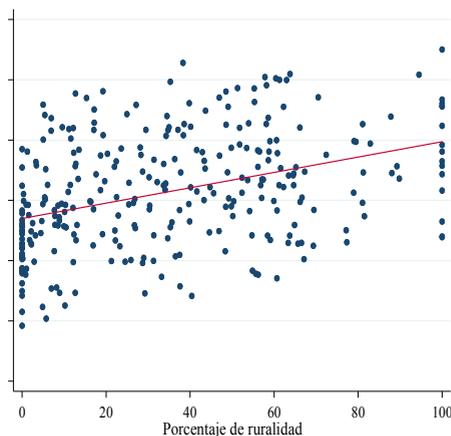


Gráfico 4. Relación entre el número de audiencias por cada mil habitantes (log) y el porcentaje de ruralidad por comuna



Fuente: elaboración propia con datos www.infolobby.cl, www.subdere.cl y www.servel.cl

Con respecto a las materias de las audiencias se observa una prevalencia de audiencias por temáticas “irregulares”, lo que no es corrupción, sino un uso arbitrario del instrumento. Los alcaldes que llevan entre uno y tres periodos en el cargo tienen mayor cantidad de audiencias por “actos administrativos y decisiones del alcalde”, y por “políticas, planes y programas”. Al aumentar el número de periodos, también lo hace el volumen de audiencias “irregulares” o no

programáticas. Sugerimos que los alcaldes más experimentados han acumulado un mayor capital político y, por tanto, es razonable que se inclinen por este mecanismo, a excepción de los alcaldes con 6 periodos en el cargo por las razones ya expuestas. Los alcaldes novatos, en cambio, podrían estar más preocupados de evitar críticas sobre su probidad administrativa y, por ende, optarían por temáticas regulares para atender a sus gobernados.

Las hipótesis 4 y 5 plantean el efecto de la pobreza y la ruralidad sobre la tasa de audiencias. El Gráfico 3 muestra la correlación entre la tasa de audiencias y la pobreza, que alcanza un coeficiente de correlación de 0.25. El Gráfico 4, en tanto, muestra la correlación entre la tasa de audiencias y la ruralidad, cuyo coeficiente es de 0.4.

La teoría que hemos referenciado permite anticipar que las relaciones no programáticas o clientelares suelen darse en espacios donde el vínculo entre representantes y representados es más directo. En este sentido, los resultados obtenidos son los esperados, siendo las zonas más rurales las que presentan un mayor volumen de audiencias. Así, y al menos de manera descriptiva, a medida que aumenta la ruralidad, aumenta el número de audiencias que otorgan los alcaldes. En dichas comunas es habitual que los líderes políticos desarrollen una suerte de caciquismo debido —en gran parte— a las necesidades propias de la localidad.

Para probar algunas de las hipótesis, hemos construido una serie de modelos de regresión lineal múltiple. Transformamos a su logaritmo natural la variable dependiente con el fin de evitar problemas de heterocedasticidad. A continuación, presentamos los resultados de nuestros modelos (Ver Tabla 4). Hemos incluido como variables independientes las siguientes:

- a) Incumbencia. Se codifica con “1” a los alcaldes que al momento de la elección tenían —al menos— un periodo en el cargo, y con “0” a los alcaldes novatos.
- b) Porcentaje de votos que obtuvo el alcalde al momento de ser electo. Es decir, en 2012.
- c) Un término de interacción entre la incumbencia y el porcentaje de votos que el alcalde obtuvo al momento de ser electo. Esto con el fin de identificar posibles efectos diferenciados de la incumbencia en función del resultado electoral.
- d) Militancia del alcalde. Acá codificamos con “1” a los alcaldes de la UDI y con “0” a los alcaldes que militan en otros partidos o que son independientes.
- e) Porcentaje de pobres por comuna. Corresponde al porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza.
- f) Porcentaje de ruralidad por comuna. Corresponde al porcentaje de la población que vive en condiciones de ruralidad.

Como variables de control incluimos el sexo del alcalde (0=Mujer / 1=Hombre), y la zona geográfica en que se ubica la comuna (0=Regiones de Chile / 1=Región Metropolitana).

Los resultados de los modelos —en general— van en la dirección esperada. Uno de los hallazgos más relevantes corresponde al efecto de la incumbencia y del desempeño electoral en los comicios de 2012. Adicionalmente, el término de interacción aparece como significativo en todos los modelos. Esto implica que los alcaldes incumbentes —efectivamente— utilizan en mayor medida el mecanismo de audiencia en comparación con los alcaldes novatos. Pero, al mismo tiempo, el modelo sugiere que

los alcaldes incumbentes que ganaron por amplio margen hacen menos uso del mecanismo. Lo contrario sucede con los alcaldes novatos, que hacen mayor uso del mecanismo en la medida en que ganaron más ampliamente la elección.

En el caso de los incumbentes, el resultado se explica —probablemente— por la sensación de seguridad que implica haber ganado de manera cómoda una elección. Además, como gozan de las ventajas propias del cargo, es posible que hayan desplegado redes de mediación y atención de demandas en el territorio y no necesariamente en las instalaciones físicas del municipio. Por tanto, es factible que poco a poco y en la medida en que adviertan las limitaciones del mecanismo decidan abandonarlo y reemplazarlo por instancias informales de vinculación con los electores. En el caso de los novatos presumimos que —como se trata de una nueva autoridad— su propósito es consolidar el apoyo electoral mediante un trato personalizado de la atención de demandas. Los novatos o desafiantes electos por amplio margen contarán con el espacio político suficiente para cultivar lazos personales con sus electores. Los desafiantes electos por estrecho margen, en cambio, ven restringido ese espacio político precisamente porque su elección fue más competitiva y, eventualmente, enfrentaron a un incumbente que ya tenía vínculos consolidados en el territorio. Por tanto, le será más difícil el acceso y construcción de sus redes de apoyo.

El Gráfico 5 muestra los valores predichos del “modelo 1” en función de la incumbencia y el porcentaje de votos que obtuvo el alcalde en su elección. Se advierten, precisamente, comportamientos diferenciados al comparar incumbentes y novatos. El volumen de audiencias decrece en el caso de los incumbentes en la medida en que más cómodamente ganaron la elección. En el caso de los novatos ocurre lo contrario. Es decir, que el volumen de audiencias aumenta junto con el porcentaje de votos que consiguieron en la elección.

La ruralidad —presente en la mayoría de los estudios sobre vinculación no programática— es significativa e incide positivamente en la cantidad de audiencias. Presumiblemente, esto responde a la naturaleza de los municipios rurales donde los alcaldes mantienen una relación más cercana con los ciudadanos. Asimismo, la explicación podría estar relacionada con los mecanismos de atención de estas localidades. Considerando las limitaciones administrativas de estos municipios y que las solicitudes se realizan mediante un formulario único, no es de extrañar que esta herramienta opere como una “ventanilla” única de atención. Es decir, mientras en algunos municipios de grandes ciudades el solicitar una audiencia con el alcalde puede ser la última instancia de mediación, en zonas rurales la audiencia podría funcionar como el principal canal de atención de demandas.

Sorprende que la pobreza no tenga —por sí sola— un efecto significativo salvo en el modelo 5, donde se excluye la ruralidad. Una explicación de este resultado corresponde al uso del mecanismo y la forma de solicitar audiencias, lo que según el CPLT está relacionado con el nivel de ingreso de los usuarios. Subrayamos que, si bien los municipios rurales suelen presentar altos niveles de pobreza, ahí la relación entre el alcalde y los ciudadanos es más estrecha. Por tanto, resulta esperable un alto volumen de audiencias. No sucede lo mismo en municipios urbanos y pobres, donde ese vínculo está más debilitado y a lo que se suma una brecha tecnológica más significativa.

Tabla 4. Modelos de regresión lineal multivariada (OLS). La variable dependiente es el logaritmo del volumen de audiencias (cada mil habitantes)

VARIABLES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Incumbencia (0=Novato/1=Incumbente)	1.207**	1.095*	1.252**	1.141**	1.282**
	(0.558)	(0.564)	(0.557)	(0.564)	(0.581)
Porcentaje de votos	0.0139*	0.0118	0.0144*	0.0123	0.0133
	(0.00811)	(0.00818)	(0.00810)	(0.00818)	(0.00843)
Incumbencia*Porcentaje de votos	-0.0232**	-0.0211**	-0.0241**	-0.0220**	-0.0242**
	(0.0105)	(0.0106)	(0.0104)	(0.0106)	(0.0109)
Partido (0=Otros/1=UDI)	-0.0343	-0.0535	-0.0179	-0.0362	0.0484
	(0.150)	(0.152)	(0.149)	(0.151)	(0.155)
Porcentaje de pobres	-0.000155	0.00593	-0.000810	0.00530	0.0117**
	(0.00589)	(0.00560)	(0.00587)	(0.00558)	(0.00561)
Porcentaje de ruralidad	0.0103***	0.0114***	0.0103***	0.0115***	
	(0.00206)	(0.00205)	(0.00206)	(0.00205)	
Sexo (0=Mujer/1=Hombre)	-0.166	-0.177			-0.178
	(0.143)	(0.145)			(0.149)
Zona (0=Regiones/1=RM)	-0.455***		-0.460***		-0.598***
	(0.153)		(0.153)		(0.157)
Constante	-0.677	-0.801*	-0.831**	-0.967**	-0.519
	(0.439)	(0.443)	(0.419)	(0.422)	(0.455)
Observaciones	299	299	299	299	299
R ²	0.198	0.174	0.195	0.170	0.129

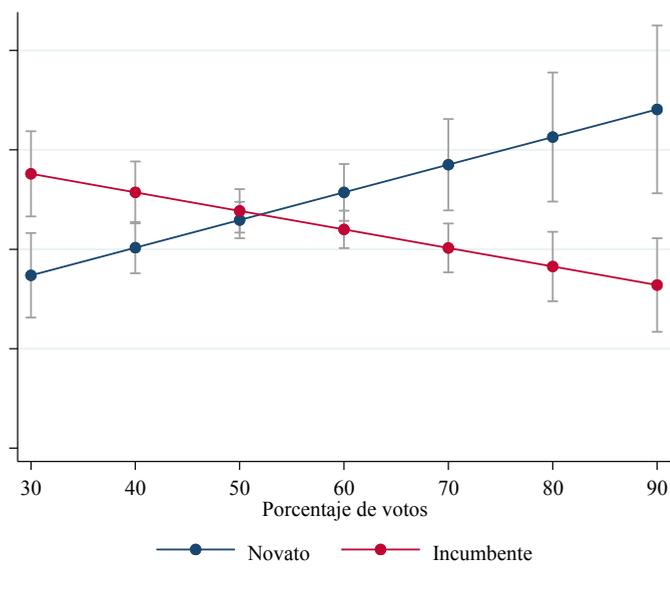
Notas: *Standard errors in parentheses*

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia con datos de www.infolobby.cl, www.subdere.cl, www.sinim.cl y www.servel.cl

Finalmente, nuestro análisis arroja que los alcaldes de la UDI no son distintos al resto en cuanto al volumen de audiencias que otorgan. Incluso al considerar la sumatoria de alcaldes de derecha, las diferencias no son estadísticamente significativas. Es posible que la tesis de mayor clientelismo en el caso de la UDI tenga más asidero cualitativo. Es decir, que los vínculos no programáticos afloran en contextos de alta informalidad, destacando —entre otros— el despliegue de redes de mediación durante las campañas electorales.

Gráfico 5. Valores predichos del volumen de audiencias (logaritmo) según la condición del alcalde



Fuente: elaboración propia con datos de CPLT, www.subdere.cl, www.servel.cl

6. Conclusiones

Estudiamos la vinculación no programática entre alcaldes y ciudadanos. Lo hicimos mediante el análisis de las audiencias otorgadas por los alcaldes durante 2015 y 2016 (año de elecciones locales). En total, contabilizamos 44.162 audiencias, constatando que —en año de elecciones locales— más del 80% correspondía a reuniones donde el ciudadano hacía demandas irregulares a la autoridad. El resto de las demandas eran de carácter programático y basadas en el interés público. Si bien la vinculación no programática es estudiada en ambientes informales donde se analiza el intercambio entre representantes y representados, el caso de Chile lleva el clientelismo a una arena más formal, también conocida como “clientelismo institucionalizado”. Dado que los alcaldes están obligados a transparentar sus agendas, es posible estudiar estos vínculos mediante métodos alternativos a los enfoques cualitativos. Es cierto que el clientelismo se desarrolla principalmente en ambientes informales y, por eso mismo, cuesta analizarlo con datos objetivos. No obstante, la disposición de información sobre las audiencias permite, al menos, capturar el vínculo desde la perspectiva de la gestión pública. Las audiencias fueron instituidas para gestionar intereses particulares que afectan el interés público, pero lo que observamos es que los alcaldes utilizan este mecanismo para gestionar demandas o problemas estrictamente individuales de sus gobernados.

Nuestros resultados indican que el volumen de audiencias está, en gran parte, determinado por el ciclo político-electoral. Mostramos que en año de elecciones

locales las audiencias alcanzan su máximo en los meses que van desde marzo a agosto. De ahí en adelante se observa un decrecimiento debido a que los alcaldes que buscan la reelección se encuentran en campaña y, además, deben suspender sus funciones con 30 días de anticipación a los comicios. Durante ese periodo, es probable que los alcaldes profundicen la vinculación informal sobre la base de redes de apoyo que, finalmente, explican su éxito o fracaso electoral. Por otra parte, observamos que cerca de las elecciones presidenciales y legislativas aumentan las denominadas “audiencias programáticas” y disminuyen las “audiencias no programáticas”. Es posible que este resultado obedezca al interés de los alcaldes por contribuir a que su coalición gane las elecciones, enlazando así elecciones de primer y segundo orden. Una forma de hacerlo es gestionando asuntos de interés público donde se asocie la labor del alcalde con la plataforma programática del candidato presidencial. Además, el hecho de que el candidato presidencial gane en el municipio que representa el alcalde, le podría entregar algo así como la “reputación electoral”. Este atributo facilitará la futura nominación de ese alcalde como candidato único de la coalición para enfrentar la siguiente elección local.

Respecto a la incumbencia, concluimos que los alcaldes incumbentes otorgan un mayor volumen de audiencias en comparación con los alcaldes novatos. Sin embargo, advertimos que, si esos incumbentes ganaron la elección por amplio margen, entonces no harán un uso sistemático del mecanismo. Probablemente, el amplio triunfo les haya dado suficiente confianza como para vincularse de otra forma con sus electores. En cambio, los novatos incrementan el uso del mecanismo en la medida en que aumentan su margen de victoria. Seguramente, lo hacen para consolidar sus bases de apoyo. Los novatos que ganaron por estrecho margen —que enfrentaron a un incumbente— se encontrarán con dificultades para cultivar sus bases de apoyo y, por tanto, tendrán menos espacio para acceder directamente a los ciudadanos.

Finalmente, constatamos que la ruralidad —más que la pobreza— tiene un efecto positivo sobre las variaciones en el volumen de audiencias. Si bien el acceso y uso del mecanismo de audiencias supone una brecha de ingresos y —eventualmente— una brecha tecnológica, en las zonas rurales la cercanía de los ciudadanos con el municipio facilita el proceso de solicitud de estas instancias. Seguramente, los ciudadanos de zona rurales que —como dijimos— se dedican fundamentalmente a la agricultura y ganadería, vean en el municipio un órgano institucional cercano destinado a resolver sus problemas de manera directa.

Este trabajo anima un análisis de los vínculos no programáticos en la arena de la política formal. Aunque el mecanismo de audiencias recién se estrenó hace tres años en Chile, ya afloran algunas tendencias. Por un lado, que los alcaldes utilizan las audiencias para establecer vínculos personalistas con sus electores. Por otro lado, que este patrón solo se modifica al momento de enfrentar las elecciones nacionales, escenario donde los alcaldes desarrollan una vinculación programática para fortalecer la agenda del candidato presidencial de su partido o coalición. Naturalmente, quedan espacios de análisis imposibles de cubrir en este texto. Por ejemplo, el estudio más en detalle de las infraestructuras clientelares que se construyen en algunos municipios, como también la utilización de un enfoque más cualitativo para capturar las especificidades de cada uno de ellos.

7. Bibliografía

- Acuña Chaverri, I. (2009): "Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia", *Reflexiones*, 88, pp. 27-36.
- Aguirre, J. L. (2012): *Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales*, Documentos de Trabajo, 83, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Aguirre, J. L. (2013): "Vínculos entre políticos y ciudadanos en América Latina: la persistencia del clientelismo político más allá del giro a la izquierda", *Iberoamericana*, XIII, 50, pp. 163-167.
- Álvarez, R. (2016): "Clientelismo y mediación política: Los casos de los municipios de Renca y Huechuraba en tiempos de la 'UDI Popular'", *Revista Divergencia*, 6, pp. 41-53.
- Arriagada, E. (2013): "Clientelismo político y participación local", *Revista Latinoamericana*, 12(36), pp. 15-38.
- Archer, R. (1990): *The transition from traditional to broker clientelism in Colombia: political stability and social unrest*, Working paper 140, Kellogg Institute.
- Auyero, J. (1997): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.
- Auyero, J. (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Auyero, J. (2002): "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", *Perfiles Latinoamericanos*, 20, pp. 33-52.
- Auyero, J. (2012): "Los sinuosos caminos de la etnografía política", *Pléyade*, 10, pp. 15-36.
- Barón, J. L. (2015): "El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela: 1998-2010", *Desafíos*, 27, pp. 253-289.
- 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), pp. 39-54.
- Barozet, E. (2005): "La compra de los votos en Chile o cómo se coopta a los sectores populares", *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, Año 33(133), pp. 10-15.
- Brusco, V, M. Nazareno y S. Stokes (2006): "La compra de votos en la Argentina. El debate político", *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 3(4/5), pp. 163-186.
- Bustikova, L. y C. Corduneanu-Huci (2017): "Patronage, Trust, and State Capacity: The Historical Trajectories of Clientelism", *World Politics*, 69(2), pp. 277-326.
- Caciagli, M. (1996): *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates.
- Calvo, E. y M. V. Murillo (2008): "¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino", *Desarrollo económico*, 47(188), pp. 515-542.
- Calvo, E. y M. V. Murillo (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 Chile y Argentina", *América Latina Hoy*, 65, pp. 15-44.
- Cárcar, F. (2008): *¿Cómo aproximarse al problema del clientelismo político? Distintos marcos de análisis para el caso argentino*, *Miriada*, 1(2), pp. 47-80.
- Carlin, R. y M. Moseley (2015): "Good Democrats, Bad Targets: Democratic Values and Clientelistic Vote Buying", *The Journal of Politics* 77(1), pp. 14-26.
- Cazorla, J. (1992): *Del clientelismo tradicional al clientelismo del partido: evolución y características*, Documento de Trabajo 55, Barcelona, Universitat de Barcelona.

- Cerdas, J. (2014): "El clientelismo político: Una revisión del concepto y sus usos", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 40, pp. 311-338.
- Cleary, M. y S. Stokes (2006): *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*, New York, Russell Sage Foundation.
- Cohaila, E. (2016): "Entre el clientelismo y la confianza: vínculos y relaciones entre los individuos y la institución política local", *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 2(3), pp. 86-108.
- Combes, H. (2011): "¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?", *Desacatos*, 36, pp. 13-32.
- Cornstange, D. (2018): "Clientelism in Competitive and Uncompetitive Elections", *Comparative Political Studies*, 51, pp. 1-29.
- Corvalán, A, P. Cox y R. Osorio (2018): "Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities", *Journal of Development Economics*, 133, pp. 1-14.
- Corzo Fernández, S. (2002): *El clientelismo político como intercambio*, Working paper núm. 206, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universidad de Granada.
- Dávila, A. (1999): "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?", *Revista Estudios Políticos*, 15, pp. 61-78.
- Dugan, W. y A. Rehren (1990): "Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile", *Política* 22/23, pp. 117-136.
- Durston, J. (1999): *Construyendo capital social comunitario: una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Durston, J. (2005): "El clientelismo político en el campo chileno. ¿Apatitudados o Apechugadores?", en *Redes. Enfoques y aplicaciones del Análisis de Redes Sociales (ARS)*: Porras, J. y V. Espinoza, eds., Santiago de Chile, Editorial Universidad Bolivariana.
- Erikson, R. (1971): "The advantage of incumbency in congressional elections", *Polity*, 3(3), pp. 395-405.
- Ferejohn, J. (1977): "On the decline of competition in congressional elections", *American political science reviews*, 28, pp. 127-146.
- Hicken, A. (2011): "Clientelism", *Annual Review of Political Science*, 14, pp. 289-310.
- Gans-Morse, J, S. Mazzuca y S. Nichter (2014): "Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections", *American Journal of Political Science*, 58, pp. 415-432.
- Gardner, H. (1991): "The uses and abuses of incumbency: People v. Ohreinstein and the limits of inherent legislative power", *Fordham Law Review*, 60(2), pp. 217-255.
- Gay, R. (1990): "Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: a case study from suburban Rio de Janeiro", *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(4), pp. 648-666.
- Gordín, J. (2002): "The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America, 1960-1994: A Comparative Perspective", *European Journal of Political Research*, 41(4), pp. 513-549.
- Gordín, J. (2006): *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Gunes-Ayata, A. (1997): "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno", en J. Auyero, *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.

- Keefer, P. y R. Vaiclu (2004): *Democracy, Credibility, and Clientelism*, Policy Research Working Paper, World Bank Group.
- Kitschelt, H. (2000): "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics", *Comparative Political Studies*, 33(6/7), pp. 845-879.
- Kitschelt, H. y S. Wilkinson (eds.) (2007): *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., K. A. Hawkins, J. P. Luna, G. Rosas y E. J. Zechmeister (2010): *Latin American Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Landini, F. (2013): "Asistencialismo y búsqueda de ayudas como estrategia de supervivencia en contextos campesinos clientelares", *Polis*, 12(34), pp. 184-202.
- Lawson, C. y K. F. Greene (2014): "Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance", *Comparative Politics*, 47(1), pp. 61-85.
- Levitsky, S. y M. V. Murillo (2005): *Argentine Democracy: the politics of Institutional Weakness*, Penn State, Pennsylvania State University Press.
- Lomnitz, L. (1988): "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model", *American Anthropologist*, 90(1), pp. 42-55.
- Lomnitz, L. (1994): "El 'compadrazgo', reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile, en Lomnitz, Larissa, *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, México D.F, FLACSO.
- Luna, J. P. (2010): Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The case of the UDI, *Journal of Latin American Studies*, 42, pp. 325-356.
- Luna, J. P. (2014): *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Mainwaring, S. y T. Scully (1995): *Building Democratic Institutions*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, S. A. Bejarano y E. Pizarro (2006): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.
- Merklen, D. (2005): *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática, Argentina, 1983-2003*, Buenos Aires, Gorla.
- Morales, M. y R. Bugeño (2001): "La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile", *Estudios sociales*, 107, pp 215-248.
- Moreno Luzón, J. (1999): "El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar", *Revista de Estudios Políticos* 105, pp. 73-95.
- Moriconi, M. (2011): "¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena", *Perfiles Latinoamericanos*, 38, pp. 227-247.
- Moya, E. y D. Paillama (2017): "Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista", *Revista de Sociología e Política*, 25(64), pp. 73-98.
- Ortiz de Rozas, V. (2017a): "Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero", *Colombia internacional*, 90, pp. 127-156.
- Ortiz de Rozas, V. (2017b): "¿Clientelismo o representación política? El 'programa' de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 229, pp. 265-296.
- Payne, J. M., D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamand (2003): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- Pribble, J. (2017): "Política y efectividad de las instituciones municipales en Chile", en Luna, Juan Pablo y Rodrigo Mardones, *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile*, RIL Editores, Santiago.
- Rehren, A. (2000): *Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*, Documento de trabajo N° 305, Centro de Estudios Públicos.
- Remmer, K. (2007): "The political economy of patronage: expenditure patterns in the Argentine provinces", *The Journal of Politics*, 69(2), pp. 363-377.
- Schröter, B. (2010): "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), pp. 141-175.
- Scott, J. (1972): "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", *The American Political Science Review*, 66(1), pp. 91-113.
- Stokes, S. (2005): "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 99(3), pp. 315-325.
- Stokes, S. (2007): "Political Clientelism", en Stokes, Susan y Carles Boix, *Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Nazareno, M., V. Brusco y S. Stokes (2006): "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 46, pp. 63-86.
- Stokes, S., T. Dunning, M. Nazareno y V. Brusco (2013): *Brokers, Voters and Clientelism. The puzzle of distributive politics*, New York, Cambridge University Press.
- Tosoni, M. M. (2007): "Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México", *Perfiles Latinoamericanos*, 14(29), pp. 47-69.
- Torres, P. J. (2007): *De políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo político*, Buenos Aires, Espacio.
- Trotta, M. (2003): *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*, Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Szwarcberg, M. (2010): "Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino", *Nueva Sociedad*, 225, pp. 139-155.
- Szwarcberg, M. (2015): *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*, New York, Cambridge University Press.
- Valenzuela, A. (1977): *Political brokers in Chile. Local government in a centralized polity*, Durham, Duke University Press.
- Valenzuela Van Treek, E. y P. Yévenes (2015): "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presocrática y sus formas", *Revista Latinoamericana*, 14(40), pp. 469-488.
- Vommaro, G. (2008): "Diez años de ¿Favores por votos? El Clientelismo como concepto y etiqueta moral", en Rinesi Eduardo, Gabriel Vommaro y Matías Muraca, comp., *Si este no es el pueblo: Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*, Ediciones IEC - CONADU/Universidad Nacional de General San Martín.
- Vommaro, G. y C. Hélène (2016): *El Clientelismo Político desde 1950 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo veintiuno editores.
- Zapata Osorno, E. (2016): "Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local", *Estudios Políticos*, 49, pp. 167-185.
- Zarazaga, R. (2014): "Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine case", *Latin American Politics and Society*, 56(3), pp.23-45.

8. Anexo

Tabla 5. Estadísticos descriptivos de las variables analizadas

Variable	Obs	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Audiencias por cada 1000 habitantes	299	9.32	27.2	0	317
Log (audiencias por cada mil habitantes)	299	0.14	0.94	-21	2.5
Incumbencia (0=Novato/1=Incumbente)	299	0.5	0.5	0	1
Porcentaje de votos	299	53.4	10.47	26.2	100
Porcentaje de pobres	299	21	10.94	.29	59.74
Porcentaje de ruralidad	299	37.3	30.2	0	100
Partido (0=Otros/1=UDI)	299	0.14	0.34	0	1
Sexo (0=Mujer/1=Hombre)	299	0.87	0.33	0	1
Zona (0=Regiones/1=RM)	299	0.15	0.36	0	1

Fuente: elaboración propia con datos de www.infolobby.cl, www.subdere.cl y www.servei.cl