



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**¿Y LOS PARTIDOS? EL FUNCIONAMIENTO DEL PATRONAZGO EN LAS
ALCALDÍAS INDEPENDIENTES Y SUS EFECTOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

El caso de la Región Metropolitana, Chile

Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Juan Pablo Guajardo Mckay

Profesor guía:

Emilio José Moya Díaz

Miembros de la comisión:

**Andrea Peroni Fiscarelli
Enrique Isaac Paris Horvitz**

Santiago de Chile

2023

RESUMEN

En las elecciones municipales realizadas en 2021 en Chile resultaron electos(as) 104 alcaldes(as) independientes *fuera de pacto*, aproximadamente un tercio del total y el doble que en la elección municipal de 2016. Esta irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto* se produce en un contexto de crisis de legitimidad de los partidos políticos y descenso de la identificación partidaria y la participación electoral en el país. La presente investigación tiene como objetivo describir las lógicas de funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021, y analizar sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local. La propuesta teórica adoptada fue la elaborada Kopecký et al. (2008) y Scherlis (2012), que considera cuatro dimensiones para analizar el funcionamiento del patronazgo: Alcance, Responsabilidad, Motivaciones y Criterios de selección. Para esto, se tomaron como caso de estudio cuatro municipalidades de la Región Metropolitana, donde se realizaron 16 entrevistas en profundidad a concejales y burócratas de nivel intermedio de dichas comunas, y se analizaron datos cuantitativos de empleo municipal. Los hallazgos de esta investigación permiten concluir que los partidos políticos siguen teniendo una responsabilidad importante en las designaciones políticas, que el funcionamiento del patronazgo municipal depende en gran medida del contexto socioeconómico y político de la comuna, y que el patronazgo puede tener efectos tanto positivos como negativos sobre la implementación de políticas públicas.

Palabras clave: Patronazgo, partidos políticos, alcaldías independientes, gestión municipal, implementación de políticas públicas.

Hay cuoteos negativos y cuoteos positivos, de gente que llega a hacer una pega magistral y que tiene unas capacidades enormes, y que tiene una militancia política también y la declara abiertamente; y hay otros cuoteos políticos que son terribles.

Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”

DEDICATORIA

A mis padres, Carolina y Víctor Hugo, por siempre apoyarme y acompañarme en mis decisiones, por hacerme ver lo simple en las cosas que parecen complejas y por recordarme siempre qué es lo realmente importante.

A Isabel, por su compañía incondicional y ser fuente inagotable de cariño durante todos los procesos que hemos atravesado juntos.

A mis cinco hermanos, por su complicidad y extraordinario sentido del humor.

A mis amigos y amigas, por ofrecerme siempre una mirada distinta de las cosas.

AGRADECIMIENTOS

A Emilio Moya, por guiar esta investigación, las lecturas y comentarios realizados e instarme siempre desde su imaginación sociológica a complejizar la mirada sobre el objeto de estudio.

A Emmanuelle Barozet, por despertar y fomentar mi interés por las instituciones informales en política desde el año 2017.

A todo el equipo del Fondecyt Regular N°1211099, “No, esos no se cuentan”. Instituciones informales y cohesión social: legitimación, crítica y disputas en el orden normativo del Chile actual”, por contribuir desde su experiencia con material bibliográfico, comentarios y apreciaciones al desarrollo de esta investigación.

A las personas que fueron entrevistadas en el marco de esta investigación, por dedicarme un tiempo a pesar de las demandas administrativas de sus respectivas municipalidades.

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	vi
ÍNDICE DE FIGURAS	vi
RESUMEN	i
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ANTECEDENTES.....	3
2.1. Las municipalidades tras el retorno a la democracia	3
2.2. La crisis de los partidos políticos en Chile.....	6
2.3. La irrupción de las alcaldías independientes <i>fuera de pacto</i> en 2021	8
III. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	10
IV. MARCO TEÓRICO	12
4.1. El patronazgo como recurso organizacional de las autoridades políticas	12
4.2. Las particularidades del patronazgo frente a otras instituciones informales en política.....	15
4.3. Las dimensiones de análisis del patronazgo.....	17
4.4. La implementación en el proceso de las políticas públicas	19
4.5. Las burocracias y la implementación de políticas públicas en el ámbito municipal	21
V. METODOLOGÍA.....	23
VI. CARACTERIZACIÓN DE LAS COMUNAS SELECCIONADAS	28
VII. RESULTADOS	33
7.1. Alcance	33
7.2. Responsabilidad.....	42
7.3. Motivaciones	50
7.4. Criterios de selección.....	60
7.5. Los efectos del patronazgo sobre la implementación de programas y políticas públicas a nivel municipal	70
7.5.1. <i>Efectos positivos</i>	71
7.5.2. <i>Efectos negativos</i>	76
VIII. CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Alcaldías electas por pactos electorales en las Elecciones Municipales de 2021	8
Tabla 2. Alcaldías independientes fuera de pacto electas en la Región Metropolitana en 2021, según categorías agrupadas del Índice de Prioridad Social	24
Tabla 3. Muestra de entrevistas en profundidad	26
Tabla 4. Caracterización de las comunas seleccionadas	32
Tabla 5. Efectos positivos del patronazgo de las alcaldías independientes fuera de pacto	75
Tabla 6. Efectos negativos del patronazgo de las alcaldías independientes fuera de pacto	81

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Promedios de Gastos en Personal	34
Figura 2. Promedios de Gastos en Personal según modalidad jurídica, antes, durante y después de las elecciones de 2021	35
Figura 3. Gastos mensuales en personal por comuna entre junio de 2020 y mayo de 2022	39

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la instalación del gobierno del Presidente Gabriel Boric (2022-2026) y la designación de personal en los distintos servicios del Estado durante los primeros meses de 2022, se le solicitó la renuncia a su cargo a la entonces Directora del Servicio Mejor Niñez, Claudia Hurtado, quien militaba en un partido de oposición (Unión Demócrata Independiente, en adelante UDI). Esto reabrió el debate que se produce en el país cada vez que hay un recambio de las autoridades democráticamente electas, en torno a la transparencia de los procesos de selección en la administración y el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Al respecto, un miembro de la oposición, Claudio Eguiluz, de Renovación Nacional (en adelante, RN), señaló que “es mejor eliminar este proceso y dejarlo como era antes”, es decir, “que asuma un presidente y que todos los cargos sean solamente de operadores políticos y nadie de Alta Dirección Pública. Así nos ahorramos estos recursos y no engañamos a la gente que se somete a estos concursos” (Bío-Bío, 2022).

A nivel de cultura general y en medios de comunicación, se asume que el patronazgo siempre remite a la designación de “operadores políticos” dentro del aparato estatal en sus distintos niveles. En cambio, el concepto de patronazgo utilizado en esta investigación alude a la designación discrecional en cargos públicos no electivos (Grindle, 2012), siendo a la vez un elemento central en el funcionamiento de los partidos y las élites políticas (Barozet, Espinoza, & Ulloa, 2020; Grindle, 2012; Johnson & Libecap, 1994; Kopecký & Scherlis, 2008; Kopecký, Mair, & Spirova, 2012; Moya et al., 2021; Prats i Catalá, 2002). Si bien el caso descrito apunta al Gobierno Central, esta práctica está ampliamente extendida en la administración regional y municipal (Barozet & Espinoza, 2019; Moya & Garrido, 2018), e históricamente ha jugado un rol importante en la intermediación entre los distintos niveles de gobierno en Chile (Valenzuela A. , 2016). Asimismo, el patronazgo y otras instituciones informales en política han sido estudiadas por su relevancia en los procesos de implementación y diseño de las políticas públicas en América Latina (Helmke & Levitsky, 2006)

Tras la irrupción de 104 alcaldías independientes *fuera de pacto* en las elecciones municipales de 2021 en Chile, cabe preguntarse si el patronazgo pervive en contextos institucionales donde aparentemente ni los partidos políticos ni las élites parlamentarias ocupan un rol directivo. El objetivo de la presente investigación es describir las lógicas de funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 en la Región Metropolitana de Chile, y analizar sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local.

Se plantean tres hipótesis. Primero, en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 la responsabilidad de las designaciones no está concentrada en ningún actor político en particular, sino que está fragmentada en varios actores, incluyendo los

partidos. Segundo, el funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* varía según las características socioeconómicas de las comunas. Tercero, el patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* puede tener efectos tanto negativos como positivos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local.

La investigación se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los antecedentes, desde la consolidación de las administraciones municipales tras el retorno a la democracia, pasando por la crisis de los partidos políticos en Chile, hasta las elecciones municipales de 2021 en que irrumpen las alcaldías independientes *fuera de pacto*. En segundo lugar, se presentan los objetivos, las hipótesis y la relevancia de la presente investigación. En cuarto lugar, se desarrolla el marco teórico, centrado en el concepto de patronazgo y el proceso de implementación en políticas públicas. En quinto lugar, se presenta la estrategia metodológica adoptada, consistente en el análisis y comparación de datos cuantitativos de empleo municipal y la realización de entrevistas en profundidad. En sexto lugar, se caracterizan las municipalidades de la Región Metropolitana que se tomaron como casos de estudios, correspondientes a cuatro comunas que fueron identificadas mediante etiquetas para conservar el anonimato de las personas entrevistadas: *A1*, *A2*, *B1* y *B2*. En séptimo lugar, se presentan los principales hallazgos obtenidos a partir del análisis del material recabado y producido. Por último, se exponen las principales conclusiones de la investigación y su aporte teórico y metodológico al estudio del patronazgo, junto con sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local.

II. ANTECEDENTES

En este capítulo se presentan los antecedentes históricos y políticos de la presente investigación. En primer lugar, se repasa la historia de las municipalidades en Chile después de la dictadura, el rol preponderante que adquieren en la implementación de políticas públicas a nivel comunal y la consolidación de los partidos políticos al alero de la administración municipal. En segundo lugar, se aborda la crisis de legitimidad de los partidos políticos en Chile tras su consolidación en la década de los noventa y el descrédito que sufren tras escándalos de corrupción. En tercer lugar, se describe la inédita irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto* en las elecciones de 2021, en medio de un complejo contexto para los partidos políticos.

2.1. Las municipalidades tras el retorno a la democracia

Las municipalidades en Chile son los órganos del Estado encargados de la administración local de las comunas a lo largo del país. De acuerdo con la legislación, corresponden a “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Ministerio del Interior, 2007).

Actualmente, hay 345 municipalidades y están constituidas por un(a) alcalde(sa) que es su máxima autoridad, y un número de concejales que varía entre seis, ocho y diez personas, dependiendo de la cantidad de habitantes de la comuna. Tanto el(la) alcalde(sa) como los concejales son elegidos(as) cada cuatro años por sufragio universal. Los(as) concejales conforman el Concejo Municipal, cuya función es hacer efectiva la participación de la comunidad local, aprobar los planes de gestión de la comuna y fiscalizar el cumplimiento de los programas de inversión municipal dentro del presupuesto.

Cabe señalar que las atribuciones del Concejo Municipal son “sustancialmente inferiores” a las del(la) alcalde(sa), por lo que en la mayoría de los casos no constituye un adecuado contrapeso, sobre todo cuando los(as) concejales electos(as) son del mismo conglomerado o partido político del alcalde (Bunker & Navia, 2010, pág. 253). Entre las atribuciones que tienen los(as) alcaldes(as), se encuentran las de gestionar los recursos y bienes municipales y contratar, nombrar y remover funcionarios(as) para asegurar el cumplimiento de las funciones de la municipalidad (Ministerio del Interior, 2007).

Tras el Golpe de Estado de 1973, las alcaldías electas fueron reemplazadas por miembros del ejército, se destituyeron los concejos municipales y se reemplazaron por un órgano consultivo compuesto por partidarios(as) del régimen (Valenzuela A. , 2016).

Durante este periodo (1973-1990) comenzaron a transferirse una serie de responsabilidades a las municipalidades, tales como la provisión de salud y educación, lo que respondía a la intención de Pinochet de reducir el tamaño y la relevancia del Estado central, junto con fomentar la privatización de los servicios sociales (Eaton, 2004).

Las primeras elecciones municipales en Chile luego de la dictadura se realizaron en 1992. Producto del debilitamiento del Estado Central por parte del régimen y la transferencia de responsabilidades a las municipalidades, estas contaban con una autonomía y poder político mucho mayores que las alcanzadas durante el periodo anterior al Golpe de Estado (Eaton, 2004). Así, con el paso de los años las elecciones municipales se convirtieron en uno de los pilares de la descentralización y democratización del país (Bunker & Navia, 2010; Mardones, 2006). Agrupados en torno a dos grandes coaliciones políticas (una de centro izquierda y otra de centro derecha), los partidos políticos volvieron a ocupar el lugar que les correspondía previo al golpe militar de 1973 (Valenzuela & Scully, 1997; Montes, Mainwaring, & Ortega, 2000), representando intereses, formando a las élites políticas, siendo agentes de gobierno y seleccionando candidatos para distintos cargos públicos (Angell, 2003), tanto a nivel central como local.

A medida que los partidos políticos del país se fueron consolidando durante la década de los noventa y principios de los 2000, ampliaron sus bases de apoyo y algunos comenzaron a generar vínculos personalizados con el electorado, en algunos casos basados en el intercambio de bienes y servicios (Arriagada, 2005; Barozet, 2005; Pérez, 2020). Por ejemplo, los(as) exalcaldes(as) Hernán Pinto (Partido Demócrata Cristiano) en Valparaíso (1990-2004), Jaime Ravinet (Partido Demócrata Cristiano) en Santiago (1990-2000) y Jacqueline van Rysselberghe (Unión Demócrata Independiente) en Concepción (2000-2010), resultaron electos(as) en sus respectivas comunas durante varios periodos consecutivos mediante la articulación de redes personalizadas con el electorado local (Pérez, 2020). Esto es lo que Gardner (1991) denomina como “los abusos de la incumbencia”, donde el clientelismo y el patronazgo aparecen como estrategias políticas utilizadas por las autoridades para mantenerse en el poder.

Tras los procesos de descentralización del Estado durante la dictadura militar (1973-1990) y la democratización que se produjo en los gobiernos de la Concertación (Serrano, 1995), las municipalidades actualmente cumplen un rol fundamental en la ejecución de políticas públicas y provisión de servicios sociales en Chile (Vial, 2014). Esto se ve reflejado en los tipos de funciones que les corresponden a las municipalidades, consignadas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Por un lado, están las funciones que corresponden exclusivamente a las municipalidades, es decir que son privativas, tales como las que tienen que ver con la ejecución del Plan Comunal de Desarrollo, el Plan Regulador Comunal, las disposiciones sobre transporte público y

sobre construcción y urbanización, el aseo y ornato de la comuna, entre otras. Por otro lado, están las funciones que desarrolla en conjunto con otros órganos del Estado, tales como las que tienen que ver con la provisión de educación, salud, construcción de viviendas sociales, y “el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional”, entre otras (Ley Chile, 2022).

En definitiva, las municipalidades actúan como implementadores de políticas públicas y programas que muchas veces son diseñados en el Estado Central (Vial, 2014). Al mismo tiempo, les corresponden cada vez más responsabilidades “en materia de servicios, programas sociales y competencias de fiscalización” (Inostroza & Bernstein, 2009, pág. 270). Cabe señalar que esta tendencia podría revertirse durante los próximos años, debido a la creación de los Servicios Locales de Educación Pública,¹ además de las elecciones de Gobernadores Regionales desde el año 2021, quienes podrían disputar atribuciones y competencias a las municipalidades.

¹ Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se inició la desmunicipalización de la provisión de educación pública en el país, mediante la creación de 70 Servicios Locales de Educación Pública que estarán a cargo de jardines, colegios y liceos municipales (Ley Chile, 2017).

2.2. La crisis de los partidos políticos en Chile

Como se mencionó en el apartado anterior, tras el retorno a la democracia en 1990 los partidos políticos se fueron consolidando y ampliando sus bases de apoyo. El reinstaurado sistema de partidos políticos en Chile fue caracterizado durante décadas como estable, altamente institucionalizado (Mainwaring & Scully, 1995) y con elecciones que generaban una polarización moderada (Aninat et al., 2008).

Las características mencionadas no se reflejaban únicamente en las dinámicas electorales, sino también en los procesos de formulación de políticas públicas. Aninat et al. (2008) caracterizan estos procesos a partir de cuatro aspectos principales. Primero, un sistema de contrapesos que promueve transacciones políticas entre los distintos actores. Segundo, un alto poder del Ejecutivo para establecer la agenda legislativa, acorde con el sistema presidencialista del país. Tercero, la existencia de actores con poder de veto, varios de los cuales han dejado de existir tras las reformas realizadas a la Constitución con el paso de los años. Cuarto, un Poder Judicial independiente y una burocracia razonablemente eficiente. Estos aspectos, a los que cabe sumar la existencia de un grupo reducido de tomadores de decisiones, facilitaron la cooperación entre los distintos actores al momento de diseñar y formular políticas públicas (Aninat et al., 2008).

Diversos autores han señalado el importante papel que jugaron las instituciones informales en la coordinación de los actores políticos durante el periodo de transición y los gobiernos de la Concertación, en un contexto de debilidad institucional (Brinks et al., 2019; Helmke & Levitsky, 2006). Tal es, por ejemplo, el caso del “cuoteo”, consistente en la repartición de cargos públicos y listas electorales sobre la base de lealtades partidarias. Al posibilitar la convivencia entre distintos partidos políticos de centroizquierda en una misma coalición durante 20 años, el cuoteo fue una de las claves del éxito de la transición a la democracia (Siavelis, 2014). En este sentido, las instituciones informales permitieron en gran medida mantener los equilibrios, la gobernabilidad al interior de la coalición y la disciplina partidaria en el Congreso en un contexto post autoritario, fundamentales para diseñar e implementar políticas públicas en un sistema político como el chileno. (Barozet, 2005; Barozet, 2006; Siavelis, 2014; Siavelis et al., 2022).

Las instituciones informales perduraron en el funcionamiento del sistema democrático más allá del periodo post autoritario y los gobiernos de la Concertación. Estas, junto con otros enclaves transicionales, dificultaron la incorporación de la ciudadanía a la política y generaron consecuencias negativas en su capacidad de exigir mayores niveles de transparencia a sus representantes (Siavelis, 2014). Al mismo tiempo que la transición y los gobiernos democráticos después de 1990 se caracterizaban por la estabilidad, aumentaban el desinterés por la política, la desconfianza en las instituciones democráticas y disminuía la identificación con los partidos políticos (Ortega

Frei, 2003). Respecto a este último punto, Bargsted y Maldonado (2018) muestran que desde el año 1994 se ha producido un descenso significativo de la identificación partidaria en Chile, sobre todo en aquellas generaciones que nacieron después de 1950.

En 2014 y 2015 estallaron los casos Penta y SQM, nombrados así en la prensa por las empresas que se encontraban detrás del financiamiento ilegal de las dos principales coaliciones políticas del país. Como señalan Barozet et al. (2020), “Estos escándalos sometieron a la élite política a un rápido descrédito, profundizando la crisis de los partidos y de la democracia representativa” (pág. 599). Así, el desinterés y la desconfianza derivaron en una profunda crisis de legitimidad de los partidos políticos, en concordancia con su debilidad institucional y el poco enraizamiento que estos tienen en la sociedad, como diagnosticaron tempranamente Luna y Rosenblatt (2012).

Lo anterior se puede ver reflejado en los bajos niveles de identificación con los partidos en Chile, tomando como referencia la Encuesta CEP. Para 1994, sólo un 22% de los(as) encuestados(as) señaló no identificarse con ningún partido político, mientras que para el 2016, después de los escándalos de corrupción, alcanzó un 77% de las respuestas. Para diciembre de 2019, después del estallido social en octubre del mismo año, el 78% de los(as) encuestados(as) declaró no identificarse con ningún partido. En 2021 aumentaron levemente los niveles de identificación partidaria y un 73% declaró no identificarse con ningún partido, lo que aun así es una cifra sumamente alta en comparación con las mediciones anteriores al 2010.²

En un contexto marcado por el estallido social de 2019, la crisis de legitimidad de los partidos políticos y los cuestionamientos al gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) por el manejo de la pandemia por COVID-19, se realizaron las elecciones municipales en mayo de 2021 en Chile (Agüero, 2020). Los resultados mostraron una fuerte irrupción de las candidaturas independientes *fuera de pacto* y un retroceso de los partidos políticos en las alcaldías (Heiss, 2021, 2022; Ortiz, 2021). Esto es concordante con lo señalado por Mainwaring (2015) para las democracias en América Latina, donde la habilidad de las candidaturas independientes y/o antipartidistas para acceder a cargos públicos sirve como un indicador del afianzamiento de los partidos políticos en la sociedad.

² Los datos fueron extraídos de la página web de la Encuesta CEP, disponible en: <https://www.cepchile.cl/opinion-publica/encuesta-cep/>

2.3. La irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto* en 2021

Los(as) candidatos(as) independientes *fuera de pacto*, además de no haber estado afiliados(as) a un partido político dentro de los nueve meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las candidaturas, no contaron con el patrocinio de un pacto o subpacto político al inscribirlas (Ley Chile, 2022). Si bien en las elecciones de gobernadores regionales sólo dos de los 16 candidatos(as) electos(as) fueron independientes *fuera de pacto*, estas obtuvieron resultados mucho mejores en las elecciones municipales.³ De los(as) 345 alcaldes(as) del país, 104 de los(as) electos(as) fueron independientes *fuera de pacto*, aproximadamente un tercio del total y el doble que en la elección municipal anterior (La Tercera, 2021). Asimismo, representaron un número mayor de alcaldías electas que cualquiera de los pactos electorales (ver **Tabla 1**).

Tabla 1. Alcaldías electas por pactos electorales en las Elecciones Municipales de 2021

PACTO	RESULTADO
Chile Vamos	88
Frente Amplio	12
Dignidad Ahora	3
Chile Digno, Verde y Soberano	9
Unidad por el Apruebo	68
Unidos por la Dignidad	61
Independientes <i>fuera de pacto</i>	104
TOTAL	345

Fuente: elaboración propia

³ Las elecciones de gobernadores regionales también se realizaron el año 2021, pero no corresponden a los mismos comicios de las alcaldías. Se presentan estos resultados con el objetivo de mostrar el desempeño de las alcaldías independientes *fuera de pacto* en otro tipo de elecciones y dar cuenta de las dificultades que estas tienen para alcanzar otro tipo de cargos de elección popular, más allá del nivel municipal.

Nueve de las alcaldías independientes *fuera de pacto* resultaron electas en la Región Metropolitana, en las comunas de Cerro Navia, Conchalí, Pedro Aguirre Cerda, Renca, San Joaquín, Macul, Cerrillos, La Cisterna y Lampa. Si bien ninguno(as) de los(as) alcaldes(as) electos(as) está inscrito(a) formalmente en un partido, varios(as) militaron en el pasado en partidos tradicionales de izquierda, como el Partido Socialista (PS) o el Partido Comunista (PC). Algunos eran personalidades públicamente reconocidas al momento de la elección, como los alcaldes René de la Vega, exmúsico, y Luis Astudillo, también conocido como el “doctor de los pobres” por un reportaje escrito en 2015 y una nota televisiva en 2019. También varios fueron electos en sus respectivas alcaldías por primera vez en 2016, como Mauro Tamayo en Cerro Navia, René de la Vega en Conchalí, Claudio Castro en Renca y Gonzalo Montoya en Macul.

En algunas de estas comunas, las alcaldías anteriores a los(as) independientes *fuera de pacto* estuvieron involucradas en casos de corrupción, cohecho y/o malversación de fondos públicos. Por ejemplo, en Cerro Navia el alcalde Luis Plaza de RN estaba fue acusado por fraude al fisco por licitaciones irregulares en la comuna, en el marco del conocido “Caso Basura” (Cooperativa, 2019). En Renca, la exalcaldesa Vicky Barahona, militante de la Unión Demócrata Independiente (UDI), enfrentaba acusaciones por contratación irregular de personal municipal, gastos sin respaldo y venta de terrenos destinados a la construcción de viviendas sociales, entre otros cargos (CIPER, 2018). Por último, el exalcalde de La Cisterna, Santiago Rebolledo del Partido por la Democracia (PPD), enfrentó querellas por malversación de fondos públicos y fraude al fisco por licitaciones y adjudicaciones irregulares vinculados a las luminarias de la comuna (Bío-Bío, 2019).

Los(as) alcaldes(as) y concejales electos(as) asumieron sus cargos el día 28 de junio de 2021 y la irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto* da cuenta de la crisis de legitimidad por la que atraviesan los partidos políticos en Chile. En este sentido, la proliferación de liderazgos independientes y de una retórica anti elitista se explica en parte por la combinación de altos niveles de estabilidad electoral y desarraigo social durante las décadas anteriores (Luna & Rosenblatt, 2012), junto con la progresiva disolución de la identificación partidaria en Chile (Joignant et al., 2017; Morales, 2010; Morales, 2020).

En un contexto político marcado por el abstencionismo y la distancia de los partidos políticos de la ciudadanía (Pinillos & Sartor Schiavoni, 2019; PNUD, 2018), cabe preguntarse ¿qué rol ocupan los partidos políticos y los(as) parlamentarios(as) en las designaciones municipales cuando el edil no está inscrito ni adhiere a ningún partido? ¿cómo funciona el patronazgo cuando no hay estructuras partidarias que lo sustenten? ¿qué implicancias tiene la irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto* en la distribución del empleo público municipal y en la implementación de políticas públicas?

III. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación tiene como objetivo describir las lógicas de funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 en la Región Metropolitana de Chile, y analizar sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local. Los objetivos específicos son:

- i) Caracterizar el alcance, la responsabilidad, las motivaciones y los criterios de selección del patronazgo en alcaldías independientes *fuera de pacto*.
- ii) Comparar las lógicas de funcionamiento del patronazgo local en alcaldías independientes *fuera de pacto* en las municipalidades de los grupos del Índice de Prioridad Social (en adelante, IPS).
- iii) Identificar los principales efectos que tiene el patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de programas y políticas públicas municipales.

A modo de hipótesis se sostiene, en primer lugar, que en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 la responsabilidad de las designaciones no está concentrada en ningún actor político, a pesar de que el alcalde tenga una alta discrecionalidad para contratar personal, sino que está fragmentada en varios actores con distintos grados de incidencia. Aparte del alcalde, los(as) que están dentro de la propia gestión municipal tienen menos incidencia, como concejales(as) y funcionarios(as), mientras que autoridades externas tienen mayor incidencia, como otras alcaldías y partidos políticos.

En segundo lugar, se sostiene que el alcance, las motivaciones y los criterios de selección varían según el grupo del IPS al que pertenece cada comuna, por lo que es posible identificar características comunes y diferencias en los modos de funcionamiento del patronazgo local en las alcaldías independientes *fuera de pacto* de la Región Metropolitana. Esto se debe a que las comunas estudiadas presentan disímiles indicadores socioeconómicos, además de situarse en distintos contextos urbanos. Por esto, el patronazgo ocuparía un rol redistributivo más relevante en unas comunas que en otras, en los términos planteados por Calvo y Murillo (2008).

En tercer lugar, se sostiene que el patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* tiene efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local. Si bien Chile es un Estado centralizado en materia fiscal y las políticas públicas se diseñan en los ministerios y servicios públicos, las municipalidades muchas veces son las encargadas de la implementación parcial o total de las políticas (OCDE, 2017). Los efectos pueden ser tanto positivos como negativos, en el sentido de que pueden promover o dificultar la implementación de políticas públicas a nivel municipal.

La relevancia de estudiar el patronazgo radica en que, a pesar de la crisis de los partidos políticos y las reformas en probidad y transparencia que se han implementado en Chile, el patronazgo sigue estando ampliamente extendido en la administración pública (Olavarría-Gambi & Dockendorff, 2016). Recientemente, el caso más mediático es el de Miguel Ángel Aguilera (ex militante del Partido Socialista) en San Ramón (2012-2021), denunciado por pagos de sueldos injustificados, contratos a honorarios con personas ligadas al narcotráfico, contratos dobles y cargos falsos, e imputado por los presuntos delitos de cohecho, lavado de activos y enriquecimiento ilícito (El Mostrador, 2021a). Se le acusaba además de fidelizar a sectores del electorado de la comuna mediante la entrega de empleo público en la municipalidad (Sepúlveda & Segovia, 2021). Sin embargo, el patronazgo y sus efectos en la burocracia pública han sido constantemente desatendidos (Llano, 2016, 2017).

El ejemplo de San Ramón da cuenta de la extensión de las instituciones informales, en particular del patronazgo, en los niveles de gobierno que tienen menores regulaciones, sobre todo el municipal (Barozet & Espinoza, 2019; Mimica & Navia, 2019; Moya & Garrido, 2018). Las municipalidades juegan un rol central en la provisión de servicios y beneficios sociales y en la implementación de políticas públicas, además de ser una importante fuente de trabajo. Para el año 2020, las municipalidades emplearon un total aproximado de 112.534 personas a lo largo del país, de acuerdo con los datos más actualizados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). Las alcaldías cuentan con altos niveles de discrecionalidad al momento de contratar personal al interior de las municipalidades,⁴

Por lo anterior, en la presente investigación se busca conocer algunos de los efectos que ha tenido la crisis institucional de los partidos políticos en Chile, principalmente tres: la proliferación de alternativas electorales y actores expresamente apartidarios y/o anti-partidarios; la adaptación de las instituciones informales en política ante el ingreso de estos nuevos actores; y, la reconfiguración de la manera en que se regula y distribuye el empleo público municipal en Chile y sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local.

⁴ Conforme a lo establecido por el Artículo 22 del Decreto Ley N°3.551 de 1981: “Los empleados de las Municipalidades, con excepción de los Jueces de Policía Local, serán de la exclusiva confianza del Alcalde, quien podrá nombrarlos, promoverlos y removerlos con entera independencia de toda otra autoridad” (Ley Chile, 1981).

IV. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se desarrolla el marco teórico que guía el análisis de la presente investigación. En primer lugar, se aborda la discusión en la literatura sobre el patronazgo, con el objetivo de adoptar una concepción amplia. En segundo lugar, se diferencia el patronazgo de otras instituciones informales en política, como el clientelismo, la corrupción, la “captura del Estado” y el cuoteo. En tercer lugar, se exponen las dimensiones desde las cuales se analizará el patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 en Chile, adoptando y adaptando la perspectiva de Scherlis (2012) y Panizza et al. (2018). En cuarto lugar, se aborda el proceso de las políticas públicas y se enfatiza en la etapa implementación, sobre la que trata la presente investigación. Por último, se hace referencia al rol de las burocracias “a nivel de la calle” y “de nivel intermedio” en el proceso de implementación de políticas públicas y los efectos que puede tener el patronazgo sobre la implementación de políticas públicas.

4.1. El patronazgo como recurso organizacional de las autoridades políticas

A partir de los aportes de Ostrom (1986) y Crawford y Ostrom (1995), Murillo et al. (2021) conceptualizan las instituciones formales como “reglas que estructuran el comportamiento y las expectativas de los seres humanos”, especificando los roles de los actores, exigiendo determinados comportamientos y sancionando el incumplimiento (pág. 28). En cambio, las instituciones informales en política son conjuntos de reglas compartidas que estructuran el comportamiento pero, a diferencia de las anteriores, generalmente son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficiales (Helmke & Levitsky, 2006). Entre estas se encuentran el clientelismo, la corrupción, la “captura del Estado”, el cuoteo y el patronazgo, entre otras. De acuerdo con O’Donnell (1996), estas instituciones informales son particularistas, en contraposición con las instituciones que responden a “concepciones universalistas orientadas a la obtención de alguna versión del bien público” (pág. 233). El autor argumenta que las instituciones informales fueron un componente central en los procesos de democratización en América Latina durante la década de los noventa, por lo que en muchas de las nuevas democracias el particularismo está asentado en sus instituciones políticas.

En la literatura, el patronazgo es considerado como una estrategia de los partidos políticos para monopolizar recursos públicos, ganar elecciones (Pappas, 2009; Johnston, 1979) y entregar premios de consuelo a los(as) candidatos(as) que no resultan electos(as) (Johnson & Libecap, 1994). Por ejemplo, Kopecký y Scherlis (2008) definen el patronazgo como el poder de un partido para nombrar personas en cargos públicos, ya sea en el servicio civil, empresas públicas, universidades, comités asesores, comisiones y empleo público en general. Por lo anterior, el patronazgo ha sido considerado como un recurso organizacional de los partidos políticos (Kopecký et al., 2012; Kopecký et al., 2022; Panizza et al., 2018).

Calvo y Murillo (2008) sostienen que los partidos políticos buscan atraer al electorado no sólo diferenciándose en materia programática, sino también a través de medidas redistributivas consistentes en el reparto de empleo, sobre todo orientadas hacia los sectores que son más dependientes del gasto público. En este sentido, el patronazgo también puede ser considerado como una estrategia redistributiva distinta a la redistribución impositiva, pues le permite a un sector del electorado acceder a empleos con una mayor remuneración y estabilidad que la que obtendrían en el sector privado con las mismas credenciales (Rostagno et al., 2001). Al mismo tiempo, el patronazgo favorece a las autoridades incumbentes, en tanto genera expectativas de acceso a recursos y empleo público en determinados electorados (Robinson & Verdier, 2013; Huber & Ting, 2021). Siguiendo a Scherlis (2012), el patronazgo incluye no sólo a los nombramientos en las posiciones de mayor responsabilidad política, sino también a “las incorporaciones realizadas en niveles medios e inferiores de la administración” (pág. 50), como en el caso del nivel municipal.

Aparte de los partidos políticos, investigaciones recientes en Chile muestran la influencia que ejercen los parlamentarios en las designaciones. Moya et al. (2021) muestran que los(as) parlamentarios(as) se han convertido en un actor relevante en el patronazgo en las Gobernaciones Regionales y muchas de las designaciones tienen como objetivo asegurar su apoyo durante las elecciones. En el caso particular de las alcaldías y su relación con los(as) parlamentarios(as), Toro (2017) señala que, producto del fortalecimiento de las municipalidades durante la dictadura militar y el debilitamiento de los partidos políticos, la integración autorreferencial reemplazó la estructura vertical estudiada por Valenzuela (2016). Es decir, los(as) parlamentarios(as) han perdido su poder en los espacios locales en tanto intermediarios(as), mientras que los(as) alcaldes(as) ganaron autonomía frente a otros(as) actores gracias a la “alcaldización de la política”. Esto último alude al proceso histórico mediante el cual la dictadura transfirió las responsabilidades de implementación de las políticas públicas desde el nivel central de gobierno al comunal. Junto con posicionar a los(as) alcaldes(as) como figuras centrales en la entrega de beneficios y servicios sociales, la “alcaldización de la política” debilitó el poder de los partidos políticos y la adhesión ciudadana a propuestas programáticas (Valdivia et al., 2012). En este contexto adquieren una mayor importancia los vínculos directos entre las autoridades políticas y el electorado, lo que en ocasiones permite prescindir de la intermediación partidaria y de las jerarquías definidas por el centralismo estatal (Barozet, 2003; Rehren, 1991).

De acuerdo con lo anterior, el patronazgo será entendido como una institución informal en política, consistente en la designación discrecional en cargos públicos no electivos (Grindle, 2012), es decir, sin atravesar un proceso de selección transparente (Flinders M. , 2009). El patronazgo puede ser motivado por una serie de fines distintos más allá de lo electoral, y es un recurso organizacional explotado por las autoridades políticas (Gordin J. , 2002), en este caso por las alcaldías independientes *fuera de pacto*,

ocupando así un rol importante en el funcionamiento de las instituciones democráticas en Chile en sus distintos niveles. Ahora bien, debido a la amplitud de la definición utilizada, cabe diferenciar el patronazgo de otras instituciones informales y prácticas políticas con las que comúnmente es relacionado en la literatura.

4.2. Las particularidades del patronazgo frente a otras instituciones informales en política

Siguiendo a Piattoni (2001) y a Kopecký y Scherlis (2008), el patronazgo es distinto al clientelismo y a la corrupción principalmente por los fines que persigue. El clientelismo es una práctica política consistente en el intercambio de beneficios con el objetivo de obtener apoyo electoral a cambio. A diferencia del clientelismo, el patronazgo no sólo tiene fines electorales, sino que también puede contribuir a la consecución de fines organizacionales o de gobierno, y a influir en el diseño e implementación de políticas públicas (Oszlak, 2009; Panizza et al., 2018; Scherlis G. , 2012). Por lo anterior, a pesar de que el clientelismo y el patronazgo muchas veces son asimilados en la literatura,⁵ en esta investigación serán entendidos como dos fenómenos distintos, siguiendo la línea de las investigaciones en Chile de Moya y Garrido (2018) y Moya et al. (2021).

En cuanto a la corrupción, esta consiste en el “incumplimiento de una norma realizada por una persona que desarrolla una función pública, con la finalidad de obtener un beneficio, ya sea propio o de un colectivo, social o institucional” (Soriano, 2011, pág. 385). En este sentido, la corrupción se diferencia del patronazgo en que los nombramientos discrecionales no contribuyen necesariamente a la obtención de ganancias privadas (Kopecký & Scherlis, 2008; Kopecký et al., 2008).

También es posible distinguir el patronazgo de lo que Godinho et al. (2018) denominan como “captura del Estado”, consistente en la confabulación entre actores políticos y privados para acumular poder dentro del aparato estatal, en particular sobre empresas públicas. Las redes clandestinas que sustentan este fenómeno son de carácter ilegal y enriquecen a quienes forman parte de ellas, secuestrando funciones estatales que se habían desarrollado originalmente para servir al interés público. Si bien el patronazgo puede tener como consecuencia una “captura del Estado”, como muestran Szarzec et al. (2020) para el caso de las empresas públicas en Polonia, también puede perseguir múltiples fines distintos y no implica necesariamente la confluencia entre intereses políticos y privados.

Por último, el patronazgo será entendido como un fenómeno distinto al cuoteo. De acuerdo con Siavelis (2014), el cuoteo consiste en la repartición de cargos públicos y listas electorales sobre la base de lealtades partidarias. Esta institución informal cumple la función de lograr una determinada distribución del poder que incentiva la mantención de coaliciones y relaciones de colaboración entre partidos políticos. Por ejemplo, en el caso de la Concertación el cuoteo “fue diseñado como una institución destinada a garantizar la amplia y completa representación de todos los partidos de la coalición”,

⁵ Como señalan Moya y Garrido (2018), las investigaciones de Schröter (2010), Auyero (2002), Levitsky (2007), Strokes et al. (2013) y Resico (2015) no distinguen entre clientelismo y patronazgo.

permitiendo que los partidos mantuvieran sus respectivas lealtades durante la transición a la democracia (Siavelis, 2009, pág. 8). Como muestran Siavelis et al. (2022), el cuoteo jugó un rol importante en el proceso de transición y consolidación democrática de Chile, siendo una institución informal que es dinámica y tiene lógicas de funcionamiento particulares en los distintos niveles de gobierno, incluyendo el municipal.

Ahora bien, a pesar de que el cuoteo consiste en formas de incorporación a la administración que no se basan necesariamente en el mérito ni atraviesan procesos transparentes de selección, se trata de un fenómeno distinto al patronazgo. Esto se debe principalmente a que las motivaciones y los criterios de selección pueden ser muy diferentes en ambos casos. La función del cuoteo es mantener equilibrios partidarios al interior de una coalición y la selección depende, por lo tanto, de lealtades partidarias. En cambio el patronazgo, si bien puede estar motivado para alcanzar equilibrios políticos, se trata de un fenómeno más amplio que no responde únicamente a una motivación en particular, como señalan Kopecký et al. (2008) y Scherlis (2012). Consecuentemente, en el patronazgo pueden coexistir múltiples criterios de selección, en tanto no responde únicamente a lealtades partidarias sino de diverso tipo, como familiares, amistosas, tecnocráticas y también partidarias.

De acuerdo a lo expuesto en este apartado, el patronazgo es una institución informal que no puede ser asimilada ni reducida a otras como el clientelismo, la corrupción, la “captura del Estado” o el cuoteo. Esto se debe principalmente a que, a diferencia de las otras instituciones informales, el patronazgo responde a una serie de motivaciones distintas y sus criterios de selección no están basados en un solo tipo de lealtad en particular. Por lo tanto, se reconoce en el patronazgo una lógica de funcionamiento diferente a la preponderante en otras instituciones informales.

4.3. Las dimensiones de análisis del patronazgo

Para analizar las lógicas de funcionamiento del patronazgo, se adoptará el enfoque propuesto por Kopecký et al. (2008), luego modificado por Scherlis (2012) y utilizado por Panizza et al. (2022) en *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. Este enfoque considera cuatro dimensiones de análisis de las designaciones discrecionales en el sector público: Alcance, Responsabilidad, Motivaciones y Criterios de selección. Si bien fue elaborado para analizar las designaciones partidarias, en este caso será utilizado para estudiar el patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 en la Región Metropolitana, las que no contaron formalmente con el auspicio de un partido político o conglomerado de partidos al momento de la elección. A continuación, se explica cada una de las dimensiones de análisis para estudiar el funcionamiento del patronazgo.

El Alcance responde a la pregunta de cuánto se designa, estableciendo la extensión y amplitud de las designaciones realizadas por el o los partidos dentro del aparato estatal. Aborda también la profundidad de las designaciones, es decir, “hasta qué categorías de funcionarios alcanzan los partidos” (Scherlis G. , 2012, pág. 51). En la presente investigación, con Alcance se entiende la cantidad de designaciones realizadas por la administración de la alcaldía independiente *fuera de pacto*, en comparación con la administración anterior, y las modalidades contractuales y áreas en que esas designaciones se concentran.

La Responsabilidad responde a la pregunta de quién designa, observando cuáles son los actores que controlan efectivamente la distribución de cargos y el nivel de fragmentación/concentración de dicho control. (Scherlis G. , 2012). En la misma línea, Panizza et al. (2018) señalan que la Responsabilidad refiere al poder real que distintos actores políticos tienen sobre las designaciones, independiente de su poder legal. En esta investigación, la Responsabilidad refiere a los distintos papeles que juegan en el patronazgo local las alcaldías independientes *fuera de pacto*, los partidos políticos, los(as) parlamentarios(as) (senadores y diputados), concejales y otras autoridades. Esto permite reconocer el nivel de centralización o fragmentación de las designaciones políticas al interior de las municipalidades.

Las Motivaciones refieren a los objetivos que persiguen las designaciones (Scherlis G. , 2012). Siguiendo la taxonomía propuesta por Panizza et al. (2018), se reconocen cuatro tipos de Motivaciones: i) Contar con el asesoramiento técnico de expertos alineados con sus puntos de vista políticos para el diseño de políticas e implementación, lo que requiere combinar las capacidades técnicas y políticas; ii) controlar la burocracia pública y otros recursos públicos, en nombre de un partido o autoridad política determinada; iii) asegurar el apoyo político para iniciativas de política pública, donde los designados comúnmente se denominan como operadores políticos y generalmente son

militantes que ocupan altos y medios cargos en la administración; y iv) asegurar apoyo electoral para la autoridad política, tarea desempeñada generalmente por personas contratadas en niveles bajos de la administración o actores barriales, en la dimensión más clientelar del fenómeno (págs. 65-66). En una línea similar, Scherlis (2012) señala que las motivaciones pueden ser para mejorar el desempeño electoral de la autoridad política, recompensar a militantes y miembros del equipo de campaña, mantener la cohesión intrapartidaria, ampliar la coalición de actores políticos o cooptarlos y, por último, asegurar el control del gobierno y las instituciones públicas, en este caso de la municipalidad.

Por último, los Criterios de selección refieren a las características de las personas designadas que se toman en cuenta al realizar los nombramientos, ya sea pertenencia partidaria y organizativa, competencia profesional o vínculos personales con la alcaldía (Scherlis G. , 2012). En esta investigación, los Criterios de selección que toman en cuenta los(as) distintos actores, en particular la alcaldía independiente *fuera de pacto*, son la pertenencia de la persona designada en algún partido político u organización de la comuna, sus capacidades técnicas y su vínculo con la alcaldía, ya sea por lazos familiares o confianza personal.

Estas dimensiones de análisis dan cuenta de la variedad de formas que puede adquirir el patronazgo y, consecuentemente, los diversos roles que este puede desempeñar en los ámbitos formales de decisión política. Algunos autores sostienen que el patronazgo deteriora el funcionamiento de las instituciones públicas al introducir personal bajo criterios que responden más a lealtades políticas y partidarias que a capacidades personales y al mérito, incrementando así los riesgos de corrupción (Remmer, 2007). Otros autores, argumentan que mediante el patronazgo en ocasiones se busca introducir en el aparato público a personas con determinadas competencias, para influir sobre el proceso de implementación de políticas públicas y alcanzar el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente (Oszlak, 2009; Panizza et al., 2018; Scherlis G. , 2012). Como señala Llano (2016), las autoridades políticas han utilizado el patronazgo tanto como “mecanismo de cooptación”, como “para asegurar ciertos niveles de competencia técnica” en la administración pública (pág. 131). En este sentido, en la literatura es posible reconocer una relación ambivalente entre el patronazgo y la eficacia en la implementación de políticas públicas.

4.4. La implementación en el proceso de las políticas públicas

La idea de dividir el proceso de políticas públicas en etapas fue introducida por primera vez por Laswell (1956), quien identificó siete componentes: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Si bien este modelo fue ampliamente criticado por ser fuertemente normativo, prescriptivo y lineal (Jann & Wegrich, 2007), fue un punto de partida importante para que otros(as) autores(as) desarrollasen propuestas alternativas para estudiar el proceso de las políticas públicas. En esta investigación, se adoptará el modelo presentado por Lahera (2004), que identifica cuatro “momentos analíticos” en el proceso de las políticas públicas: “Programa”, “Diseño”, “Implementación” y “Evaluación”.

De acuerdo con el enfoque abierto del modelo de análisis de Lahera (2004), las etapas corresponden sólo a dimensiones que permiten diferenciar los distintos momentos de las políticas públicas, por lo que no se busca identificar causalidades entre ellos ni se asume que son estrictamente lineales. También tiene un “carácter realista”, en tanto se sostiene sobre los supuestos de que no todas las ideas de la agenda política entran en el programa y de que pueden existir contradicciones entre los distintos procesos del modelo. En este sentido, Lahera (2004) hace hincapié en la implementación, advirtiendo que es “habitualmente imperfecta” y que puede ser discordante con el diseño inicial de las políticas (pág. 12).

Esta investigación se centra en la implementación de las políticas públicas, para identificar de qué manera esta se puede ver afectada por instituciones políticas informales, en particular el patronazgo, en un contexto de debilidad institucional, como es el caso de Chile. Se utilizará la definición general de la implementación elaborada por Aguilar (1992), quien señala que corresponde al “proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo”. Es decir, “convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva”, el tránsito entre el diseño de la política a “lo efectuado” (pág. 13).

En el estudio sobre políticas públicas se presta especial atención a los procesos de diseño y evaluación, generalmente bajo el supuesto de que los resultados sociales esperados dependen únicamente de ellos. El argumento detrás de esta lógica es que las políticas públicas son negociadas y elaboradas a partir de un diagnóstico, y cualquier tipo de “desajuste” entre la aplicación de la política y sus efectos previstos requiere volver nuevamente al diseño. Siguiendo este argumento, el proceso de evaluación permite justamente identificar aquellos aspectos que motivaron el “desajuste”, para resolverlos en un nuevo diseño y volver a “aplicar” la política reformulada (Cortázar, 2007; Majone, 1992).

Lo anterior es lo que Cortázar (2007) denomina como la “concepción mecanicista del proceso de política”, donde el rol que juegan los implementadores se limita a “aplicar” o

“ejecutar” el diseño establecido, siguiendo los supuestos de los enfoques “Top down” predominantes en las décadas de los setenta y ochenta (Barrett, 2004) y la concepción de “burocracia maquina” de Mintzberg (1984). Por el contrario, en la implementación de políticas públicas muchas veces pueden haber “poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones”, transformándose en un proceso complejo, elusivo y conflictivo (Aguilar, 1992, pág. 2).

A pesar de lo anterior, se le presta poca atención al proceso de implementación de las políticas públicas y, por ende, a las complejas circunstancias cotidianas e interaccionales que pueden hacer fracasar una intervención (Cortázar, 2007; Pressman & Wildavsky, 2000). Por esto, Lahera (2006) recalca la necesidad de estudiar el proceso de implementación de políticas públicas para identificar las capacidades y limitaciones que los Estados tienen en la materia, en particular en América Latina. De esta manera, sostiene el autor, será posible introducir los cambios institucionales necesarios para mejorar la eficacia y las estrategias de las entidades gubernamentales encargadas de la implementación.

4.5. Las burocracias y la implementación de políticas públicas en el ámbito municipal

Las circunstancias cotidianas e interaccionales que pueden hacer fracasar una política pública diseñada refieren principalmente a las rutinas y los modos de acción de los organismos gubernamentales que están en contacto directo con los(as) beneficiarios(as) de la política pública. Es justamente en estos espacios donde los ciudadanos experimentan directamente la manera de actuar del Estado, a través de lo que Lipsky (1980) denomina como “burócratas a nivel de la calle”. Estos son conceptualizados por el autor como funcionarios(as) públicos que interactúan directamente con las personas beneficiarias de la política y que, por lo tanto, tienen discreción sobre la dispensación de beneficios y sanciones, de modo que son fundamentales para alcanzar los objetivos de la política pública (Lipsky, 1980).

En un nivel jerárquico superior se encuentran los(as) “burócratas de nivel intermedio”, conceptualizados por Lotta et al. (2015) como los(as) actores responsables de la gestión intermedia en las burocracias públicas y privadas, tales como gerentes, directores coordinadores y supervisores.⁶ Los(as) “burócratas de nivel intermedio” juegan un rol fundamental en las políticas públicas, debido a que constituyen el vínculo entre quienes las formulan y las “burocracias a nivel de calle”. Las traducciones entre ambos niveles pueden determinar el desempeño de la política pública (Floyd & Wooldridge, 1992).

Tanto las burocracias “a nivel de la calle” como las de “nivel intermedio” pueden experimentar importantes desafíos y presiones a nivel individual. Al respecto, y en la misma línea que Lipsky (1980), Majone (1992) considera que la implementación es una “parte esencial del proceso de toma de decisiones” (pág. 409), debido a que los(as) burócratas elaboran modos de acción para enfrentar restricciones y dificultades no previstas. Es decir, no necesariamente responden a rutinas administrativas definidas de antemano, lo que genera brechas entre el diseño inicial y el resultado final de las políticas (Gunn, 1978; Knoepfel et al., 2007).⁷ En definitiva, las decisiones y discrecionalidad de las burocracias “a nivel de la calle” y de “nivel intermedio” durante la implementación son una parte importante del desempeño de las políticas públicas (Dussage et al., 2018; Lipsky, 1980; Lotta et al., 2015; Majone, 1992).

⁶ A modo de ejemplo, podemos mencionar el caso de las escuelas públicas en Chile, encargadas de la provisión de educación. Los(as) maestros(as) y directores(as) serían los(as) “burócratas a nivel de la calle”, mientras que los(as) “burócratas de nivel intermedio” serían las personas encargadas de liderar la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública, es decir, sus respectivos directores ejecutivos.

⁷ Estas brechas entre el diseño de la política y su resultado final, producto de la impredecibilidad del proceso de implementación, fueron conceptualizadas tempranamente por Gunn (1978) como “policy implementation gap”.

En Chile, las municipalidades son esenciales en la implementación de políticas públicas (Bernstein & Inostroza, 2009) y ambos tipos de burocracias se encargan de la gestión de proyectos a nivel local, por lo que son determinantes en la manera en que la ciudadanía experimenta su vínculo con el Estado. En el ámbito municipal, los(as) “burócratas a nivel de la calle” son todas aquellas personas que ocupan rangos no directivos en la jerarquía administrativa y cuyas labores exigen un contacto directo con los(as) habitantes de la comuna. Por su parte, los(as) “burócratas de nivel intermedio” generalmente son de confianza de la alcaldía y ocupan cargos directivos en la gestión, tales como el Secretario Municipal, Asesor Jurídico, Administrador Municipal, Director de Administración y Finanzas, Secretario Comunal de Planificación y Coordinación, Director de Desarrollo Comunitario y Director de Obras Municipales.

Lo anterior será considerado para exponer los efectos del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas a nivel local. Estos serán estudiados a partir de las designaciones y remociones en las municipalidades por parte de las alcaldías independientes *fuera de pacto*, y serán conceptualizados como *efectos positivos* o *efectos negativos*, según sea el caso. Por *efectos positivos*, se entenderán todas aquellas consecuencias derivadas de la contratación y remoción de burócratas municipales “al nivel de la calle” y de “nivel intermedio” por parte de las alcaldías independientes *fuera de pacto*, que promueven o facilitan la implementación de políticas públicas y programas municipales. En cambio, se considerarán como *efectos negativos* todas las consecuencias de la contratación y remoción de burócratas municipales “al nivel de la calle” y de “nivel intermedio”, que de alguna manera dificultan o impiden la implementación de políticas públicas y programas municipales.

En esta investigación, se sostiene que el patronazgo llevado a cabo por las alcaldías independientes *fuera de pacto* produce efectos tanto positivos como negativos en la implementación de políticas públicas a nivel local. Por un lado, debido a que los alcaldes entrantes disponen menos de redes partidarias que sus contrincantes militantes, sumado a que la mayoría no cuenta con experiencia previa en la administración pública, el patronazgo deteriora las capacidades técnicas de las municipalidades y afecta negativamente a su funcionamiento. Por otro lado, las alcaldías independientes *fuera de pacto* cuentan con una mayor libertad de acción para incorporar personal político en las municipalidades, lo que les permite apoyarse en redes diversas más allá de las partidarias y comprometer apoyo y recursos de otros actores mediante las designaciones.

V. METODOLOGÍA

En esta investigación se utilizará la metodología de estudio de caso, que de acuerdo con Gerring (2015) corresponde al estudio intensivo de una o varias unidades, “con el propósito de entender un conjunto mayor compuesto por unidades similares” (pág. 82). El fenómeno que se busca entender es el funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* en la Región Metropolitana, con sus respectivos efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel municipal. Las unidades estudiadas corresponden a cuatro comunas de la misma región. La elección de esta metodología responde principalmente a tres consideraciones de las ocho mencionadas en la investigación de Gerring (2015). Primero, por sus fortalezas para realizar inferencias descriptivas en lugar de causales. Segundo, por permitir realizar análisis en profundidad, por sobre la amplitud y la acotación. Tercero, por la priorización de la comparabilidad interna por sobre la representatividad externa. Estos tres puntos son concordantes con los objetivos específicos de la presente investigación.

Las comunas en que resultaron electas alcaldías independientes *fuera de pacto* en 2021 en la Región Metropolitana son Cerro Navia, Conchalí, Pedro Aguirre Cerda, Renca, San Joaquín, Macul, Cerrillos, La Cisterna y Lampa, y fueron clasificadas en los cinco grupos del Índice de Prioridad Social (en adelante, IPS) de 2022, a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia, de la Región Metropolitana de Santiago.⁸ Este índice, elaborado por primera vez en 1995, es un indicador compuesto que integra aspectos relevantes del desarrollo social comunal, considerando las dimensiones de ingresos, educación y salud. En este sentido, “permite dimensionar el nivel de desarrollo relativo alcanzado por la población de una comuna” y establecer comparaciones con el resto de las comunas. Mediante este instrumento se “focalizan programas, proyectos y/o recursos en aquellas áreas y poblaciones que presentan mayores carencias relativas”. Su ventaja metodológica es que “puede descomponerse en las dimensiones e indicadores que lo conforman, lo cual permite examinar la composición y el efecto de cada uno de ellos en el resultado final” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022, pág. 5).⁹

⁸ En los casos de Cerro Navia y Renca, los alcaldes independientes *fuera de pacto* fueron electos por primera vez en 2016 y en 2021 consiguieron la reelección con amplias mayorías, obteniendo el 76% y el 93% de los votos, respectivamente.

⁹ La dimensión de Ingresos se compone de los indicadores “Porcentaje de población comunal perteneciente al 40% de menores ingresos de la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares” e “Ingreso promedio imponible de los afiliados vigentes al Seguro de Cesantía”. La dimensión de Educación se compone de los indicadores “Resultados de la Prueba SIMCE de los 8º años básicos”, “Resultados Prueba de Transición Universitaria” y “Porcentaje de Reprobación en la Enseñanza Media”. Por último, la dimensión de Salud se compone de los indicadores “Tasa de años de vida potencialmente perdidos por habitante entre 0 y 80 años”, “Tasa de fecundidad

De acuerdo con el IPS, las comunas de Cerro Navia y Conchalí son de “Alta Prioridad Social”; Pedro Aguirre Cerda, Renca y San Joaquín son de “Media Alta Prioridad Social”; Cerrillos, Lampa y La Cisterna son de “Media Baja Prioridad Social”; y Macul es de “Baja Prioridad Social”. Las comunas “Sin Prioridad Social” son Ñuñoa, La Reina, Lo Barnechea, Providencia, Las Condes y Vitacura, y en ninguna de ellas fue electa una alcaldía independiente *fuera de pacto*. Debido a la baja frecuencia de cada uno de los grupos, las comunas con alcaldías independientes *fuera de pacto* de la Región Metropolitana fueron agrupadas en dos categorías: “Alta y Media Alta Prioridad Social”, que incluye a Cerro Navia, Conchalí, Pedro Aguirre Cerda, Renca y San Joaquín; y “Baja y Media Baja Prioridad Social”, que incluye a Macul, Cerrillos, La Cisterna y Lampa.

Se seleccionaron dos municipalidades de cada categoría dentro del grupo de alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 en la Región Metropolitana. Se realizó un muestreo por conveniencia, es decir, tomando en cuenta la accesibilidad y proximidad de las comunas a estudiar, (Otzen & Manterola, 2017). Además, se tuvo en cuenta el principio de máxima variación, de modo que se seleccionaron comunas ubicadas en distintas áreas geográficas de la Región Metropolitana y con distintos niveles de desarrollo, con el objetivo de identificar la mayor cantidad de expresiones del patronazgo municipal en las alcaldías independientes *fuera de pacto*. Las comunas que fueron seleccionadas del grupo de “Alta y Media Alta Prioridad Social” fueron etiquetadas como A1 y A2, mientras que a las de “Baja y Media Baja Prioridad Social” B1 y B2 (ver **Tabla 2**).

Tabla 2. Alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en la Región Metropolitana en 2021, según categorías agrupadas del Índice de Prioridad Social

GRUPO	COMUNAS
Alta y Media Alta Prioridad Social	A1, A2
Baja y Media Baja Prioridad Social	B1, B2

Fuente: elaboración propia

específica de mujeres entre 15 y 19 años” y “Porcentaje niños y niñas menores de 6 años en situación de malnutrición” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022).

Para analizar el Alcance, la Responsabilidad, las Motivaciones y los Criterios de selección del patronazgo, se utilizó un enfoque cualitativo, consistente en la realización de entrevistas en profundidad en las municipalidades seleccionadas, dirigidas a:

- i) Concejales electos(as) en 2021,¹⁰ debido a su rol fiscalizador tanto del “cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal”, como de las actuaciones del alcalde (Ley Chile, 2022).
- ii) Directores(as) de control de las municipalidades seleccionadas, debido a su rol como apoyo a la gestión municipal para procurar la eficiencia administrativa de acuerdo con las normas legales, entre ellas las relativas a Gastos en Personal.
- iii) Directivos de confianza del alcalde, tales como Secretario Municipal, Asesor Jurídico, Administrador Municipal, Director de Administración y Finanzas, Secretario Comunal de Planificación y Coordinación, Director de Desarrollo Comunitario y Director de Obras Municipales. Fueron entrevistados(as) en calidad de informantes claves, debido a su vínculo personal o político con el alcalde y a que sus incorporaciones a la municipalidad responden en muchas ocasiones al patronazgo, por lo que tienen una fuerte cercanía con el objeto de estudio (Taylor & Bogdan, 1987).

Tanto los(as) directores de control como los(as) directivos de confianza de las alcaldías corresponden a “burócratas de nivel intermedio”, por lo que pueden entregar información relevante sobre los efectos del patronazgo sobre la implementación de políticas públicas a nivel municipal. Para resguardar las identidades de las personas entrevistadas, los(as) directores(as) de control y directivos del alcalde fueron denominados(as) como “burócratas de nivel intermedio”, mientras que en el caso de los(as) concejales sólo se indicó el sector político con el que se identifican (izquierda o derecha). Se realizó un total de 16 entrevistas entre los meses de julio y agosto de 2022,

¹⁰ Para efectos de la presente investigación, se consideran como concejales de izquierda a quienes se autodefinen como tales o contaron con el auspicio de algún partido político de izquierda en las elecciones de 2021 (Partido Socialista, Partido Por la Democracia, Partido Demócrata Cristiano, Partido Comunista, Convergencia Social, Revolución Democrática, Partido Liberal, Comunes, Federación Regionalista Verde Social, y Partido Radical). En lo que respecta a los(as) concejales de derecha, corresponde a quienes se autodefinen como tales o contaron con el auspicio de algún partido político de derecha en las elecciones de 2021 (Partido Republicano de Chile, Evolución Política, Unión Demócrata Independiente, y Renovación Nacional). No se incluyó al Partido de la Gente, debido a que se constituyó como partido político ante el Servel el 26 de julio de 2021, es decir, posterior a las elecciones municipales de ese año (Servicio Electoral de Chile, 2022).

en las modalidades presencial o virtual, dependiendo de la preferencia de la persona entrevistada (ver **Tabla 3**).

Tabla 3. Muestra de entrevistas en profundidad

GRUPO	COMUNAS	CONCEJALES	DIRECTORES(AS) DE CONTROL	DIRECTIVOS(AS) DE CONFIANZA	TOTAL
Alta y Media Alta Prioridad Social	A1	2	1	1	8
	A2	2	1	1	
Baja y Media Baja Prioridad Social	B1	2	1	1	8
	B2	2	1	1	
TOTAL		16			

Fuente: elaboración propia

El criterio de selección de esta muestra corresponde al de máxima variación, incorporando distintas perspectivas para abordar la complejidad del fenómeno estudiado (Sampieri, 2014). Este tipo de muestreo en la investigación cualitativa permite identificar diferencias y similitudes entre los relatos de las personas entrevistadas, tomando en consideración el rol que ocupan o el nivel de cercanía que tienen con el objeto de estudio, en este caso el patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto*.

Las entrevistas fueron guiadas por una pauta y tuvieron una duración aproximada de entre 40 minutos y una hora cada una. Se resguardó la confidencialidad y las identidades de las personas entrevistadas y no se incluyeron referencias que permitan identificarlas. Esto fue respaldado por un consentimiento informado que se les entregó a las personas entrevistadas, quienes accedieron a participar en la investigación bajo los términos propuestos. Las entrevistas fueron transcritas integralmente y codificadas mediante el software Atlas. Ti, a partir de un libro de códigos elaborado combinando investigaciones empíricas y el análisis mismo del material producido. Luego, fueron analizadas mediante el método de análisis de contenido.

En el caso particular de la dimensión de Alcance de las designaciones, se utilizó además una variable *proxy* para comparar datos actualizados de empleo en las municipalidades seleccionadas. Esta propuesta fue planteada inicialmente por Gordin

(2006) y luego aplicada por Mimica y Navia (2019) en el caso chileno, y su elección se debe a la dificultad de medir la cantidad de las designaciones políticas (Muno, 2010). Se elaboró un indicador para identificar el porcentaje en promedio de los ingresos municipales destinados mensualmente al gasto en personal,¹¹ desde junio de 2020 hasta abril de 2021, es decir, en los momentos previos a la elección de 2021. Luego, se identificaron los gastos en personal ejecutados durante el mes de mayo de 2021, en que se realizaron las elecciones parlamentarias. Por último, se elaboró el mismo indicador para los meses desde julio de 2021 hasta mayo de 2022, es decir, los primeros meses de la administración del(la) alcalde(sa) independiente *fuera de pacto* electo(a). Se compararon los indicadores para identificar la cantidad de personal contratado en las municipalidades en ambos periodos y las varianzas de los gastos en personal antes, durante y después del ciclo electoral (Gordin J. P., 2006). Los datos fueron obtenidos mediante el portal de Transparencia Activa del Consejo para la Transparencia, cuyo acceso está garantizado por ley.

¹¹ Se consideraron sólo los Gastos en Personal, por Subtítulo 21.

VI. CARACTERIZACIÓN DE LAS COMUNAS SELECCIONADAS

A continuación, se presentan algunas características generales de las comunas seleccionadas. En primer lugar, se toma en cuenta la cantidad de población según el Censo del año 2017. En segundo lugar, se presenta la tasa de pobreza por ingresos de cada comuna,¹² tomando como referencia los resultados de la Encuesta Casen 2020.¹³ En tercer lugar, se presentan las tasas de desempleo de acuerdo con Casen 2020, obtenidas a partir de los datos de la encuesta sin aplicar ninguna técnica de estimación, de modo que deben considerarse como un valor de referencia y no como un porcentaje real. En cuarto lugar, se muestran los niveles de participación electoral en elecciones municipales en las distintas comunas seleccionadas, desde el año 2012 hasta el 2021. En quinto lugar, se presentan los niveles de profesionalización de las municipalidades que conforman la muestra, desde el año 2017 hasta el año 2021, con el objetivo de mostrar la evolución del capital humano en la administración municipal.¹⁴ En sexto lugar, se repasa la historia electoral de la municipalidad desde la elección de 1992 hasta la de 2021, y se caracteriza la composición actual de los respectivos Concejos Municipales.¹⁵

La comuna de A1 tiene una población total de aproximadamente 130.000 habitantes. Su pobreza por ingresos fue del 12,9% en 2020, la más alta entre las comunas que componen la muestra y sobre el promedio de la Región Metropolitana. Su tasa de desempleo también es mayor al promedio de la Región Metropolitana, pero es menor a otras comunas que componen la muestra. Los niveles de participación electoral de la comuna en 2016 disminuyeron 10 puntos porcentuales respecto a las elecciones anteriores, pero subieron en 2021. A pesar de lo anterior, en todas las elecciones municipales consideradas presentó niveles de participación electoral inferiores al

¹² En la Encuesta CASEN, se consideran en situación de pobreza por ingresos “aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (...)”. El ingreso del hogar “se define como la suma del ingreso autónomo del hogar, las transferencias monetarias que recibe el hogar del Estado, y una imputación por concepto de arriendo de la vivienda, cuando ésta es habitada por sus propietarios” (Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

¹³ Si bien Casen es representativa a nivel nacional, no lo es a nivel comunal, por lo que la tasa de pobreza por ingresos se calcula mediante la metodología de Estimación para Áreas Pequeñas (SAE).

¹⁴ Se incluyó este indicador debido a que refleja las capacidades administrativas de las municipalidades seleccionadas; es decir, a mayor profesionalización, mayor cantidad y calidad de los servicios entregados (Puentes UC, 2019).

¹⁵ Para caracterizar la composición de los respectivos concejos municipales, se estableció si son mayoritariamente de izquierda o derecha. Esto se realizó considerando la cantidad de concejales que fueron apoyados por partidos políticos de uno u otro sector, más allá de su militancia formal, y su auto posicionamiento político en redes sociales o medios de prensa.

promedio de la Región Metropolitana. Los niveles de profesionalización de la municipalidad han fluctuado entre el 24% y el 31% entre los años 2017 y 2021 y presenta un aumento sólo del 1% entre dichos años, lo que indica que no se han producido avances sustantivos en la materia.

En cuanto a los aspectos políticos de A1, entre 1992 y 2008 la alcaldía estuvo vinculada a la Concertación, pero en las elecciones de 2008 fue electo un alcalde militante de un partido de derecha, quien se mantuvo en el cargo hasta la elección del alcalde independiente *fuera de pacto* en 2016. Este alcalde obtuvo la reelección en 2021, con alrededor del 75% de los votos de la comuna (Servel, 2021), seguido por una candidata de Evópoli. Actualmente, su Concejo Municipal se compone de ocho concejales, de los(as) cuales siete fueron apoyados(as) por partidos políticos de izquierda en las elecciones municipales de 2021.

La comuna de A2 tiene una población total de aproximadamente 115.000 habitantes. Su pobreza por ingresos fue del 11,7% en 2020, superior al promedio de la Región Metropolitana. Presentó la tasa de desocupación más alta de la muestra, con un 21,7% de la población comunal desocupada, casi 10 puntos porcentuales por sobre el promedio de la Región Metropolitana. La participación electoral de la comuna en elecciones municipales disminuye en 12% en 2016 con respecto a 2012, y vuelve a subir en 2021, con niveles cercanos a los respectivos promedios de la Región Metropolitana. Los niveles de profesionalización de la municipalidad han ido aumentando lenta pero progresivamente, pasando de un 22% en 2017 a un 27% en 2021. De todas formas, estos niveles de profesionalización han sido inferiores al promedio de la Región Metropolitana en todos los años considerados.

Respecto a los aspectos políticos de A2, desde 1992 las alcaldías de la comuna han estado vinculadas a la Concertación o a partidos de izquierda, dependiendo del periodo. El alcalde independiente *fuera de pacto* electo en 2021 obtuvo alrededor del 30% de los votos, seguido por un ex alcalde de la comuna vinculado a la Concertación. Actualmente, el Concejo Municipal se compone de ocho concejales, de los(as) cuales todos(as) fueron apoyados(as) por partidos políticos de izquierda en las elecciones municipales de 2021, o bien se autoidentifican como personas de izquierda.

La comuna de B1 tiene una población total de aproximadamente 90.000 habitantes. Su pobreza por ingresos fue de 7,8% en 2020, la más baja de todas las comunas seleccionadas y por debajo del promedio de la Región Metropolitana, al igual que su tasa de desocupación. Sus niveles de participación electoral en las elecciones de 2012, 2016 y 2021 fueron inferiores al promedio de la Región Metropolitana y, al igual que en las comunas referidas anteriormente, los niveles de participación electoral disminuyen entre 2012 y 2016 y vuelven a subir en 2021. La comuna presenta los menores niveles de profesionalización de la muestra, subiendo sólo un 4% entre 2017 y 2021 y debajo del promedio de la Región Metropolitana.

Respecto a los aspectos políticos de B1, entre los años 1992 y 2000 la alcaldía estuvo vinculada a la Concertación, pero en las elecciones del 2000 fue electo un alcalde militante de un partido de derecha. En las elecciones siguientes, el sillón municipal volvió a ser ocupado por un militante de un partido político de la Concertación. En 2021 resultó electo el alcalde independiente *fuera de pacto* con cerca del 30% de los votos, seguido por un candidato vinculado al PPD. Actualmente, el Concejo Municipal se compone de ocho concejales, de los(as) cuales siete fueron apoyados por partidos políticos de izquierda en las elecciones municipales de 2021, o bien se autoidentifican como personas de izquierda.

Por último, la comuna de B2 tiene una población total de aproximadamente 102.000 habitantes. Su pobreza por ingresos en 2020 fue superior al promedio de la Región Metropolitana, al igual que su tasa de desocupación, en torno al 15%. A diferencia de las demás comunas de la muestra, la participación electoral de la comuna fue superior al promedio de la Región Metropolitana en 2012, 2016, y similar en 2021. Presentó un aumento progresivo del nivel de profesionalización entre 2017 y 2019, con los porcentajes más altos de las comunas de la muestra. Sin embargo, para los años 2020 y 2021 no existen datos en SINIM.

En cuanto a los aspectos políticos de B2, entre los años 1992 y 2008 el alcalde fue un militante de un partido de la Concertación, mientras que desde el 2008 hasta el 2021 el alcalde fue un militante de un partido de derecha. En estas últimas elecciones resultó electo el alcalde independiente *fuera de pacto* con cerca del 30% de los votos, seguido por un candidato de la DC. Actualmente, el Concejo Municipal se compone de seis concejales, de los(as) cuales cinco fueron apoyados por partidos políticos de izquierda en las elecciones municipales de 2021, o bien se autoidentifican como personas de izquierda.

En suma, las comunas seleccionadas tienen una menor cantidad de habitantes que el promedio de la Región Metropolitana y presentan mayores tasas de pobreza por ingresos y de desocupación (excepto por B1). Respecto a los niveles de participación electoral en elecciones municipales, en las comunas de A1, A2 y B1 fueron menores al promedio de la Región Metropolitana entre los años 2012 y 2021, mientras que en B2 fueron superiores e iguales, respectivamente. Se identificó una tendencia en todas las comunas seleccionadas, donde la participación electoral disminuyó sustantivamente entre las elecciones municipales de 2012 y 2016 y aumentó en 2021. Por último, los niveles de profesionalización de las municipalidades de estas comunas son menores al promedio de la Región Metropolitana, exceptuando para el caso de B2 en 2018 y 2019 (ver **Tabla 4**).

Respecto a los aspectos políticos de las comunas seleccionadas, en sus trayectorias electorales desde la elección de 1992 hasta la de 2021 se verifica una preponderancia de alcaldías vinculadas a la Concertación o partidos políticos de

izquierda. Esto es concordante con la composición actual de sus respectivos concejos municipales, donde casi la totalidad de los(as) concejales fueron apoyados por partidos políticos de izquierda, o bien se autoidentifican de izquierda. Asimismo, en tres de las cuatro comunas el segundo lugar fue obtenido por candidatos vinculados a partidos políticos de la Concertación, lo que da cuenta de que mantienen una importante capacidad de movilizar al electorado.

Tabla 4. Caracterización de las comunas seleccionadas

INDICADOR	COMUNA				PROMEDIO REGIÓN METROPOLITANA
	A1	A2	B1	B2	
Cantidad de habitantes	130.000	100.000	90.000	102.000	135.000
Pobreza por ingresos 2020	12,9%	11,7%	7,8%	10,3%	9,5%
Tasa de desocupación 2020	15,2%	21,7%	9,3%	15,6%	12,1%
Participación en elecciones municipales					
2012	41%	42%	37%	49%	43%
2016	31%	30%	26%	37%	34%
2021	38%	43%	42%	46%	46%
Nivel de profesionalización de la municipalidad					
2017	24%	22%	19%	24%	27%
2018	28%	24%	19%	27%	26%
2019	23%	25%	20%	29%	28%
2020	31%	26%	22%	Sin datos	29%
2021	25%	27%	22%	Sin datos	30%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del INE, CASEN 2020, Servicio Electoral y SINIM

VII. RESULTADOS

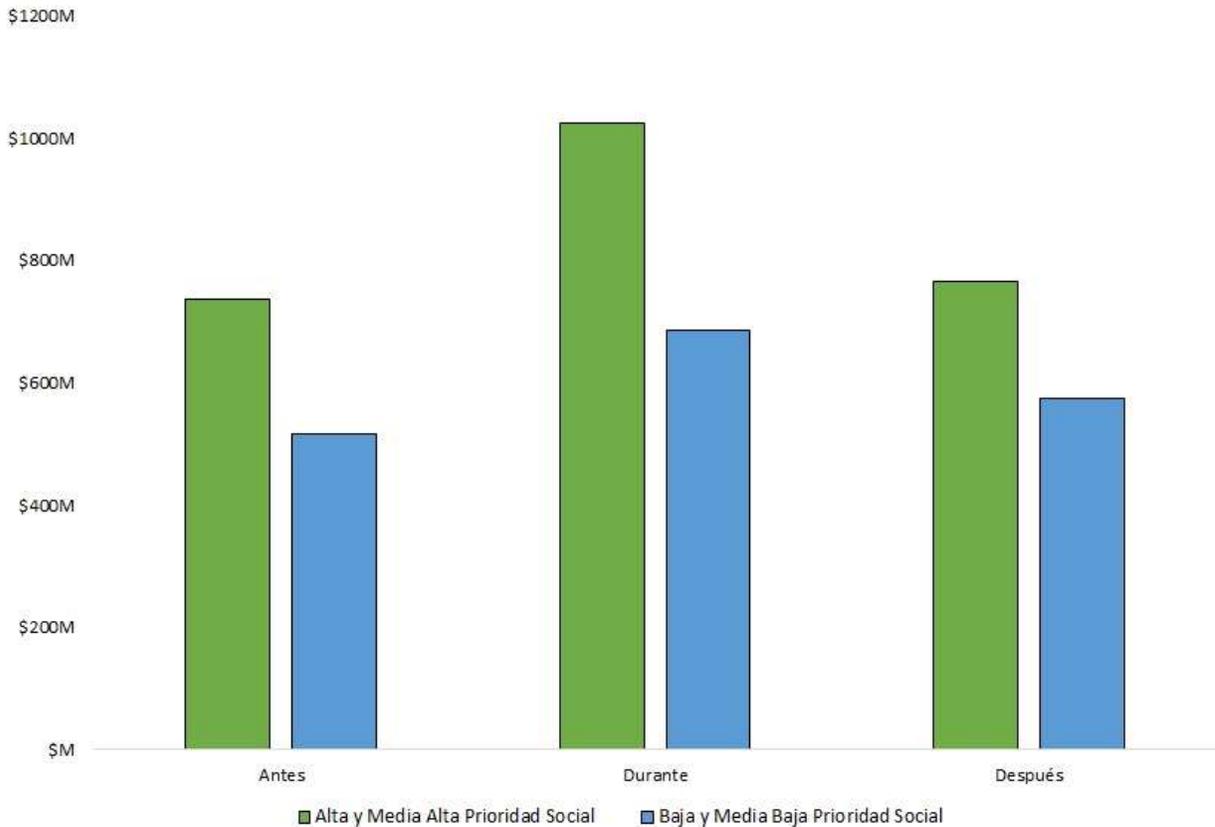
En el siguiente apartado se presentan los principales resultados obtenidos en cada una de las dimensiones del patronazgo analizadas en las alcaldías *independientes fuera de pacto* electas en 2021. En primer lugar, se presenta el Alcance, que busca responder a la pregunta de cuánto se designa. En segundo lugar, se aborda la dimensión de Responsabilidad, que busca responder a la pregunta de quiénes son los actores responsables de las designaciones políticas. En tercer lugar, se presenta la dimensión de Motivaciones, para responder a la pregunta de para qué se realizan dichas designaciones. En cuarto lugar, se aborda la dimensión de Criterios de selección para identificar a quiénes designan los alcaldes independientes *fuera de pacto*. Por último, se señalan los principales efectos del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la administración pública municipal, identificados tras el análisis de las entrevistas.

7.1. Alcance

A continuación, se muestran datos de Gastos en Personal de las municipalidades seleccionadas, para identificar el Alcance del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021. “Antes” indica los Gastos en Personal en promedio realizados en los meses previos a la elección, desde junio de 2020 hasta abril de 2021; “Durante” indica los Gastos en Personal en promedio realizados en mayo de 2021, mes de la elección; y “Después” indica los Gastos en Personal en promedio realizados en los meses posteriores a la elección, desde julio de 2021 hasta mayo de 2022.

El promedio de Gastos en Personal en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” aumentó en total cerca de un 40% en el mes de mayo, respecto a los meses previos a la elección, mientras que en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social” aumentaron en un 33% durante el mismo periodo. Es decir, las alcaldías vigentes en ambos grupos de comunas en mayo de 2021 aumentaron de manera sustancial los Gastos en Personal durante el mes de la elección. En los meses posteriores y con la alcaldía electa en ejercicio, los Gastos en Personal disminuyeron hasta alcanzar niveles parecidos al periodo previo a la elección. En el caso de las municipalidades de “Alta y Media y Prioridad Social”, los Gastos en Personal subieron un 4% respecto a los meses previos a la elección, mientras que en las de “Baja y Media Baja Prioridad Social” subieron un 11%. Así, las alcaldías independientes *fuera de pacto* de ambos grupos presentan mayores Gastos en Personal que durante los meses previos a la elección (ver **Figura 1**).

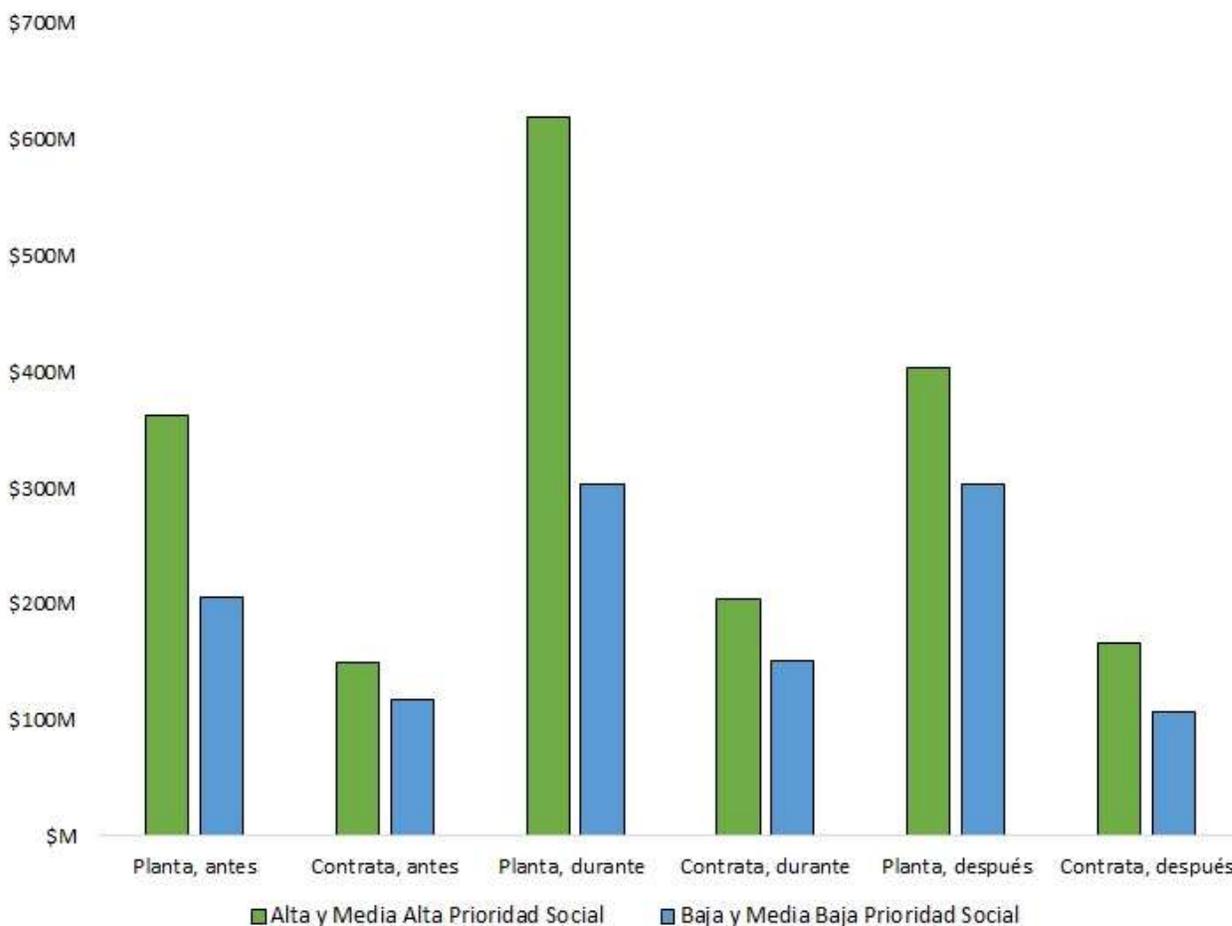
Figura 1. Promedios de Gastos en Personal



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Transparencia Activa

Entre el periodo anterior y durante la elección, los Gastos en Personal de Planta fueron los que más en aumentaron en promedio, con un alza del 70% en el caso de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” y del 48% en las de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Las contrataciones a Contrata también aumentaron en ambos grupos, 37% en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” y 30% en las de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Después de la elección, los Gastos en Personal de Planta y a Contrata disminuyeron. De todas formas, en comparación con el periodo anterior a la elección, en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, tanto los Gastos en Personal de Planta como a Contrata aumentaron en 11%. En cuanto a las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, los Gastos en Personal de Planta aumentaron en 48%, mientras que a Contrata disminuyeron en un 8% (ver **Figura 2**).

Figura 2. Promedios de Gastos en Personal según modalidad jurídica, antes, durante y después de las elecciones de 2021



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Transparencia Activa

El incremento sustancial de los Gastos en Personal en modalidad de Planta durante el mes de la elección y los meses posteriores puede explicarse en parte por los “amarres” llevados a cabo por las alcaldías salientes. Los “amarres” consisten, a grandes rasgos, en la incorporación de personal en la modalidad de Planta por la administración saliente, lo que dificulta su desvinculación posterior. Esto tiene por objetivo no sólo mantener personal de confianza en la municipalidad ante una posible derrota en la elección próxima, sino también limitar el presupuesto en Gasto en Personal que dispondrá la administración entrante.

Lo anterior puede verse reflejado sobre todo en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, que al mismo tiempo que aumentan en 48% los Gastos en Personal de Planta respecto al periodo anterior a la elección, disminuyen en un 8% sus

Gastos en Personal a Contrata. Por lo general, los “amarres” se producen durante los últimos meses de la gestión de la alcaldía antes de la elección, como corrobora un entrevistado:

Pocas semanas antes de la asunción del nuevo alcalde ya elegido, se realizaron una serie de concursos públicos para llenar plazas, que se habían abierto por un proceso de encasillamiento. El municipio se acogió a la Ley de Plantas Municipales, que permitía ampliar la planta. Se generaron una serie de cargos, se eliminaron unos cargos, se crearon otros cargos nuevos. Se incorporaron Contratas a la Planta, y además se generaron dos procesos de concursos para llenar cargos vacantes. Quedó una planta con muchos directivos nuevos. Eso es otro de los problemas que tenemos, quedó una Planta muy cara, ocupa más del 95% del presupuesto. La posibilidad de incorporar contratas es muy limitada (...) Hubo un proceso de acomodo de una serie de funcionarios que eran de confianza [de la administración anterior], que los dejó bien ubicados. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

A los “amarres” cabe agregar el “Principio de legítima confianza”, que fue instaurado el año 2018 por la Contraloría General de la República. Este principio ofrece protección laboral frente a la no renovación contractual, prescindencia anticipada de los servicios o renovación en un grado o estamento inferior, y establece que los(as) funcionarios(as) a Contrata en el sector público deben ser renovados(as) sucesivamente luego de dos renovaciones consecutivas (Contraloría General de la República, 2018). En palabras de una entrevistada:

Antes, la gente a Contrata la podías despedir, llegaba el 31 de diciembre y te permitía renovar la gente. Hoy en día, no puedes porque el Contralor sacó la legítima confianza y el funcionario tiene que ser terriblemente malo para deshacerte de él. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

El “Principio de legítima confianza”, al limitar los despidos de funcionarios(as) a Contrata, ha contribuido a disminuir los altos niveles de rotación de personal que experimentan las municipalidades luego de los procesos eleccionarios, al mismo tiempo que otorga mayor estabilidad laboral a las personas incorporadas bajo dicha modalidad. Como señala un burócrata de nivel intermedio:

La mitad de los funcionarios que trabajan en el Estado tienen un grado de fragilidad y de precariedad muy alta. O son funcionarios a contrata, que los pueden echar, o son funcionarios a honorarios. Eso genera precariedad y genera también que haya una rotativa de personas, por un lado, y mucho clientelismo, por el otro lado (...) Entonces, lo de la legítima confianza ha garantizado que no se cometan

injusticias tremendas que se cometían antes, de gente que llevaba 15 años a contrata y llegaba un alcalde y lo echaba nomás a fin de año. No sólo cometía una injusticia con la persona, sino que además lesionaba los procesos, porque alguien que lleva 15 años conoce la pega y el que viene llegando no. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

De todas formas, lo anterior ha generado efectos adversos. Tanto los “amarres” como la “legítima confianza” impulsan a la alcaldía a incorporar personal principalmente a través de la modalidad a Honorarios para cumplir funciones permanentes en la administración, a pesar de que la legislación señala que sólo pueden realizar labores accidentales y no habituales de la municipalidad (Ley Chile, 2014). Al respecto, una entrevistada señala lo siguiente:

Tenemos una gran contratación de honorarios. El mayor problema es que están contratados por ítems que no corresponden, por [asignación] 004,¹⁶ que es especialmente una cuenta para programas comunitarios. El problema ahí es que esa cuenta admite solamente servicios ocasionales y que no sean labores propias del municipio, tenemos mucha gente que hace labores propias del municipio. Y uno también entiende, porque los municipios están tan limitados por las Contratas y la Planta, que no hay nada que hacer, lo que queda son los Honorarios. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

A diferencia de otros ítems, en la contratación a Honorarios en Programas Comunitarios “no hay trabas”, por lo que “la mayoría se contratan ahí, ahí están los operadores políticos”. (*Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*). De acuerdo con la Ley N°20.922, que introduce un inciso en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley Chile, 2014), el gasto anual en personal no puede sobrepasar el 42% de los ingresos percibidos por la municipalidad en el año anterior. Esto incluye los gastos en personal de planta, a contrata, honorarios a suma alzada, “honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica” (Ley Chile, 2016). En otras palabras, dicha restricción del 42% no aplica para la contratación a honorarios en programas municipales, lo que promueve la incorporación de personal a través de dicho ítem. Un concejal confirma lo anterior:

Se ha contratado gente principalmente a honorarios. Lo que pasa es que estamos muy limitados por el 42% de las contrataciones que tienen que hacer los municipios, y estamos pasados, un poquito pasados, no tengo la cifra exacta, pero

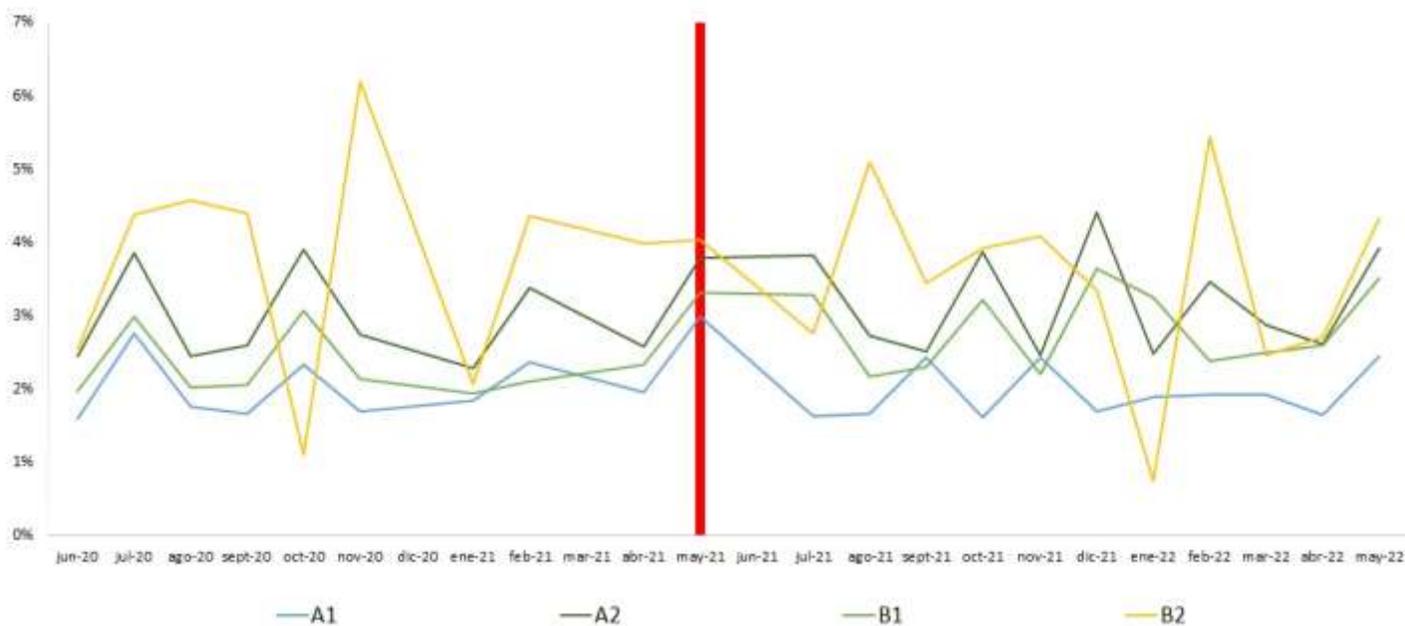
¹⁶ La entrevistada se refiere a la asignación 004 del ítem 04 del subtítulo 21 del clasificador de ingresos y gastos para la ejecución presupuestaria en los organismos públicos, que refiere a los gastos en personal destinados a prestaciones de servicios en programas comunitarios.

estamos en el límite, un poquito pasados. En ese marco, se contrata gente a través de honorarios a través de los programas, porque la gente que se contrata a honorarios a través de los programas no cabe dentro del 42%. A través de ahí se ha contratado a personas. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Considerando los relatos de las personas entrevistadas, es posible señalar que tanto las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, como las de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, utilizan el ítem de programas comunitarios para incorporar personal en las municipalidades e incrementar así los alcances del patronazgo, más allá de las restricciones impuestas por la ley. Cabe precisar que el trabajo a Honorarios en el sector público es una fuente de empleo precario en comparación con los regímenes de Planta y a Contrata (Palavecino, 2000). Esto se debe a que se rigen exclusivamente por las disposiciones de sus propios contratos, no se les reconocen los mismos derechos laborales que al resto de los(as) funcionarios(as) (Neira & Rojas, 2016) y su vínculo contractual es particularmente débil e inestable (Dirección del Trabajo, 2006).

Al desglosar los Gastos en Personal por mes de las cuatro comunas seleccionadas, todas presentan un mayor gasto durante el mes de la elección que en otros momentos del año. Asimismo, en los meses posteriores, hasta julio de 2021, mantienen relativamente estable, en A2 y B1, o bien disminuyen sus Gastos en Personal, como en A1 y B2. Sin embargo, hay otros meses en los que también se presentan incrementos importantes del Gasto en Personal, como en junio de 2020, en octubre de 2020, excepto por B2, y en mayo de 2022 (ver **Figura 3**). Por esto, el alza en Gastos en Personal que se verifica en el mes de mayo de 2021 no puede ser atribuido únicamente a la incorporación de personal durante el periodo de elecciones y a los “amarres” que se producen en dicho momento, pues hay otras variables independientes aparte del patronazgo que no están siendo consideradas en esta investigación.

Figura 3. Gastos mensuales en personal por comuna entre junio de 2020 y mayo de 2022



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Transparencia Activa

Los resultados de este apartado se encuentran en línea con lo sostenido por Gordin (2006), pues el Alcance del patronazgo aumenta durante el periodo electoral, en particular en el mes de la elección. Asimismo, se identifica que las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 gastan en promedio un 7,5% más en personal que sus predecesoras. Sin embargo, dicho incremento se explica en mayor medida por los Gastos en Personal de Planta inducidos por los “amarres” que llevan a cabo las administraciones salientes y el “principio de legítima confianza”, sobre todo en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Esto impone a las alcaldías independientes *fuera de pacto* un margen estrecho al momento de incorporar personal en las modalidades de Planta y a Contrata, debido a las disposiciones de la ley en materia presupuestaria. Por esto, la mayor parte de las nuevas incorporaciones deben realizarse a través de contratos a Honorarios en Programas Comunitarios, o bien a través de las Corporaciones Municipales.

Las Corporaciones Municipales fueron establecidas a comienzos de la década de 1980 mediante un Decreto con Fuerza de Ley, y son personas jurídicas de derecho privado. En un comienzo tenían bajo su responsabilidad los servicios en educación, salud y/o atención de menores, que fueron trasladados desde el Gobierno Central a las municipalidades (Ley Chile, 1981). Posteriormente, se limitó la creación de las

Corporaciones Municipales únicamente a las actividades destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura, el deporte y las obras de desarrollo comunal y deportivo (Ley Chile, 2022).

Recientemente, las Corporaciones Municipales han sido objeto de crítica. Por ejemplo, Alberto Precht, ex Director Ejecutivo de Chile Transparente, denunció que las Corporaciones Municipales son “cajas pagadoras de favores políticos”, al ser reguladas por mecanismos de control distintos a los de las municipalidades por su naturaleza jurídica (El Mostrador, 2021b). Valeria Lubbert, Directora de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público, por su parte señaló que las Corporaciones Municipales “Se rigen por el Código del Trabajo, tienen gran flexibilidad para el manejo de los recursos públicos, lo que genera un vacío de enorme vulnerabilidad para espacios de corrupción (...), lo que se traduce en dificultades para la fiscalización de la Contraloría y espacios para el nepotismo” (La Tercera, 2021).¹⁷

Frente a las dificultades para ejercer el patronazgo que presentan las disposiciones de la Contraloría y las limitaciones presupuestarias de las municipalidades, tanto las alcaldías independientes *fuera de pacto* como las partidarias pueden recurrir a la formación de Corporaciones Municipales. Esto puede ser impedido por el Concejo Municipal, con la confrontación con la alcaldía que implica. Al respecto, una entrevistada relata la siguiente experiencia al interior del Concejo Municipal:

Hace poco tuvimos que solicitar votar en contra de más contratos de más personas y pedir que se congelara la Planta, no más despidos ni más contrataciones nuevas, porque se quería formar una Corporación Municipal, que tampoco estábamos de acuerdo. Eso significó un buen altercado con la administración, porque pensamos que se está contratando demasiada gente que no está haciendo la pega. No están todos capacitados para el cargo que los eligieron, se contrata uno y como no es el experto hay que contratar a otro para que le haga la pega. Está haciéndole un favor político más que lo que está haciendo para la comunidad. Estamos despilfarrando recursos en contratos, en horas extraordinarias que no se justifican. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

¹⁷ Recientemente se han descubierto casos de corrupción en Chile en las corporaciones municipales, específicamente en las comunas de Vitacura y Lo Barnechea. En estos casos, las respectivas alcaldías utilizaron corporaciones municipales para desviar fondos públicos durante años, aprovechando la ausencia de fiscalización en dicho ámbito por parte de la Contraloría General de la República y de la Ley de Transparencia. La magnitud de los montos involucrados en esta defraudación alcanza los 15 mil millones de pesos y 41 mil millones de pesos en Vitacura y Lo Barnechea, respectivamente, siendo uno de los casos de corrupción más importantes de la última década en el país según el Director de América Transparente, Juan José Lyon (El Mostrador, 2023).

Considerando lo expuesto, se identifica un mayor Alcance del patronazgo en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” antes, durante y después de las elecciones de 2021, respecto a las de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Esta tendencia se verifica tanto para las modalidades de contratación de Planta como a Contrata. De todas formas, cabe señalar ambos tipos de comunas se vieron afectadas presupuestariamente por “amarres” y el “Principio de legítima confianza”, lo que se traduce en un aumento del Gasto en Personal para las administraciones entrantes. Esto ha llevado a que el patronazgo se concentre principalmente en la modalidad contractual a honorarios en programas municipales.

7.2. Responsabilidad

Respecto a la pregunta de quién designa en las alcaldías independientes *fuera de pacto*, a partir de los relatos de las personas entrevistadas es posible identificar un poder altamente fragmentado en las designaciones, en lugar de estar concentrado en la alcaldía o en determinados partidos políticos. Las responsabilidades identificadas en la designación de personal al interior de las municipalidades estudiadas remiten principalmente a cuatro actores distintos(as): la alcaldía, partidos políticos que tienen alguna cercanía con el alcalde o apoyaron su candidatura durante el periodo de campaña, alcaldes(as) de otras comunas y concejales de la misma comuna. A continuación, se aborda cada una de esas responsabilidades.

A nivel municipal, los(as) alcaldes(as) cuentan con un alto poder discrecional al momento de incorporar personal y entregar empleo público. Esto implica que muchos(as) funcionarios(as) municipales no necesariamente atraviesan por procesos de selección que derivan en la decisión de una terna, como en el caso de los cargos seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública. A pesar de que en algunas administraciones municipales se conforman ternas para seleccionar postulantes a determinados cargos, en particular directivos, es el(la) alcalde(sa) quien finalmente selecciona, lo que da pie a los denominados “concursos arreglados”.

Los testimonios de las personas entrevistadas muestran lo anterior, como señala un concejal: “Hasta en directores vienen los concursos públicos arreglados. Se hacen los concursos, se busca la tríada, de la cual después elige el alcalde. Como el alcalde elige al final, el alcalde elige a quien le parece” (Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”). En el caso de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, la situación es similar: “La gente que él trae [el alcalde] es la gente que él considera (...) Va cambiando a cada rato gente” (Concejal de derecha, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”).

De todas formas, la responsabilidad de las designaciones no recae únicamente en los(as) alcaldes(as). También los partidos políticos pueden influir en las designaciones. De acuerdo con los relatos de las personas entrevistadas, en ambos grupos de comunas son preponderantes los vínculos con el Partido Socialista y el Partido Comunista. Esto se debe principalmente a que sus alcaldes militaron en dichos partidos, desarrollaron vínculos con sus militancias siendo concejales o se relacionaron con ellos durante sus respectivos pasos por la universidad.

Por ejemplo, en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” una entrevistada señaló lo siguiente sobre el vínculo de la alcaldía independiente *fuera de pacto* con el Partido Socialista: “Militó en Partido Socialista, se salió del Partido Socialista, su familia es toda socialista, tiene una hermana diputada socialista, su papá es socialista. Eso de independiente es entre comillas nomás” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta

y Media Alta Prioridad Social”). Otra entrevistada declaró que el alcalde mantiene vínculos estrechos con el Partido Comunista: “Él tiene una raíz. Perteneció a las Juventudes Comunistas, cuando él fue concejal era porque el Partido Comunista lo llevó en su lista. Y en especial la juventud. Así que él no es una persona ambigua en lo político” (Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”).

Incluso, un concejal de una comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social” señaló por casualidad durante la entrevista lo siguiente respecto a una de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” seleccionada en esta investigación: “He sabido un par de casos donde [las alcaldías independientes *fuera de pacto*] buscan esas fuerzas dentro de los partidos, como [alcalde independiente *fuera de pacto* X], que es independiente, pero buscó administración en el Partido Comunista” (Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”).

En el caso de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, los relatos de las personas entrevistadas muestran la existencia de vínculos con partidos políticos, pero más débiles que en las de “Alta y Media Alta Prioridad Social”. Por ejemplo, un burócrata de nivel intermedio declara que no visualiza vínculos partidistas en la municipalidad, mientras que un concejal de la misma comuna señala que los vínculos serían principalmente con partidos de la ex Concertación: “Tengo entendido que tiene relación con partidos, pero no es oficial. El administrador [municipal] es del Partido por la Democracia. El [director] de control también es bien cercano al Partido Socialista” (Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”).

Las alcaldías independientes *fuera de pacto* también establecen relaciones con partidos políticos mediante sus burócratas de nivel intermedio, a pesar de que muchos(as) actualmente sean independientes. Esto se explica por el hecho de que varios(as) de los(as) directivos de confianza de estas alcaldías independientes *fuera de pacto* militaron alguna vez en partidos políticos, lo que promueve el vínculo con estructuras partidarias al momento de incorporar personal. En este sentido, las antiguas militancias serían “una cantera” en la cual apoyarse para asegurar el funcionamiento de la gestión municipal:

Todos los que formamos el equipo de confianza no militamos, pero todos hemos militado en algún momento. Hemos formado parte de organizaciones, entonces tenemos vínculos como para tener la suficiente confianza política y en distintos círculos. Eso es una cantera, las relaciones que tuvimos en algún momento, tanto del trabajo político como el trabajo de nuestro alcalde, que hizo mucho trabajo comunitario durante muchos años. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Lo anterior da cuenta de que las alcaldías independientes *fuera de pacto* pueden apoyarse en partidos políticos, sobre todo en sus antiguas militancias, lo que es

particularmente relevante para el caso de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”. El personal partidario incorporado es principalmente militancia de los partidos Socialista y Comunista, lo que puede responder también a sus propias estructuras partidarias y modos de funcionamiento. De acuerdo con un entrevistado, estos partidos serían mucho más proclives a ocupar cargos directivos e introducir personal al interior de las municipalidades que otros:

Los partidos más históricos, que podrían definirse como más tradicionales, tienen una cultura de copamiento del aparato mucho más rápida, como la DC [Partido Demócrata Cristiano], el Partido Socialista, el Partido Comunista. Son partidos mucho más estructurados al momento de poner sus cuadros en distintos roles. En cambio, hay partidos que son más livianos, más light, como el Partido por la Democracia u otro tipo de movimientos que son más flexibles en ese tipo de condiciones. Pero los partidos históricos, los partidos más tradicionales, tienen muchos más apetitos y demandas de poner sus propios cuadros. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Lo anterior es concordante con el papel que juegan otras alcaldías en la incorporación de personal al interior de las municipalidades estudiadas. Varias de las personas entrevistadas señalan que las alcaldías independientes *fuera de pacto* se apoyan en alcaldías partidarias para incorporar personal en la municipalidad, sobre todo cuando militaron en algún partido. Las alcaldías vinculadas a los partidos Socialista y Comunista representan un apoyo importante para las alcaldías independientes *fuera de pacto*, tanto para las comunas de prioridad social “Alta y Media Alta”, como para las de “Baja y Media Baja”. Por ejemplo, un entrevistado señala lo siguiente respecto a la alcaldía independiente *fuera de pacto*:

(...) Tiene vínculos muy fuertes con el PC, no sé si es amigo, pero es muy cercano al alcalde de Recoleta, Jadue. Cada una de las instancias donde hay participación de otros alcaldes, ha interactuado con Daniel Jadue. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

Otra entrevistada declara:

[El alcalde independiente *fuera de pacto*] Está haciendo mucha alianza con el Partido Comunista, está trayendo proyectos de Recoleta, la gente que se trajo es de Recoleta. Eso de independiente no existe, y tampoco va a existir (...) Viendo eso, el Partido Comunista está metiendo mucha gente ahora. *Concejal de derecha, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Si bien en los dos casos señalados los vínculos son con alcaldías del Partido Comunista, algunas vinculadas al Partido Socialista también inciden en la incorporación de personal en las municipalidades de las comunas seleccionadas. Como señala el siguiente entrevistado, la alcaldía independiente *fuera de pacto* ha recurrido en varias

ocasiones a funcionarios(as) de otras municipalidades cuyos(as) alcaldes(as) son militantes del Partido Socialista: Gran parte de las personas que están trabajando vienen de ese sector, de esos municipios [cuyos alcaldes son militantes del Partido Socialista], de ahí vienen principalmente las contrataciones que han realizado (Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”).

Ahora bien, cabe señalar que estos vínculos no se reducen únicamente a recomendaciones o intercambios de personal municipal. También contribuyen a solucionar problemáticas propias de la gestión cotidiana del municipio, de acuerdo con el siguiente entrevistado:

Sí, hemos consultado con gente que milita en partidos, pero no como partidos. O a otros alcaldes también. Nos recomiendan. Tenemos colaboración con algunas alcaldías, cuando tenemos que resolver algo en educación hablamos con el encargado de educación de esa alcaldía que es de confianza nuestra. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

El entrevistado agrega que muchas veces han recurrido a alcaldías partidarias que tienen una mayor trayectoria “para no cometer los mismos errores que pudieron ellos haber cometido” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). Respecto a los vínculos con otras alcaldías independientes *fuera de pacto*, se reconoció la existencia de un incipiente nivel informal de articulación entre algunas de ellas, como respuesta a la cooptación que visualizan por parte de los partidos políticos de los espacios formales de organización de las municipalidades:

La Asociación Chilena de Municipalidades es una instancia formal y también está muy politizada en su conformación, las listas son apoyadas por partidos políticos, etc. Hay instancias informales, pero en este momento se están consolidando, mediante almuerzos, reuniones sobre determinados temas. Pero queremos consolidarla también. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

El entrevistado agrega que el alcalde independiente *fuera de pacto* ha intentado establecer lazos y relaciones “con otros alcaldes que tienen más o menos la misma impronta independiente, en este caso, independientes de izquierda. Se han establecido lazos importantes para tener una mayor coordinación e intercambio, que se están fortaleciendo” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). De todas formas, no se identificó que otras alcaldías independientes *fuera de pacto* tengan un rol importante en las designaciones políticas al interior de las municipalidades estudiadas.

Por último, se identificó que también los(as) concejales de las mismas municipalidades pueden tener responsabilidades en el funcionamiento del patronazgo municipal, sobre todo en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Por

ejemplo, al preguntarle si los(as) concejales de la municipalidad tenían alguna capacidad de incorporar personal en la municipalidad, una entrevistada respondió: “La señora de un concejal está trabajando en un consultorio, la niña que puso a la jefa de vivienda, comunistas para qué decirte” (Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). Otro entrevistado señala:

Los concejales no solamente inciden en la instalación de personal, sino también en muchas cosas. Tienen un trabajo político en el territorio y tratan de llevar beneficios o gestionar algunos proyectos para su base de apoyo (...) Pero sí, se reciben recomendaciones. En general, nuestra política ha sido "okey, las recomendaciones se aceptan, pero en la medida en que tengan el mérito suficiente y cubran alguna necesidad". También, ha ocurrido a finales del año pasado algunas desvinculaciones, muy pocas en realidad, comparado con otros municipios, pero tuvimos visitas de una serie de concejales pidiendo que no hiciéramos esas desvinculaciones. Siempre hay un intento de influir en las contrataciones de parte de los concejales, particularmente de los que se sienten más cercanos. Eso es una constante. Ahora, no ha sido un tema de demasiada presión aquí, pero sí, ha ocurrido. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

En el caso de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, se identifica una menor incidencia de los(as) concejales en las designaciones políticas. Por ejemplo, un burócrata de nivel intermedio que ocupa un rol central en la gestión de las contrataciones municipales y que llevaba cuatro meses trabajando en la municipalidad cuando se le realizó la entrevista, declaró lo siguiente: “En estos cuatro meses, al menos, para ser bastante justo y objetivo, no he recibido ni solicitud ni presión de ninguno de los concejales. No hay ninguna” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”). En una línea parecida, una funcionaria que ocupa un rol directivo declara que, si bien puede suceder, es un fenómeno mucho más acotado que en otras municipalidades:

El Concejo casi no pone cargos. Aparte de un secretario, nada más (...) Yo conozco gente de otros lados y efectivamente. Ahí sí vi lo que tú dices, los concejales tenían sus contrataciones, porque ahí de cierta forma el alcalde compraba el voto del concejal. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Los relatos dan cuenta de la limitada capacidad directa que tienen los(as) concejales de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” de incorporar personal. Esta responsabilidad sería generalmente indirecta mediante “enroques”, como precisa un entrevistado. Estos “enroques” consisten en que alcaldías cercanas política o ideológicamente contratan en sus respectivas municipalidades a concejales(as) afines de la otra comuna, y viceversa. En palabras del entrevistado, “concejales que están en

busca de pega y se asocian con su alcalde y se hacen estos "tu para allá, yo para acá" con los municipios" (Concejal de izquierda, Comuna de "Alta y Media Alta Prioridad Social").

De todas formas, en ambos grupos de comunas la responsabilidad de los(as) concejales en el patronazgo municipal es mucho menor que la de los partidos políticos y otras alcaldías partidarias, y los puestos entregados son generalmente en cargos bajos dentro de la municipalidad: "el auxiliar, un administrativo, una cosa así" (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de "Alta y Media Alta Prioridad Social"). También cabe señalar que las designaciones por parte de los(as) concejales son reconocidas como un fenómeno extendido a nivel municipal en general y que, por lo tanto, no es exclusivo de las alcaldías independientes *fuera de pacto*:

De hecho, yo que vengo de la administración anterior también sé que había mucho de eso, de que depende la afinidad que tenga el alcalde con algún concejal hay más posibilidades de poder meter gente a trabajar. Todo eso se da. Yo creo que, en todos los municipios, teniendo la afinidad con el alcalde, tienen esa posibilidad. *Concejal de derecha, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Recapitulando lo expuesto en este apartado, se reconoce una responsabilidad en las designaciones políticas altamente fragmentada en distintos actores, en lugar de estar concentrada en uno en particular, en los términos planteados por Scherlis (2012). A pesar de tratarse de alcaldías independientes *fuera de pacto* y de que los alcaldes tienen bastante poder discrecional para designar personal, comparten este poder con partidos políticos, alcaldías partidarias de otras comunas y concejales de la misma comuna. En otras palabras, el poder legal de las alcaldías para designar personal al interior de las municipalidades difiere de su poder real, en tanto es compartido con otros actores (Panizza et al., 2018).

Después del alcalde, los partidos políticos cumplen el rol más importante en el funcionamiento del patronazgo local, sobre todo en aquellas municipalidades donde el edil militó en un partido antes presentarse a la elección de 2021. Los relatos de las personas entrevistadas muestran que se mantienen estrechas relaciones con otras alcaldías partidarias, debido a que los independientes *fuera de pacto* recurren a ellas para introducir personal político al interior de sus respectivos municipios. Esto está relacionado también con las estructuras partidarias y culturas militantes, pues los partidos tradicionales son más proclives que otros a ocupar puestos directivos al interior de los gobiernos locales, como señaló un entrevistado. A través de los partidos, el Gobierno Regional y el Concejo Regional pueden influir en las designaciones, lo que será abordado con mayor profundidad en el apartado de "Motivaciones".

Al comparar los poderes de designación de los partidos políticos y de otras alcaldías partidarias en las municipalidades con alcaldías independientes *fuera de pacto*,

se identificó que ambos son menores en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. En cambio, al haber sido socialistas o comunistas en un pasado, los alcaldes independientes *fuera de pacto* de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” se relacionan y mantienen distintos niveles de cooperación con dichos partidos y sus ediles. Por ello, el peso de los partidos y otras alcaldías en las designaciones está estrechamente relacionado con las trayectorias políticas de los alcaldes de las comunas seleccionadas.

Al tratarse de un estudio de caso, cabe precisar hasta qué punto los resultados obtenidos en el análisis pueden extrapolarse hacia el conjunto de las alcaldías independientes *fuera de pacto*. En este sentido, los resultados no permiten establecer que los partidos Socialista y Comunista, junto con sus respectivas alcaldías, ocupan un rol central en las designaciones en las alcaldías independientes *fuera de pacto* en general. Más bien, muestran que los partidos tradicionales y los(as) ediles vinculados(as) a ellos mantienen un poder real en las designaciones políticas y participan en el funcionamiento del patronazgo municipal, incluso al interior de las alcaldías independientes *fuera de pacto*. El poder de los partidos y sus alcaldías en las designaciones depende en gran medida de las trayectorias políticas del(la) independiente *fuera de pacto* y sus burócratas de nivel intermedio en cargos de confianza, al tratarse casi siempre de vínculos que se formaron con anterioridad a las elecciones municipales.

En cuanto al rol de los(as) concejales en el funcionamiento del patronazgo municipal, es bastante más limitado que el de los partidos y otras alcaldías partidarias, tanto respecto a su alcance como en los cargos que abarca dentro de la administración. Mientras que los partidos y alcaldías partidarias designan personal preferentemente en cargos directivos, los(as) concejales tienen un menor poder discrecional y este sólo llega a cargos menores al interior de las municipalidades. Esta incidencia es aún más limitada en las comunas de prioridad social “Alta y Media Alta”, en comparación con las de “Baja y Media Baja”.

Las personas entrevistadas concordaron en que los(as) parlamentarios(as) no tienen poder de designar personal en las alcaldías independientes *fuera de pacto*, a pesar de que algunos mantienen vínculos estrechos con ellos(as). Esto respalda lo sostenido por Toro (2017), en tanto ha disminuido sustantivamente el poder los(as) parlamentarios(as) en los espacios locales y las alcaldías han adquirido una mayor autonomía frente a ellos(as), producto de lo que Valdivia et al. (2012) denominan como la “alcaldización de la política”. Asimismo, esto da cuenta de una tendencia inversa a la identificada por Moya et al. (2021) en las Gobernaciones Regionales, donde los(as) parlamentarios(as) se han convertido en un actor relevante en el patronazgo.

Tomando en consideración lo expuesto en este apartado, cabe preguntarse por qué las alcaldías independientes *fuera de pacto* comparten la responsabilidad de las

designaciones con otros(as) actores, en lugar de concentrarla. La respuesta está en la definición misma que se ha adoptado en la presente investigación, que entiende el patronazgo como un recurso organizacional de las autoridades políticas (Gordin J. , 2002). La fragmentación en la responsabilidad en el patronazgo responde a distintos tipos de motivaciones por parte de las alcaldías, sobre lo que trata el siguiente apartado.

7.3. Motivaciones

Respecto a la pregunta de para qué se designa en las alcaldías independientes *fuera de pacto*, a partir de los relatos de las personas entrevistadas se identificó que el patronazgo persigue distintas motivaciones, en consonancia con la definición amplia adoptada en esta investigación y que impide su reducción o asimilación al clientelismo. De acuerdo con la tipología elaborada por Scherlis (2012), y según orden de importancia, las motivaciones de las designaciones políticas que fueron identificadas son de control, coalición/cooptación, electorales y recompensas organizativas. A continuación, se abordan en profundidad estos tipos de motivaciones.

Las designaciones orientadas a mantener el control político de la municipalidad se caracterizan por la incorporación de personal apropiado para asegurar su funcionamiento y la implementación de políticas públicas. Los(as) funcionarios(as) incorporados producto de esta motivación en las municipalidades estudiadas no necesariamente militan en partidos políticos, sino que más bien son personas que mantienen lealtades de diverso tipo hacia la alcaldía independiente *fuera de pacto*. En este sentido, el control de la municipalidad será entendido de acuerdo con lo planteado por Scherlis (2012) para las instituciones públicas: las designaciones sirven no sólo para “implementar una plataforma partidaria”, sino principalmente como una “forma de dominar las estructuras del Estado a fines de ponerlas al servicio del partido o grupo de gobierno” (pág. 53), en este caso de las alcaldías independientes *fuera de pacto*.

Con el objetivo de mantener el control político de sus respectivas municipalidades, las alcaldías independientes *fuera de pacto* llevaron a cabo una cantidad importante de despidos y contrataciones, lo que a su vez implicó una alta rotación de personal. Esto se debe en gran medida a la desconfianza que existe por parte de los alcaldes independientes *fuera de pacto* hacia los(as) funcionarios(as) municipales que habían trabajado con las administraciones anteriores, sobre todo los(as) que se encontraban en cargos directivos en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Al respecto, una entrevistada señala que esta desconfianza o “rencor personal” ha inducido al alcalde a cometer muchos errores en el despido y contratación de funcionarios(as):

Creo que él se equivoca mucho por un rencor personal hacia la administración anterior y no ha dejado trabajar a las personas. Porque yo digo, si alguien le entrapa su gestión, él está en todo su derecho de poder, pero hay otro método administrativo de hacerlo y hacerlo bien. No así “yo te saco”, si los funcionarios públicos todos tienen protección ante la ley en los cargos. Entonces, cuando uno toma estos cargos de alcalde, tiene que saber que hacer, no es llegar y echar una persona porque a mí se me antoja echarla o porque no quiero trabajar con esa persona, sobre todo en la dirección, en los [cargos bajo modalidad jurídica de] planta. *Concejal de derecha, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Otro entrevistado señala que el alcalde independiente *fuera de pacto* “anda siempre desconfiando de todo el mundo” y que “generalmente, acusa a las personas de hacerle encerronas” (Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). Esta visión es compartida por parte de los(as) burócratas de nivel intermedio: “Lo bueno habría sido generar vínculos con los funcionarios antiguos y con los más antiguos, que tienen conocimientos. No se han generado esos vínculos. Al contrario, creo que él desconfía de los funcionarios antiguos” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”).

Un entrevistado señala que esta desconfianza se tradujo no sólo en despidos, sino también en la movilidad interna de ciertos(as) funcionarios(as), con el objetivo de quitarles responsabilidades en áreas críticas o importantes de la administración. Esto tensionó aún más las relaciones entre el alcalde y los(as) funcionarios(as) de sus respectivas municipalidades:

Acá hay gente que sacaron de sus puestos netamente para quitarles responsabilidades. Esa persona que moviste de su puesto no va a querer trabajar de buena manera. Es complejo en ese sentido. Insisto, lo principal es poder armar tu equipo y dentro de las municipalidades existe que no se puede llegar, desarmar un equipo y armar uno nuevo. Hay que entender eso y con aquellos que no se pueden remover hay que sumarlos, sino tendrás gente trabajando que no quiere trabajar contigo. *Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

En la otra comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, la desconfianza por parte del alcalde independiente *fuera de pacto* hacia los(as) funcionarios(as) llevó a la formación de una “planta paralela”. Esta corresponde a las personas contratadas durante la administración actual y que realizan las mismas labores que otros(as) funcionarios(as) más antiguos(as), pero que a diferencia de los últimos mantienen una relación de lealtad con el alcalde entrante. En palabras de una entrevistada:

El alcalde [independiente *fuera de pacto*] contrató a tal cantidad de funcionarios a honorarios que tiene una planta paralela. Tiene a todos los de planta, los antiguos, sin trabajar. De hecho, pasas por ahí y están jugando naipes. El alcalde no les tiene confianza y pone siempre encima de ellos alguien de su confianza. Eso ha generado muchos conflictos, paros, botellazos. *Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Una concejal de distinto signo político ratifica lo anterior, respecto a la desconfianza por parte de la alcaldía independiente *fuera de pacto* y su intención de prescindir de los(as) funcionarios(as) que han trabajado en la municipalidad durante varias administraciones:

El secretario municipal lleva no sé con cuántos alcaldes y él sigue haciendo su misma pega' porque sabe qué es lo que tiene que hacer. Gente de SECPLAC que lleva años trabajando ahí y que sabe hacer la pega, pero no los toman en cuenta porque vienen de la administración anterior. No se dan cuenta de que no sólo han estado con la administración anterior, sino que han estado con tres o cuatro o cinco alcaldes. Son gente que tiene experiencia [...] Tienen desconfianza. *Concejal de derecha, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Si bien se identificaron mayores niveles de desconfianza en la alcaldías independientes *fuera de pacto* de las comunas de "Baja y Media Baja Prioridad Social", en una de las de "Alta y Media Alta Prioridad Social" también están presentes las "plantas paralelas", según una de las personas entrevistadas:

Hay profesionales que están haciendo cargos administrativos y se ha contratado a otros. Entonces, a los profesionales se les está pagando como profesionales, porque en la municipalidad se les paga por grado, pero no los ha despedido porque son de la planta, pero sí ha contratado a otros en forma paralela a ellos, sobrecargando la cantidad de contrata y planta que tenemos. *Concejal de izquierda, Comuna de "Alta y Media Alta Prioridad Social"*.

La desconfianza por parte de los alcaldes independientes *fuera de pacto* se debe en gran medida a los "amarres" producidos por las alcaldías anteriores, sobre todo en las comunas de "Baja y Media Baja Prioridad Social". Al respecto, una entrevistada señala que fueron contratadas personas en cargos directivos por parte de la alcaldesa saliente antes de que asumiera el alcalde independiente *fuera de pacto*: "Estos directores concursaron muy encima de cuando él tuvo que asumir. La exalcaldesa validó estos concursos [...]" (Concejal de derecha, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social").

Lo mismo se repite en la otra comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social", de acuerdo con los relatos de concejales de distintas orientaciones políticas. Por ejemplo, una de derecha señala que "hubo un "encasillamiento", un poco antes lo hizo el alcalde [anterior], entonces dejó la planta un poco amarrada. Por lo tanto, no puedes mover esa planta" (Concejal de derecha, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"). Una concejal de izquierda de la misma comuna declara que se produjeron "amarres" durante la administración anterior, lo que limitó de manera importante la contratación de personal por parte de la alcaldía independiente *fuera de pacto*. Esto llevó al alcalde a desconfiar de los(as) funcionarios(as) que trabajaban en la municipalidad con anterioridad a las elecciones de 2021:

La administración anterior dejó "amarrados" ciertos concursos, hartos. De hecho, esta nueva administración ha tenido muchos problemas con la contratación de personal a honorarios y de personal en general porque se han estado pasando de los porcentajes permitidos [...] El problema que detecté es más que nada, no tanto

el recambio, despidos y contrataciones, que sí las hay porque el alcalde llega con su equipo. Es más que nada que el alcalde desconfía mucho de los funcionarios que quedaron de la administración anterior. *Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Los relatos de las concejales concuerdan con lo señalado por un burócrata de nivel intermedio que es de confianza de la alcaldía independiente *fuera de pacto*. Este agrega que los “amarres” de funcionarios(as) de confianza de la alcaldía anterior limitan la cantidad de recursos de los que dispone la municipalidad durante la nueva administración:

Pocas semanas antes de la asunción del nuevo alcalde ya elegido, se realizaron una serie de concursos públicos para llenar plazas, que se habían abierto por un proceso de encasillamiento [...] Se acogió el municipio a la Ley de Plantas Municipales, que permitía ampliar la planta. Se generaron una serie de cargos, se eliminaron unos cargos, se crearon otros cargos nuevos. Se incorporaron contrata a la planta, y además se generaron dos procesos de concursos para llenar cargos vacantes. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Si bien la desconfianza manifestada por las alcaldías independientes *fuera de pacto* hacia los(as) funcionarios(as) fue considerada como “exagerada” por los(as) concejales(as), algunos(as) burócratas de nivel intermedio concuerdan en que se debe a la animadversión que genera su condición de independientes. En este sentido, los(as) funcionarios(as) que fueron “amarrados(as)” por las administraciones anteriores y/o que responden a lealtades partidarias y personales distintas a la alcaldía independiente *fuera de pacto* pueden intentar dificultar el funcionamiento de los servicios municipales durante la nueva administración:

He visto mucha gente [funcionarios(as) de la municipalidad] que está como renuente a este tema, que está hoy día al interior, como renuente a esta administración. Renuente, como que no tiene asidero dado que no tienen un vínculo político, no le ven asidero a la alcaldía por esta independencia que tiene. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Un entrevistado de otra comuna señala que “en el interior [de la municipalidad] encuentras trabas de gente que lleva muchos años, que seguramente entró en alguno de los periodos anteriores de la misma alcaldesa” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). Se identificó que las trabas por parte de funcionarios(as) hacia el funcionamiento de la administración de la alcaldía independiente *fuera de pacto* son más recurrentes en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. De todas formas, esto también estaría presente en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, sólo que en menor medida. Al preguntarle a un

concejal de una de dichas comunas si considera que existen trabas por parte de funcionarios(as) para dificultar o ralentizar procesos administrativos, señaló lo siguiente:

Sí, muchas, muchas trabas. Le esconden los papeles, o *cachas* que la firma en los municipios es...para sacar cualquier cosa tiene que pasar por distintas firmas y esos procesos se juegan con la burocracia, el poder del burócrata de escritorio para ralentizar procesos. Incluso en temas de ayudas sociales. Incluso para sacar una compra exprés de determinada cantidad de mercadería para ayudar a la gente en pandemia se ponían lentos los temas, por gente que lo hacía así. Uno ve la institución y ve el municipio, pero detrás de todo eso hay gente que por caprichos personales ralentizan procesos. Sobre todo, se da después de que asume un alcalde de una gestión nueva y distinta al sector político del anterior. Porque acá el alcalde que ingresó, independiente de izquierda, ingresa apoyado por un grupo de concejales de izquierda, y la administración estaba burocratizada por sectores de derecha, que obviamente el tiempo que pudiesen estar, y todavía muchos de ellos están, no es que apuren los procesos o que velen por la probidad o porque todo salga rápido, sino que al contrario. A mi juicio, pasa al contrario, la máquina se sienta y se mueve lo mínimo que puede moverse para que no le metan sumarios. *Concejal de izquierda, Comuna de "Alta y Media Alta Prioridad Social"*.

El patronazgo persigue también fines de coalición/cooptación. Mediante las designaciones políticas se busca sostener la cooperación con otras autoridades políticas y estructuras partidarias, no sólo a nivel municipal, sino también en otros niveles de gobierno. En este caso, las designaciones se realizan principalmente cargos de burocracias de nivel intermedio y no buscan necesariamente mantener la unidad en la coalición gobernante en la municipalidad, debido a que se trata de una alcaldía que no responde formalmente a dichas lealtades políticas. Más bien, estas designaciones buscan mantener una cooperación con otras alcaldías afines y tener mayor influencia en instancias de toma decisiones, en particular en el Consejo Regional.

Los relatos de los(as) burócratas de nivel intermedio dan cuenta de lo anterior y resaltan la importancia que tiene el(la) administrador(a) municipal en el establecimiento de vínculos con otros niveles de gobierno y actores políticos. Uno de los entrevistados señala que los primeros acercamientos se produjeron con el Gobierno Regional, por el rol que juega en el financiamiento de programas y políticas públicas a nivel municipal.

Yo creo que había un acercamiento a través del administrador municipal, que es el que hace la gestión política. [...] Llegó un administrador público de bastante experiencia. Por lo tanto, el acercamiento que se ha logrado políticamente es a través de él. El primer acercamiento tiene que ver con la gobernación, porque es ella la que entrega financiamiento a través de programas específicos, donde se postula y se postula a proyectos. Yo sé que hubo acercamientos con el

gobernador, [Claudio] Orrego. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

Un burócrata de nivel intermedio de otra comuna reafirma lo anterior, recalcando la importancia que tiene la cooperación con otros niveles de gobierno, sobre todo en comunas con presupuestos bastante limitados como las que fueron seleccionadas en esta investigación:

Desde esa perspectiva, es importantísimo que haya un componente político al interior porque te genera las cercanías con los niveles centrales, y las cercanías dicen relación con el financiamiento de proyectos. En estas municipalidades que son pequeñas, la única manera de crecer tiene que ver con ir a las fuentes de financiamiento a nivel central, en seguridad, que hoy hay financiamiento, en SUBDERE, donde está todo el tema urbano, y si no tienes ese vínculo, puta... Si no tienes una estructura sólida en arquitectura y en proyectos te vas a la cresta. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

En algunos casos, una misma designación puede responder a dos tipos de motivaciones distintas. Por ejemplo, la contratación de militantes de partidos políticos o personas afines a miembros del Consejo Regional buscan asegurar algún tipo de influencia, al mismo tiempo que “desactivan” conflictos internos, lo que permite mantener cierto control político en la municipalidad. Esto es concordante con lo señalado por un entrevistado al ser consultado por la contratación en la municipalidad de personas afines al Gobernador, a miembros del Consejo Regional y/o militantes de partidos políticos:

Eso le permite contactos estrechos y maniobras para obtener recursos para la municipalidad desde el Gobierno Regional, desde los Servicios Públicos, los Ministerios. Obvio. En el Gobierno Regional, los Consejeros Regionales son todos militantes, entonces es más fácil que los socialistas del GORE apoyen a este alcalde socialista a que apoyen a uno de la UDI, con platas destinadas desde el Gobierno Regional. Y lo mismo desde el ministerio de Transporte, de Vivienda, de etc. [...] Después también vienen razones de administración internas, gestiones internas y de manejo acá dentro. Si los partidos no huevean, el alcalde vive más tranquilo y hace lo que quiere. Si los empleados que él contrata, que son subordinados del alcalde, llegan por los partidos, también desactiva potenciales conflictos internos. Obvio. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Esta motivación orientada a mantener una cooperación con distintas autoridades y niveles de gobierno está bastante relacionada con las distintas responsabilidades presentes en las designaciones políticas, tema abordado en el apartado anterior. El poder de designación o la responsabilidad en el patronazgo se encuentra fragmentada en diversos actores, tales como otras alcaldías partidistas, partidos políticos o incluso

concejales de la comuna, a pesar de que las alcaldías tienen las facultades formales para concentrar este poder. Esto se debe a que la alcaldía busca alcanzar ciertos niveles de gobernabilidad interna y generar alianzas con otros actores políticos mediante la transacción de empleo público.

En cuanto a la motivación electoral de las designaciones políticas, esta apunta a asegurar apoyo electoral para la autoridad política, en consonancia con una dimensión clientelar del patronazgo y en la misma línea de lo señalado por Panizza et al. (2018). Siguiendo a los autores, estas designaciones favorecen generalmente a actores barriales o personas que ocupan un rol organizativo importante a nivel comunitario, quienes son contratadas por la autoridad en niveles bajos de la administración. Las personas incorporadas bajo esta motivación son los denominados *brokers* en la literatura estadounidense o los punteros en Argentina (Vomaro & Combes, 2016). En las alcaldías independientes *fuera de pacto* estudiadas en el marco de esta investigación, la motivación electoral de las designaciones es particularmente relevante en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, que son las que presentan mayores niveles de vulnerabilidad.

De acuerdo con los relatos de las personas entrevistadas, el patronazgo por motivos electorales se expresa principalmente en la contratación de miembros importantes de juntas vecinos de la comuna. Esto le permite a la alcaldía personalizar la entrega de recursos y beneficios municipales y establecer una relación clientelar con los sectores a los que representan dichas juntas de vecinos, como señala el siguiente entrevistado:

“Este es el presidente de la Junta de Vecinos tanto”. Ahí uno se va enterando de cierto compromiso que le significa un rédito en votos en determinado sector. O se da también porque le entregan en comodato una cancha al club deportivo. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

Un concejal de la misma comuna reafirma lo anterior:

Hay algunos dirigentes de juntas de vecinos trabajando acá, y uno puede decir “ya, pero qué tiene”, y tiene que ver muchas cosas porque son los que te abren las puertas en el territorio. Hay casi una junta de vecinos completa trabajando en el municipio. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

Mediante los relatos de las personas entrevistadas, es posible dar cuenta de que la contratación de miembros y sobre todo de presidentes(as) de juntas de vecinos en las municipalidades es una práctica bastante extendida, más allá de las alcaldías independientes *fuera de pacto*. Estas designaciones no favorecerían únicamente a las personas contratadas y a las alcaldías, sino también a las juntas de vecinos involucradas, debido a que incrementaría sus capacidades de acceder a recursos para el mejoramiento

de sus respectivos barrios. En este sentido, es posible identificar un *modus operandi* para acceder a la presidencia de las juntas de vecinos y posteriormente al empleo municipal:

Si tú eres presidente de una junta de vecinos, es más fácil lograr ingresar a trabajar en la municipalidad. Se van tejiendo esas redes, esas ya son de frente redes clientelares, a cambio de voto o de abrirte las juntas de vecinos para tus proyectos o hacer eventos en tu junta de vecinos. Acá [en la municipalidad], yo creo que tres o cuatro gestores territoriales, que son estas personas que tienen el vínculo directo con el territorio, son presidentes de juntas de vecinos. Y muchas personas que ya saben cómo es este juego: ingresan, se candidatean a presidencias de juntas de vecinos para hacer el enganche y conseguir una pega en la municipalidad, sobre todo dirigentas. Se da sobre todo en personas sin estudios académicos que, si bien saben mucho por su pega diaria con la municipalidad, saben cómo postular a proyectos, sobre todo de mejoramiento de vivienda. Se candidatean, salen presidentes de juntas de vecinos y después aparecen de trabajadores en la municipalidad. *Concejal de izquierda, Comuna de "Alta y Media Alta Prioridad Social"*.

Cabe señalar que las juntas de vecinos que mantienen relaciones de tipo clientelar con la municipalidad presentan distintos grados de cercanía con la alcaldía. Uno de los entrevistados explica que la "primera línea" es el grupo de personas que ocupan un rol relevante en las organizaciones comunitarias de la comuna y que declaran públicamente su apoyo a la alcaldía en actividades y a través de redes sociales. Si bien podría pensarse que la "primera línea" de una alcaldía se caracteriza por demostrar una fuerte lealtad política hacia ella, en realidad esta lealtad puede ser bastante frágil y estar mediada por la mera transacción de recursos y empleo público, en contraposición con la economía moral a la que se refiere Pérez (2020) al estudiar el clientelismo municipal. En palabras del siguiente entrevistado:

Uno le dice primera línea a las vecinas que están "alcalde, alcalde", y resulta que ahora contrató a una de las primeras líneas de la gestión anterior. Uno puede ver por redes sociales que esta dirigente "no, el alcalde está haciendo las mejores cosas". Le contrataron a la hermana y a ella también acá en el municipio. No en grandes puestos, porque el tema de las relaciones clientelares o del pago de favores no se da en los puestos profesionales, sino que también se da en los puestos administrativos o en los puestos de auxiliares, principalmente, o los técnicos. Ahí es donde más puedes contratar, en los otros cargos necesitas una mayor experiencia o especialización. *Concejal de izquierda, Comuna de "Alta y Media Alta Prioridad Social"*.

El relato anterior también confirma que las designaciones políticas motivadas por razones clientelares se producen generalmente en niveles bajos de la administración

municipal, que son los que requieren menores calificaciones técnicas y responsabilidad. Tales son, por ejemplo, los cargos en los programas comunitarios que implementan las comunas:

Tenemos claridad de que [la alcaldía independiente *fuera de pacto*] profundiza este sistema clientelar y asistencialista. Porque se ha contratado bastante gente en el programa de organismos comunitarios, que son los territoriales, son los que deben tener el nexo con la comunidad. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Por último, se identificó que una de las motivaciones del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* es la de entregar recompensas organizativas. Esta motivación alude a la distribución de empleo público como una forma de incentivar y recompensar la participación de determinadas personas en el despliegue electoral de las autoridades políticas (Scherlis G. , 2012). En el caso de las alcaldías independientes *fuera de pacto*, las designaciones políticas que responden a esta motivación están dirigidas principalmente a personas que participaron activamente en la campaña del alcalde electo, y fueron categorizadas por los(as) entrevistados(as) como “pagos de favores políticos”.

Esta motivación está estrechamente relacionada con la electoral y la clientelización de juntas de vecinos, como muestra el relato de la siguiente entrevistada: “En su campaña prometió hartos puestos a vecinos y hay hartos vecinos que participaron en su campaña que ahora están trabajando en la municipalidad, sobre todo gente de juntas de vecinos” (Concejal de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). De todas formas, el patronazgo que apunta a entregar recompensas organizativas favorece únicamente a quienes participaron en la campaña del alcalde independiente *fuera de pacto*, mientras que el patronazgo motivado por razones electorales favorece a un conjunto más amplio de personas.

A su vez, las designaciones que tienen por objetivo recompensar la participación en campañas electorales también pueden abarcar cargos altos de la administración, a diferencia de las designaciones clientelares que se restringen a cargos bajos. Al respecto, una concejal señala lo siguiente respecto a la alcaldía independiente *fuera de pacto* de su comuna: “En la mayoría de los cargos de responsabilidad más importantes ha traído mucha gente que le hizo campaña y que son de su confianza” (Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”).

La contratación orientada a recompensar la participación en campañas electorales está relacionada con el fenómeno *job for the boys* estudiado por Grindle (2012). Ahora bien, en el caso de las alcaldías independientes *fuera de pacto*, y siguiendo los relatos de las entrevistadas, el patronazgo que responde a estas motivaciones está menos extendido que los de control, coalición/cooptación y electoral.

Recapitulando lo expuesto en este apartado, se reconocen cuatro tipos de motivaciones principales en el funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto*: control, coalición/cooptación, electoral y de recompensa organizativa. La motivación correspondiente a mantener el control de la municipalidad es la más recurrente y puede conllevar una alta rotación de personal y la formación de “plantas paralelas”, producto de la desconfianza de las alcaldías independientes *fuera de pacto* hacia determinados(as) funcionarios(as), sobre todo en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.

Respecto a la motivación de coalición/cooptación, es importante en el funcionamiento del patronazgo en las municipalidades de ambos grupos y permite, por un lado, generar vínculos e influencia en instancias regionales de toma de decisiones y, por otro, promover la cooperación de partidos políticos en la gestión municipal, desactivando así posibles conflictos internos.

En cuanto a la motivación electoral, la contratación en la municipalidad de miembros y presidentes(as) de juntas de vecinos permite la clientelización de sectores de la comuna, con los consecuentes réditos electorales que puede implicar en futuras elecciones. Esta motivación es particularmente relevante en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, lo que puede deberse a que la municipalidad es una fuente de empleo estable y bien remunerado en contextos de alta vulnerabilidad social.

Por último, el patronazgo orientado a recompensar la participación en campañas electorales es el menos extendido y no se identificaron diferencias importantes entre ambos tipos de comunas. Esto puede deberse a que, al no haber contado con el respaldo de estructuras partidarias durante el periodo electoral, los equipos de campaña hayan sido pequeños y con recursos limitados. Por lo tanto, no habría un número importante de personas a quienes recompensar con empleo público, a diferencia de las candidaturas partidarias.

En los cuatro tipos de motivaciones explicadas subyace como elemento clave la confianza del alcalde hacia la persona designada. Ya sea para controlar la municipalidad, ampliar la coalición política que sustenta a la alcaldía, obtener réditos electorales o entregar recompensas organizativas, las alcaldías estudiadas contratan un séquito de personas leales en gran medida para contrarrestar la desconfianza que produce la “burocracia heredada”, en los términos de Llano (2016, pág. 147). En este sentido, otro factor distintivo del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* respecto a las alcaldías partidarias es que la lealtad no está reservada ni es preferencial con los(as) militantes de partidos políticos. Por el contrario, la lealtad es mucho más flexible, de modo que desde el punto de vista de la alcaldía independiente *fuera de pacto* pueden ser leales tanto militantes de partidos como amigos, familiares, y amigos y familiares de otras autoridades políticas (tanto dentro como fuera de la municipalidad).

7.4. Criterios de selección

Respecto a la pregunta de a quiénes se designa en las alcaldías independientes *fuera de pacto*, a partir de los relatos de las personas entrevistadas se identificó que los criterios de selección varían durante el proceso de instalación de las administraciones entrantes. Utilizando las categorías definidas por Scherlis (2012), durante los primeros meses de la alcaldía independiente *fuera de pacto* los criterios de selección responden principalmente a vínculos personales y pertenencias partidarias y organizativas. A continuación, se explican los criterios de selección utilizados por las alcaldías independientes *fuera de pacto* que fueron estudiadas en el marco de esta investigación.

A partir de lo señalado por las personas entrevistadas, fue posible identificar que el criterio de selección predominante en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social” al designar personal al interior de las municipalidades es tener vínculos establecidos previamente con el alcalde, sobre todo en la etapa de instalación de la alcaldía. En este sentido, los alcaldes de dichas comunas se apoyan principalmente en amistades personales para designar funcionarios(as), principalmente en cargos altos de la administración como los directivos. Estos vínculos personales fueron desarrollados con anterioridad a la campaña electoral de 2021, siendo por lo general amistades de la etapa escolar y/o universitaria, como señala el siguiente entrevistado:

Son gente cercana a él, en gran parte las direcciones son sus amigos de colegio, profesoras. Por ejemplo, en cultura está una profesora de él [...], en educación hay una ex profesora de él también, y de ahí cargos hacia abajo. También el SECPLAC es amigo de él, la que estaba en la secretaría municipal es amiga de él. Y así, generalmente son compañeros de escuela [...], todo está relacionado con eso. *Concejala de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

Otro entrevistado señala que estas redes amistosas sobre las que se basa la contratación de personal pueden derivar en la incorporación de familiares de los(as) directivos. En este sentido, el patronazgo aparece revestido bajo la forma de “compadrazgo” primero y “nepotismo” después, en tanto los(as) amigos(as) del alcalde que acceden a los cargos directivos buscan incorporar a sus respectivos familiares a la administración municipal. Esto es precisamente lo que señala uno de los entrevistados que ocupa un cargo directivo en una de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, lo que además habría dificultado la gestión municipal:

Primero, amigos cercanos y estos amigos cercanos empiezan a bajar con los familiares más cercanos también. Yo creo que se dado eso, me sorprende, la hija, la tía, la hermana trabajando y la metió la secretaria porque era la abuela de todos. Eso lo he visto. Y también hay cercanías y contrataciones de cercanos desde un ámbito no gremial ni político, sino más bien de amistades de la vida. Eso ha

entorpecido este despegue. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Otra entrevistada reafirma lo anterior, haciendo hincapié en que la contratación de vínculos personales puede implicar un deterioro de la gestión municipal, en tanto las personas contratadas no cuentan con las competencias necesarias para desempeñarse en las labores para las que fueron designadas:

Entonces, es el amigo del amigo del amigo. Es una pena. Puedes hacer tanto, bien administrado, si incorporaras a gente competente y da lo mismo de qué partido es. Si contratas a alguien que hace bien la pega, y no al amigo ni el compromiso, ni aquí ni allá. *Concejal de derecha, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Ahora bien, algunos relatos dejan entrever que el criterio de selección basado en vínculos personales es predominante sólo en una etapa inicial, es decir, durante los primeros meses de las alcaldías independientes *fuera de pacto* luego de haber asumido. A dicha etapa de instalación corresponde la "primera estructura" a la que hace referencia la siguiente entrevistada:

Amistades personales he visto yo. Mucho amigo, mucho amigo de él. Algunos a lo mejor recomendado por otros concejales que son afines de su gestión, que también se ha visto. Pero eso es más que nada, por lo menos una cantidad de personas. La primera estructura que llegó eran amigos. Amigos de él personalmente. *Concejal de derecha, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Lo anterior puede explicarse en que, al tratarse de alcaldías que no cuentan con el respaldo formal de estructuras partidarias, necesitan apoyarse en vínculos personales para designar personas en los puestos importantes de la administración, sobre todo en las comunas de "Baja y Media Baja Prioridad Social". Por el contrario, en las alcaldías partidarias serían los partidos políticos quienes designan a los(as) directivos de la municipalidad, según afirma un directivo de confianza de una de las alcaldías independientes *fuera de pacto*:

Cuando eres de un partido grande, cuando necesitas un técnico en construcción, el partido te lo pone, un militante ejemplar y que responde por él. Nosotros tenemos que recurrir a publicar un aviso "se necesita un técnico en construcción" y no sabemos su orientación política. Ha pasado en dos o tres [ocasiones], o quizás más, que contratamos gente sin conocimiento de su orientación política, pero son cargos muy técnicos. Básicamente es eso, recurrimos a nuestro *background* de trabajo político y de trabajo social y comunitario. También hay que decir que lo de formar equipo es de una etapa, por eso la etapa de instalación de difícil. Tú puedes conocer a alguien muy bien en un ámbito y que no funciona muy

bien cuando se trata de la gestión. La gestión es una cosa muy distinta al trabajo comunitario o al trabajo político. Tú puedes tener mucha confianza con alguien, un gran dirigente, un muy buen orador en asambleas, pero que no resulta un buen administrador político. Siempre tienes que tratar de lograr el equilibrio. Hemos aprendido a tratar de no...echando a perder se aprende, de tratar de no poner gente de los que tenemos referencia de cómo se desempeña en la labor específica que tiene que hacer. Por ejemplo, un buen administrador público es bueno si lo conoces administrando, no porque lo conociste en una asamblea universitaria o del partido. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

En la misma línea, otro entrevistado del mismo grupo de comunas señala que la alcaldía independiente *fuera de pacto* arribó a la gestión municipal con un equipo que no contaba con las capacidades técnicas suficientes “para poder manejar el barco”. En este sentido, recalca que la diferencia entre estas alcaldías y las partidarias es que las últimas cuentan con el respaldo de una estructura que proporciona cuadros técnicos, mientras que la primera no:

Se respeta la independencia, pero es algo que no tienen en comparación con alguien que viene de partido, porque alguien de partido gana la alcaldía y el partido le busca por todos lados los mejores directores para poder manejar el barco. Ahí está la gran diferencia entre los independientes y los que vienen de partido. *Concejala de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

De acuerdo con los relatos, una de las principales dificultades por las que atraviesan las alcaldías independientes *fuera de pacto* una vez instaladas en la administración es la designación en cargos directivos de personas idóneas, tanto política como técnicamente. La dificultad radica en que, al mismo tiempo que se debe asegurar que los(as) directivos mantengan una lealtad hacia el alcalde, tengan las suficientes competencias profesionales y experiencia para desempeñarse en sus respectivos cargos.

En este contexto, las municipalidades de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social” tienen vínculos bastante débiles con los partidos políticos y no disponen de cuadros técnicos con experiencia en la gestión pública, por lo que se apoyan en sus vínculos personales para designar personal en cargos directivos, particularmente durante los primeros meses. Sin embargo, las amistades personales suelen no tener suficientes competencias y son removidas al poco tiempo. La etapa de instalación puede transformarse entonces en un verdadero proceso de ensayo y error para las alcaldías independientes *fuera de pacto* en lo que respecta a la designación de personal.

Por lo anterior, tras los primeros meses las alcaldías independientes *fuera de pacto* se ven en la necesidad de modificar sus criterios de selección al momento de

incorporar personal en puestos claves de la administración. Como relata el siguiente entrevistado:

Lo que pasa es que la conformación de los equipos inicialmente se dio con personas que el alcalde tenía conocimiento y autoridad en términos de su vínculo profesional y eso. Pero no eran personas que tuvieran una experiencia y conocimiento acabado de lo que era la gestión pública en general y en particular la gestión municipal, que también tiene una... tiene derivadas que son mucho más específicas y mucho más... y que requieren efectivamente conocimiento y un mínimo de bagaje técnico para enfrentar este tipo de desafío, que es dirigir una corporación con volumen importante de recursos y con una cantidad importante también de trabajadores y trabajadoras. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Así, a raíz de la imperiosa necesidad de asegurar el funcionamiento de los servicios municipales, los vínculos personales de las alcaldías independientes *fuera de pacto* pueden dar paso a criterios basados en las competencias profesionales de las personas designadas. Tal es el caso, por ejemplo, de una de las comunas de "Baja y Media Baja Prioridad Social", donde después de los primeros meses tras asumir, la alcaldía decidió cambiar al administrador municipal por uno con mayor experiencia:

Existía un desconocimiento de cómo es el trabajo público o la administración en un municipio. Si no hubiera venido alguien con experiencia, como el actual administrador municipal, a levantar este barco, en marzo no se hubiese tenido cómo pagar los sueldos de los honorarios. Habríamos seguido con un presupuesto mal presentado y mal hecho, con una diferencia de casi 10 mil millones de pesos. Para los independientes es fundamental que vengan con un equipo ultra probado. *Concejala de izquierda, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Ahora bien, debido a que la presente investigación se realizó durante el primer año de gestión de las alcaldías independientes *fuera de pacto* estudiadas, no es posible definir en qué medida el criterio de selección basado en competencias profesionales desplaza a los vínculos personales. De todas formas, la fragmentación del poder de designación en varias autoridades políticas y las motivaciones, ambas analizadas en los apartados anteriores, sugieren que difícilmente el criterio de selección en base a competencias profesionales pasa a predominar por sobre los vínculos personales y las pertenencias partidarias y organizativas.

Lo anterior no quiere decir que los partidos políticos ocupen su poder de designación para posicionar directivos(as) o funcionarios(as) en general sin ningún tipo de aptitudes profesionales, solo por el hecho de militar en un determinado partido. Por el contrario, es probable que los partidos políticos busquen posicionar en dichos cargos a

personas con experiencia o al menos con aptitudes parecidas a las requeridas, en consonancia con lo señalado por los(as) entrevistados(as). Lo importante es que las competencias profesionales pueden ser un criterio para tomar en cuenta, mientras que la pertenencia partidaria es el criterio necesario y excluyente y, por lo tanto, el que prima cuando son los partidos los que realizan las designaciones. Lo mismo puede decirse respecto a las motivaciones. Por ejemplo, cuando lo que se busca mediante el patronazgo es generar o fortalecer vínculos con otras alcaldías, las competencias profesionales son menos importantes que la militancia en determinado partido político o la lealtad hacia otra autoridad.

En definitiva, la fragmentación de las responsabilidades y las distintas motivaciones del patronazgo (control, coalición/cooptación y recompensas organizativas) dificultan, y en algunos casos impiden, que el criterio de selección que predomine en las designaciones políticas sea en base a las competencias profesionales. Esto puede decirse tanto respecto a las alcaldías independientes *fuera de pacto*, como a las alcaldías partidarias.

En el caso de las alcaldías independientes *fuera de pacto* pertenecientes al grupo de comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, el criterio de selección predominante es la pertenencia partidaria y organizativa, antes que los vínculos personales. Esto puede deberse a que esos alcaldes militaron previamente en partidos políticos y aún mantienen vínculos estrechos con ellos, a pesar de no estar inscritos formalmente. De acuerdo con los relatos de las personas entrevistadas, estas alcaldías se apoyan principalmente en esos partidos al momento de incorporar personas que, por un lado, se sientan identificadas con la gestión del alcalde y, por otro, tengan experiencia y competencias mínimas para el cargo.

Por ejemplo, una entrevistada señala que el principal requisito que utiliza la alcaldía independiente *fuera de pacto* para contratar personal es militar en el Partido Socialista, siendo el único criterio excluyente.

Nosotros echamos tallas aquí, "¿cuál es el requisito? PS". Claro, ese es el requisito principal. Lo demás es secundario. Cuando vamos a hacer perfil de cargos, hay que poner PS digo yo. Para qué vamos a hacer perfil de cargos, para qué vamos a perder tiempo, para qué desgastarnos haciendo perfiles, si igual van a poner a un PS. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Esto es compartido por un concejal de la misma comuna, quien ratifica que el criterio de pertenencia partidaria es el predominante. Mediante estas contrataciones se promueve la colaboración con otras comunas que son del mismo partido político, las que pueden proveer a la alcaldía independiente *fuera de pacto* de cuadros técnicos con

experiencia en la gestión municipal. Tal es el caso, por ejemplo, de la comuna de El Bosque, cuyos alcaldes han sido desde 1991 militantes del Partido Socialista.¹⁸

Se ha traído harta gente de El Bosque y el sector sur de Santiago, entendiendo que la administración es del Partido Socialista. El alcalde [independiente *fuera de pacto*] se dice ser independiente, pero finalmente renunció al partido para poder disputar [con otro candidato del mismo pacto] [...] Hoy día los directivos son principalmente del Partido Socialista, que están acá en el municipio, y algunos que son PPD o ex PPD y también con RD. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

El relato anterior también muestra que las designaciones políticas que se realizan mediante el criterio de pertenencia partidaria también contribuyen a establecer vínculos o acercamientos con otras estructuras partidarias más allá del Partido Socialista, como el Partido Por la Democracia y partidos emergentes, como Revolución Democrática. En estos casos, el criterio de selección de pertenencia partidaria responde en gran medida a la motivación de coalición/cooptación.

En el caso de la otra comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, los(as) entrevistados(as) concuerdan en que la alcaldía independiente *fuera de pacto* mantiene una estrecha cercanía con alcaldes que militan en el Partido Comunista, en particular con Daniel Jadue.¹⁹ Esta última es una alcaldía que tiene una larga trayectoria y que además ha logrado la formación de cuadros técnicos en la implementación de programas municipales que han sido exportados a otras comunas, como por ejemplo las “farmacias populares”. Por esto, la alcaldía independiente *fuera de pacto* se ha apoyado en ella para contratar personal leal políticamente y con experiencia en la administración municipal, lo que un entrevistado denomina como “cuoteos”:

Si bien mantiene su independencia, tiene mucha cercanía al PC por el lado del *jaduismo* dentro del Partido Comunista. Muchos funcionarios acá son del Partido Comunista. Se generan esos cuoteos, pero no son esos cuoteos en mala, esos cuoteos como que venga un funcionario acá a sentarse y no hacer nada. Son funcionarios que han aportado y hacen la pega que tienen que hacer. Se camiseta con la administración rápidamente y sacan proyectos adelante [...] En

¹⁸ Sadi Melo, militante del Partido Socialista, fue designado como alcalde de la comuna de El Bosque en 1991 por el entonces presidente Patricio Aylwin. En las elecciones democráticas de 1992, las primeras después de la dictadura, obtuvo la segunda mayoría y mediante un acuerdo entre el resto de los candidatos de la Concertación fue ratificado como alcalde. Obtuvo la reelección sucesivamente en 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 y 2016. En 2021, ante la imposibilidad de presentarse nuevamente como candidato debido a la ley que limita la reelección, apoyó a Manuel Zúñiga, también militante del Partido Socialista y quien finalmente resultó electo.

¹⁹ Daniel Jadue es militante del Partido Comunista y alcalde de la comuna de Recoleta. Fue electo como alcalde por primera vez en 2012 y obtuvo la reelección en 2016 y 2021.

su mayoría, salvo contados casos, las personas que han llegado acá de partidos políticos han llegado a hacer la pega, ahí no tengo nada que decir. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Esto es concordante con lo señalado anteriormente, en el sentido de que el criterio de pertenencia partidaria no impide que la o las personas designadas tengan competencias profesionales suficientes para desempeñarse en sus respectivos cargos. Incluso, estas designaciones pueden deberse a que hay militantes de partidos políticos que tienen una mayor experiencia en la gestión municipal que quienes no militan, sobre todo los(as) provenientes de alcaldías con una larga trayectoria, como son los casos de El Bosque y Recoleta.

El apoyo que generan las estructuras partidarias en la provisión de cuadros técnicos para las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” les ha permitido a dichas alcaldías prescindir en mayor medida de la contratación de amistades o familiares en cargos importantes de la administración. O, al menos, las redes partidarias les han permitido a estas alcaldías reemplazar rápidamente a las personas incorporadas en un comienzo a partir de vínculos personales, como señala la siguiente entrevistada:

El primer DIDECO de él [del alcalde independiente *fuera de pacto*] era muy muy amigo y no duró mucho. El de la Casa de la cultura era muy muy amigo, y se fueron, y se fue porque a lo mejor no estaba cumpliendo la expectativa. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

Otro entrevistado reafirma que en las alcaldías independientes *fuera de pacto* de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, entre otras, predomina el criterio de selección de pertenencia partidaria. Además, señala que es “muy difícil” ingresar a trabajar en las municipalidades sin provenir de algún partido político, lo que en muchos casos ha permitido la formación de cuadros técnicos sin experiencia previa. Así, el patronazgo partidario es visto como un “trampolín” o una “ventana de oportunidad”, debido a que posibilita el acceso a cargos dentro de la administración municipal a los que sería imposible acceder de no militar en determinados partidos:

Lamentablemente, si no te metes o no te metiste en un partido político es muy difícil que se dé ese empujoncito, que se abra esa oportunidad laboral. Un administrador público o un cientista político que no esté vinculado a un partido, es muy difícil que encuentre una pega por currículum [...] Para un trabajador social, ingresar a trabajar en un municipio es muy difícil por su currículum. Estos trampolines que te permiten los partidos han sido mal utilizados históricamente, pero también le han permitido a gente muy joven y sin la acreditación de una determinada experiencia o sin las redes de contacto tan enraizadas, les han permitido ingresar y hacer una pega muy muy buena. He visto varios casos de esos. Por lo menos en esta comuna, porcentualmente o a nivel importante, no he

visto que se haya mal utilizado el tema de que ingrese gente de partido político a trabajar, o por esa ventana de oportunidad que te entrega un partido político. *Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

Las designaciones realizadas en base a este criterio también incluyen la pertenencia organizativa. En este sentido, las alcaldías independientes *fuera de pacto* también buscan ingresar a presidentes(as) de juntas de vecinos, lo que responde a las motivaciones electorales analizadas en el apartado anterior. Como señala un entrevistado: “[...] si tú eres presidente de una junta de vecinos, es más fácil lograr ingresar a trabajar en la municipalidad” (Concejal de izquierda, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”). De todas formas, se encontró que la militancia en partidos es más predominante como criterio de selección que la pertenencia a organizaciones comunitarias, tanto en las comunas de prioridad social “Baja y Media Baja”, como en las de “Alta y Media Alta”.

Resulta interesante señalar que la pertenencia partidaria fue identificada por los(as) entrevistados(as) como el criterio determinante en las designaciones de las alcaldías que formaban o forman parte de partidos políticos. En el fondo, las contrataciones realizadas por dichas alcaldías estaban orientadas a mantener ciertos equilibrios de poder y asegurar la unidad de la coalición política, de modo que el patronazgo adquiría la forma del cuoteo. Una burócrata de nivel intermedio que ha trabajado bajo la supervisión de varias administraciones distintas en la misma municipalidad señala lo siguiente:

Aquí se dio en la época de [alcaldesa anterior], también estaba cuoteado. Incluso, estaban hasta las cuotas en los departamentos. En las direcciones era un PS, un DC, un PPD, de todo. Yo nunca había visto eso, me tocó verlo aquí. Ahí estaba absolutamente cuoteado. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

Un burócrata de nivel intermedio de otra comuna comparte lo anterior, agregando que la cooptación por parte de los partidos políticos era tal que incluso para algunos(as) militantes resultaba difícil ingresar a trabajar en la municipalidad.

Sí, yo tengo esa impresión, siendo simpatizante y habiendo sido militante de partidos de la Concertación. Estaba demasiado cooptado, al punto que ni siquiera los propios militantes tenían la alternativa de entrar a trabajar en el servicio público. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

El rol que cumplen los partidos políticos en las designaciones al interior de las municipalidades con alcaldías independientes *fuera de pacto* es bastante menor en comparación con las que están vinculadas formalmente a estructuras partidarias. Si bien las alcaldías independientes *fuera de pacto* se han apoyado en algunos partidos para

incorporar personal municipal con alta capacidad de gestión, también han mantenido una distancia debido a que puede suceder el caso en que las personas designadas no tengan las competencias profesionales. Por esto, a pesar de que pueden existir vínculos estrechos entre algunas alcaldías independientes *fuera de pacto* y determinados partidos políticos, los primeros mantienen cierta desconfianza respecto a los segundos. Como señala un burócrata de nivel intermedio:

Yo creo que hoy día los partidos tradicionales siguen jugando ese rol [en las designaciones políticas], pero los surgimientos de líderes independientes mantienen la distancia necesaria de los partidos políticos, porque efectivamente un partido, si bien es cierto que puede contribuir y aportar cuadros que son de alta calidad, también te puede aportar la mayoría de las veces cuadros que no son de alta calidad, capacidad y preparación. Entonces, frente a esa condición, no por solo el hecho de que sea del partido A o Z, me va a garantizar que su gestión sea exitosa. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

Recapitulando lo expuesto en este apartado, en las alcaldías independientes *fuera de pacto* de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social” las designaciones políticas en cargos directivos favorecen principalmente a los vínculos personales del alcalde, en particular a sus amistades. Esto se debe principalmente a que dichas alcaldías, en un contexto de alta desconfianza hacia los(as) funcionarios(as) municipales, priorizan la lealtad política en lugar de las competencias profesionales al designar personas en los cargos importantes de la administración municipal. Este modelo de patronazgo está estrechamente relacionado con el “compadrazgo”, que en términos generales es el intercambio de favores o beneficios, en este caso de empleo público, entre amigos y conocidos (Barozet, 2006).

En el caso de las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, el criterio de selección predominante es la pertenencia partidaria y organizativa, de modo que las designaciones políticas favorecen principalmente a militantes de partidos políticos. Esto se debe a que los alcaldes de las dos comunas de este grupo militaron previamente en partidos. Al no contar con grandes equipos de personas y para evitar depender únicamente de vínculos personales, estas alcaldías se apoyan en los partidos para incorporar personas leales políticamente, debido a la afinidad ideológica con la alcaldía, y con experiencia en cargos directivos en la gestión municipal. Asimismo, la contratación de personas que militan en partidos políticos permite establecer y fortalecer vínculos con otras autoridades, particularmente con alcaldías partidarias. En este sentido, el patronazgo ejercido bajo este criterio de selección es similar al cuoteo, en tanto las contrataciones se realizan en base a lealtades partidarias (Siavelis, 2014).

Cabe señalar que, si bien el criterio de pertenencia partidaria también es el predominante en las alcaldías de partidos políticos, la diferencia entre estas y las

independientes *fuera de pacto* radica en el alcance y la responsabilidad de este tipo de designaciones. Mientras que en las alcaldías partidarias se realizan en todos los niveles de la administración y la responsabilidad se concentra inapelablemente en los partidos políticos, en las alcaldías independientes *fuera de pacto* se remiten principalmente a los cargos directivos y el poder de designación se encuentra fragmentado en diversos actores, entre ellos el alcalde. De esta forma, en las alcaldías independientes *fuera de pacto* el patronazgo es más un recurso organizacional del alcalde que de los partidos políticos, en consonancia con la definición adoptada en esta investigación en base a Gordin (2002).

Tras haber analizado el alcance, la responsabilidad, las motivaciones y los criterios de selección que explican el funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto*, cabe responder a la pregunta de cuáles son sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel municipal.

7.5. Los efectos del patronazgo sobre la implementación de programas y políticas públicas a nivel municipal

En este apartado se presentan los efectos del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de programas y políticas públicas a nivel municipal. Estos fueron identificados mediante el análisis de las distintas dimensiones del funcionamiento del patronazgo, y fueron agrupados en torno a *efectos positivos* y *efectos negativos*. De esta manera, los efectos serán comprendidos como el producto de determinadas combinaciones de responsabilidades, motivaciones y criterios de selección.

Es necesario precisar que las categorías utilizadas para agrupar los efectos no hacen referencia a una consideración moral o normativa, sino que buscan dar cuenta de las distintas funciones sociales que cumple el patronazgo en la provisión de servicios a nivel municipal. Desde esta perspectiva, con *efectos positivos* se hace referencia a los aspectos del funcionamiento del patronazgo que promueven o facilitan la implementación de políticas públicas municipales, mientras que los *efectos negativos* son los que la dificultan o impiden. Las municipalidades son centrales en la implementación de políticas públicas (Bernstein & Inostroza, 2009) y las burocracias de nivel intermedio que ocupan los cargos directivos son actores que determinan el desempeño de la implementación (Dussage et al., 2018; Lipsky, 1980; Lotta et al., 2015; Majone, 1992).

7.5.1. Efectos positivos

En el marco del estudio de caso realizado en esta investigación, se identificaron dos *efectos positivos* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* seleccionadas sobre la implementación de políticas públicas. Un primer *efecto positivo* es que permite la cooperación con otros actores políticos, para acceder tanto a recursos en distintos niveles de gobierno, como a cuadros técnicos leales políticamente y con experiencia en la gestión municipal. Por un lado, designar personas que tienen cierto nivel de cercanía partidaria o de amistad con miembros del Consejo Regional o incluso con el mismo Gobernador Regional, permite estrechar vínculos de cooperación con esa instancia de gobierno. Esto puede contribuir a mejorar las posibilidades de las alcaldías independientes *fuera de pacto* de acceder a recursos otorgados por el Gobierno Regional y la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Así, el patronazgo en tanto recurso organizacional actúa como un factor de intermediación entre los ámbitos regional y comunal de gobierno.

Este tipo de intermediación adquiere una mayor relevancia en las alcaldías independientes *fuera de pacto* en comparación con las alcaldías partidarias, debido a que las primeras no cuentan con los vínculos partidarios que sí tienen las segundas. El patronazgo detrás de esta intermediación es entendido como una forma de lobby, pues genera incidencia sobre autoridades o procesos de toma de decisiones relacionados con licitaciones y reparticiones de bienes públicos. Esto es concordante con lo mostrado por Luján (2017), respecto a la utilización del lobby por distintos actores locales para impulsar, autorizar y agilizar proyectos municipales. En la misma línea, un burócrata de nivel intermedio responde lo siguiente al preguntarle si las alcaldías independientes *fuera de pacto* se ven afectadas por la distribución de recursos a nivel regional:

Sí, desde luego, porque conseguir recursos depende de dos cosas. Primero, tener buenos proyectos. Segundo, el lobby. Se sabe que eso es así. Para obtener fondos hay criterios que son objetivos, pero también hay cierta subjetividad, cierta voluntad. El lobby es menos poderoso si no tienes una maquinaria de partidos. Tenemos que esforzarnos para conseguir recursos, que nuestros aspectos más objetivos sean mejores. Yo creo que esa es una desventaja como alcaldía independiente. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de "Baja y Media Baja Prioridad Social"*.

Obtener un mayor acceso a recursos disponibles en distintos niveles de gobierno contribuye a la implementación, pues la distribución de dichos recursos se realiza específicamente con el propósito de ejecutar políticas y programas sociales a nivel comunal. Tal es el caso, por ejemplo, de los instrumentos de inversión regional entregados por los gobiernos regionales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Regional de Iniciativa Local

(FRIL), las Glosas SUBDERE y Programas Sectoriales, entre otros fondos concursables. A grandes rasgos, estos son programas de inversiones públicas a través de los cuales se realizan transferencias a las municipalidades para mejorar su infraestructura comunitaria. Al respecto, un burócratas de nivel intermedio resalta la importancia de la gestión política para acceder a dichos recursos:

Es importantísimo que haya un componente político al interior porque te genera las cercanías con los niveles centrales, y las cercanías dicen relación con el financiamiento de proyectos. En estas municipalidades que son pequeñas, la única manera de crecer tiene que ver con ir a las fuentes de financiamiento a nivel central, en seguridad, que hoy hay financiamiento, en SUBDERE, donde está todo el tema urbano, y si no tienes ese vínculo, puta... Si no tienes una estructura sólida en arquitectura y en proyectos te vas a la cresta. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

Esto resulta de la combinación de una responsabilidad en el patronazgo fragmentada entre la alcaldía independiente *fuera de pacto*, el Gobierno Regional y el Consejo Regional. El que los(as) parlamentarios(as) no tengan ningún tipo de responsabilidad en estas designaciones da cuenta, por un lado, de su pérdida de relevancia como intermediarios entre los niveles local y nacional de gobierno (Toro, 2017), y, por otro, de la autonomía que han ganado las alcaldías desde el retorno a la democracia en adelante (Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012). La principal motivación en este tipo de designaciones es la coalición/cooptación, mientras que los criterios de selección son la pertenencia partidaria y organizativa y los vínculos personales, pero no del alcalde, sino del Gobernador Regional y/o miembros del Consejo Regional.

Por otro lado, el patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas permite el establecimiento de vínculos de cooperación con otras alcaldías, las que pueden proveer de cuadros técnicos leales políticamente y con experiencia en la gestión municipal. Estos vínculos se establecen mediante la contratación en cargos directivos de militantes y/o personas leales a otras alcaldías afines ideológicamente, de modo que estas adquieren cierta responsabilidad en las designaciones. Tales son los casos, por ejemplo, de las municipalidades de El Bosque y Recoleta, cuyas alcaldías tienen una larga trayectoria en la gestión municipal y han establecido lazos estrechos con las comunas estudiadas, en particular las de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.

En las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social” se identificó un vínculo mucho más débil con los partidos políticos, lo que, si bien las hace menos dependientes de estos, las empuja a recurrir a los vínculos personales para designar personas en cargos directivos. En un ambiente donde la relación entre la alcaldía entrante y los(as) funcionarios(as) está mediada por la desconfianza mutua, los alcaldes independientes *fuera de pacto* de estas comunas priorizan la lealtad política hacia la gestión por sobre

las competencias profesionales. En caso contrario, cuando los independientes *fuera de pacto* ceden parte de la responsabilidad en las designaciones a otras alcaldías, pueden obtener a cambio directivos leales y que al mismo tiempo tienen una larga trayectoria en la gestión municipal. De todas formas, las alcaldías de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social” sí mantienen vínculos con otras alcaldías y buscan beneficiarse de su experiencia:

Aquí hay algunos alcaldes que tienen más larga data que nosotros, tienen más experiencia. La de Cerro Navia, la de Recoleta, la de Valparaíso, que tienen periodos anteriores. Entonces, muchas veces hemos recurrido a su experiencia para no cometer los mismos errores que pudieron ellos haber cometido. Tropiezos innecesarios. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

El tipo de patronazgo mediante el cual se establecen vínculos con partidos y otras alcaldías para acceder a cuadros técnicos leales y con competencia profesional, está estrechamente relacionado con los hallazgos de Kopecký y Scherlis (2008) para el caso de Europa. Los autores identifican que el patronazgo de los partidos políticos es utilizado como un recurso organizacional para mejorar su posición en las instituciones públicas, antes que tratarse de un intercambio particular entre un patrón y un cliente. Ahora bien, a diferencia de lo que muestran estos autores, en este caso se muestra que el patronazgo funciona como un recurso organizacional no sólo de los partidos, sino que también de las autoridades políticas en particular. En un contexto de crisis de legitimidad de los partidos y consecuente deterioro de sus capacidades organizativas y enraizamiento social (Luna & Rosenblatt, 2012), el patronazgo y otras instituciones informales no pueden ser entendidas como propiedad exclusiva de actores colectivos, como son las estructuras partidarias. Por el contrario, y tomando como base la fragmentación de la responsabilidad en las designaciones identificada en esta investigación, el patronazgo es un recurso tanto de los partidos como de autoridades políticas que no responden necesariamente a los lineamientos de estos, como las alcaldías independientes *fuera de pacto*.

Este tipo de patronazgo tiene por objetivo lo que Panizza et al. (2018) denominan como la prestación de asesoramiento técnico y experiencia, y en este caso permite la incorporación de burócratas de nivel intermedio leales políticamente y con capacidades técnicas. Resulta de la combinación de una responsabilidad en las designaciones fragmentada en la alcaldía independiente *fuera de pacto*, partidos políticos y otras alcaldías, una motivación correspondiente a coalición/cooptación y un criterio de selección basado en la pertenencia partidaria y organizativa.

Un segundo *efecto positivo* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas es que impide o al menos dificulta el “neopatrimonialismo” sobre las municipalidades. En la tradición weberiana, el

“patrimonialismo” es un tipo de dominación tradicional, y por lo tanto arbitraria, en la que la administración pública se subordina a los intereses de una autoridad en particular. Para el estudio de Estados más democráticos y modernizados se ha tendido a usar el término de “neopatrimonialismo” (Eisenstadt, 1973), que combina los tipos de dominación tradicional y legal-racional y donde una autoridad política concentra el poder mediante métodos como la corrupción, el clientelismo y el patronazgo (Bechle, 2010).

Las alcaldías independientes *fuera de pacto* no disponen de los recursos ni de las capacidades técnicas para gestionar por sí solas los servicios municipales. Por esto, establecen vínculos con otras autoridades e incluso con partidos políticos para acceder a dichos recursos y a los cuadros técnicos que requiere la gestión municipal. Las designaciones discrecionales en cargos públicos deben compatibilizar entonces una serie de intereses distintos, en lugar de responder únicamente a los intereses de una autoridad en particular. Esto impide la concentración unilateral del poder en las alcaldías independientes *fuera de pacto* y la patrimonialización de las municipalidades.

En la misma línea, estas alcaldías también han permitido el ingreso de personas a la gestión municipal que no cumplen con los requisitos exigidos en la mayoría de las alcaldías partidarias, como son la militancia o haber sido seleccionados por cuoteo. Al respecto, un burócrata de nivel intermedio entrevistado señaló que en las alcaldías partidarias el empleo “estaba demasiado cooptado, al punto que ni siquiera los propios militantes tenían la alternativa de entrar a trabajar en el servicio público” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”). Agrega que las posibilidades de ingreso a las municipalidades son parecidas a las que se abrieron durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014):

El gobierno de Piñera significó posibilidades, porque significó algo parecido a lo que está pasando ahora. Cuando salió Piñera presidente, como su gente no tenía experiencia en el sector público, ocupó pura gente de las municipalidades. Caso, Puente Alto. Se fueron todos a trabajar al gobierno. Como se fueron todos a trabajar al gobierno, gente que no era necesariamente de su sector político pudo haber entrado a la municipalidad. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

En la literatura, el clientelismo y el patronazgo se entienden como una parte constitutiva del neopatrimonialismo (Resico, 2015). El patronazgo aparece entonces concentrado en la figura de una autoridad política en particular y orientado únicamente por motivaciones electorales. Si bien en las alcaldías independientes *fuera de pacto* una de las motivaciones del patronazgo es precisamente generar relaciones clientelares con juntas de vecinos, se identificaron también otras motivaciones más fuertes, como las de control y coalición/cooptación, que fragmentan la responsabilidad en las designaciones. De esta fragmentación en las responsabilidades y diversidad de motivaciones, resulta la

dificultad de patrimonializar los servicios municipales y utilizar el empleo público principalmente para clientelizar al electorado.

Se puede considerar que el impedimento de patrimonializar las municipalidades promueve la implementación de políticas públicas, debido a que inhibe el clientelismo y la distribución de recursos y empleo público a grupos e individuos particulares a cambio de apoyo político. En su lugar, fomenta la entrega de recursos y servicios mediante políticas públicas y no restringe la distribución de empleo municipal a las personas que militan en determinados partidos o se ven favorecidas por el cuoteo partidario. Por lo tanto, este efecto es el resultado de distintas combinaciones de responsabilidades, motivaciones (exceptuando la motivación electoral por su vínculo con el clientelismo) y criterios de selección. Lo determinante es la participación de distintos actores en las designaciones (fragmentación de la responsabilidad) y motivaciones ajenas a lo electoral.

Cabe señalar que los dos *efectos positivos* del patronazgo que fueron señalados contribuyen a disminuir la polarización política, en tanto fomentan la generación de vínculos y lealtades entre adversarios aparentemente irreconciliables, como son las alcaldías independientes *fuera de pacto* y los partidos. En la **Tabla 5** se presenta un resumen de los *efectos positivos* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas, y las respectivas combinaciones de responsabilidades, motivaciones y criterios de selección de los que son producto.

Tabla 5. Efectos positivos del patronazgo de las alcaldías independientes fuera de pacto

<i>EFFECTO POSITIVO</i>	RESPONSABILIDADES	MOTIVACIONES	CRITERIOS DE SELECCIÓN
Cooperación con otros actores políticos para acceder a recursos y cuadros técnicos convergentes	Alcalde + Gobierno Regional / Partidos políticos / Otras alcaldías	Coalición/cooptación	Pertenencia partidaria y organizativa
Dificulta el “neopatrimonialismo” sobre las municipalidades	Alcalde + Gobierno Regional / Partidos Políticos / Otras alcaldías / Concejales	Control / Coalición/cooptación / Recompensa organizativa	Vínculos personales / Pertenencia partidaria y organizativa / Competencias profesionales

Fuente: elaboración propia

7.5.2. Efectos negativos

En cuanto a los *efectos negativos* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas a nivel municipal, también se identificaron dos. Un primer *efecto negativo* es el incremento de la rotación de burócratas de nivel intermedio y el consiguiente deterioro de las relaciones entre estos(as) y la alcaldía. La rotación de burócratas de nivel intermedio depende de los despidos y contrataciones que realizaron las alcaldías independientes *fuera de pacto* luego de haber asumido sus cargos. Esto responde a la motivación de controlar el funcionamiento de la gestión municipal y posicionar en los cargos directivos a personas de confianza, ante la desconfianza que generan los(as) funcionarios(as) que fueron incorporados(as) durante las gestiones anteriores.

La rotación de las burocracias de nivel intermedio disminuye las capacidades técnicas de las municipalidades de implementar políticas públicas. Al mismo tiempo que se busca prescindir de burócratas de nivel intermedio con experiencia en la gestión municipal, se posicionan a personas leales a la alcaldía independiente *fuera de pacto* en los cargos directivos, las que muchas veces no cuentan con las competencias profesionales para desempeñar sus cargos. En este sentido, se busca asegurar la lealtad de las burocracias de nivel intermedio mediante la contratación de vínculos personales, en particular amistades, sobre todo en las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Como señala un burócrata de nivel intermedio entrevistado:

En este caso había gente que salió, tal como se señalaba, y que tenían algún grado de *expertise*. No tenían las cosas óptimas, pero tenían experiencia en la gestión y los sacaron mal aconsejados, porque venían de la administración anterior. Por lo tanto, [la alcaldía independiente *fuera de pacto*] quedó sin *expertise*, y a eso súmale la incorporación de gente nueva que no tenía idea de administración pública. Entonces se generó un caos. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

El entrevistado agrega que el despido de burócratas de nivel intermedio se debió a la desconfianza manifestada hacia ellos(as) por parte del alcalde independiente *fuera de pacto*. Esto es concordante con lo señalado por Carpenter (2001), en el sentido de que muchas veces los(as) burócratas de nivel intermedio no son capaces de mantener su posición cuando presentan posiciones divergentes con la autoridad de turno. Producto de estos despidos, muchas direcciones quedaron sin liderazgos, impidiendo el desempeño óptimo del funcionamiento de los servicios municipales y, por lo tanto, de la implementación de políticas públicas durante varios meses. En palabras de este entrevistado: “Yo creo que, en ese sentido, perdió siete u ocho meses, que es lo mismo que te digo yo que quedaron las cosas medias acéfalo. No había liderazgo. Cabros

nuevos, no cachaban nada” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”).

Esta rotación de personal deterioró fuertemente las relaciones entre la alcaldía y las burocracias de nivel intermedio que tenían experiencia en la gestión, generando reticencias a colaborar con la nueva administración por parte de estos(as) últimos. Al respecto, una burócrata de nivel intermedio de la otra comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social” declara lo siguiente:

Me gustaría que se generaran más confianzas. Eso es lo que pasa. El trabajo no se hiciera solamente con la gente que trajo el alcalde, la gente más cercana, sino que con todos los funcionarios. Todos tenemos que aportar y yo creo que en un principio todos estábamos llanos. Ha habido algunos conflictos que han generado cierta separación o distancia, pero en un principio estábamos todos llanos a colaborar, a enseñar, pero bueno, se vio así. Se produjo un quiebre yo creo en el municipio, se produjo un quiebre no solamente con la administración, sino que el problema con los honorarios también generó un quiebre. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.*

El “problema con los honorarios” al que se refiere la entrevistada es el exceso de gastos en personal en que incurrió el alcalde para contratar personas en cargos que ya estaba ocupados, es decir, la creación de “plantas paralelas”. Lo anterior también es compartido por concejales(as) de ambas comunas. Por ejemplo, la alcaldía contrató personas sin competencias para desempeñarse en los cargos importantes de la administración:

Trajo gente de confianza de él que para mi gusto y para la mayoría del concejo son personas super incompetentes. Desde el administrador municipal para abajo, son gente que no conoce el funcionamiento municipal, no respetan protocolos, cometen errores super básicos. Con una dosis de soberbia de no querer preguntar, asesorarse. Hemos tenido que deshacer un montón de cosas, licitaciones que estaban mal hechas. Ha despedido gente que ahora está demandando al municipio por el despido. Trajo un montón de funcionarios a honorarios, hicieron un sindicato y se fueron en contra del mismo alcalde, y era gente de su confianza. Hacen sumarios que son para la risa. Concejales de izquierda, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”.

Como muestran los relatos, los(as) burócratas de nivel intermedio que fueron contratados(as) por las alcaldías independientes *fuera de pacto* de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, si bien presentan una actitud convergente con la alcaldía, tienen serias dificultades para sintetizar la información hacia arriba y para implementar la agenda hacia abajo, en palabras de Floyd y Wooldridge (1992). Por lo tanto, este patronazgo, junto con gravar la autonomía e incrementar los niveles de dependencia

respecto al alcalde, deterioran las capacidades de gestión de las burocracias de nivel intermedio y su capacidad para implementar políticas públicas.

Este *efecto negativo* es el producto de la combinación de una responsabilidad en las designaciones que depende únicamente de la alcaldía, una motivación orientada a garantizar el control sobre los servicios y las direcciones municipales, y criterios de selección basados en vínculos personales para asegurar la lealtad hacia la alcaldía.

Un segundo *efecto negativo* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas es la obstaculización de la profesionalización de las municipalidades. El nivel de profesionalización muestra el porcentaje de funcionarios(as) municipales que tienen carreras profesionales, lo que sirve como indicador de la medida en que la selección de personal se basa en criterios como el mérito y las credenciales académicas. A nivel internacional, la profesionalización de las burocracias ha sido impulsada para perfeccionar el funcionamiento de los organismos públicos y mejorar la calidad de los servicios entregados (Sánchez & Jaimes, 2017). Por el contrario, las designaciones discrecionales que no están basadas en dichos criterios, como las que se realizan mediante el patronazgo en sus diversos tipos, pueden deteriorar el funcionamiento y la eficacia de los servicios públicos, en este caso de las municipalidades.

Lo anterior remite a la discusión entre patronazgo y burocracias. Al respecto, Llano (2017) sostiene que “el grado de enraizamiento y expansión del patronazgo en América Latina ha dificultado la plena institucionalización de sistemas de mérito en la mayoría de los países de la región” (pág. 44). Es decir, la discrecionalidad que caracteriza las designaciones políticas en el patronazgo (Grindle, 2012) y su extensión en las burocracias latinoamericanas, sobre todo en los niveles regional y municipal en el caso de Chile (Barozet & Espinoza, 2019; Moya & Garrido, 2018), se contraponen al establecimiento de un sistema de selección transparente basado en criterios objetivos. Esto se relaciona directamente con el deterioro de la calidad de los servicios entregados y el funcionamiento de los organismos públicos. En este sentido, la mirada del empleo público como un botín electoral produce “pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicios a los intereses general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo” (Prats i Catalá, 2002, pág. 4).

En las comunas estudiadas, los niveles de profesionalización son menores al promedio de la Región Metropolitana en 2021 (30%), con 26% en ambos grupos (SUBDERE, 2023).²⁰ Los resultados de esta investigación expuestos en los apartados

²⁰ Debido a que en SINIM no están disponibles los datos sobre los niveles de profesionalización de la municipalidad de Lampa para los años 2020 y 2021, se utilizó su nivel de profesionalización del año 2019 para calcular el promedio del año 2021.

de “Responsabilidad”, “Motivaciones” y sobre todo “Criterios de selección”, dan cuenta del obstáculo que representa el patronazgo para avanzar en la profesionalización de la gestión municipal. Por ejemplo, la motivación de generar vínculos con otras autoridades (coalición/cooptación) implica que el criterio de selección predominante sea la pertenencia partidaria y organizativa, en desmedro de las competencias profesionales. Algo similar puede decirse respecto a la motivación de asegurar el control político de la municipalidad, para lo cual las alcaldías recurren a vínculos personales para designar en cargos directivos.

De todas formas, se reconocen avances en la incorporación de criterios como el mérito y las competencias profesionales para profesionalizar los cargos directivos. Producto del triunfo de Gabriel Boric en las elecciones presidenciales de 2021 y la necesidad de conformar equipos ministeriales, burócratas de nivel intermedio de las municipalidades estudiadas fueron incorporados en el Estado Central. De acuerdo con el relato de un entrevistado encargado de revisar las contrataciones en la municipalidad, para reemplazar a las personas en los cargos directivos se realizaron concursos abiertos:

Creo que el alcalde [independiente *fuera de pacto*] es como, no sé si la excepción, pero sí destaca en cuanto al funcionamiento del flujo de las relaciones para cubrir cuadros. Probablemente es muy distinto a varias otras municipalidades. En mi caso, yo no soy de ningún partido político. Por ende, él lo que hizo en este periodo, del cual te puedo dar testimonio, ocurrió que se fue gente y ha tenido que ir incorporando en puestos importantes para la gestión de dirección, como también otros más técnicos y administrativos. Él entrevista a todo el mundo. No hay cargos, salvo contadas excepciones, que él no los vea. Lo que tenemos que hacer dentro del motor administrativo es presentarle ternas para que él finalmente tome la decisión, pero él es el que los entrevista directamente. Justamente porque lo que busca asegurar es la idoneidad técnica, cómo se toma la decisiones, si hay experiencia, etc. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”*.

La conformación de ternas de selección no se traduce necesariamente en que los criterios que primen en última instancia sean distintos a la pertenencia partidaria o vínculos personales, pero al menos dan cuenta de una intención de asegurar competencias profesionales mínimas en la designación de burócratas de nivel intermedio. Otro entrevistado señala que se han producido aprendizajes en el equipo de la alcaldía independiente *fuera de pacto*, tras los errores cometidos en la contratación de personas que no contaban con las competencias profesionales suficientes:

Los errores que hemos cometido nos han enseñado a ser muy prudentes al momento de incorporar gente y valoramos con mayor ojo crítico el currículum, la experiencia, la capacidad de trabajar en equipo de las personas que vamos a incorporar. Si uno se equivoca en eso, las consecuencias las ves muy tarde,

cuando ya se han producido los efectos negativos. El tema de la confianza o el conocimiento en otros ámbitos, no siempre te ayudan en la selección. Yo creo que ese es el aprendizaje mayor. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”*.

Los(as) entrevistados(as) concuerdan en que la principal dificultad para avanzar en la profesionalización las burocracias de nivel intermedio a nivel municipal es la importancia de contar con personas comprometidas políticamente, lo que Neaera (2015) denomina como “activismo burocrático”. El desafío consiste entonces en lograr compatibilizar altos niveles de profesionalización en los cargos directivos o en las burocracias de nivel intermedio, con la selección de cargos de confianza que dependan directamente de la discrecionalidad del(la) alcalde(sa). Es decir, lograr un equilibrio entre los criterios de selección políticos y técnicos, como sostienen Dahlström y Lapuente (2018) en *Organizando el leviatán*. Los autores argumentan que este equilibrio entre grupos políticos y administrativos mejoraría la eficiencia de los(as) funcionarios(as) públicos y la eficacia de los gobiernos, por tres motivos: favorece el funcionamiento de mecanismos formales de pesos y contrapesos, disminuye la dependencia de los(as) funcionarios(as) públicos de su red de contactos, y promueve el desarrollo de relaciones de confianza entre los distintos niveles burocráticos (Dahlström & Lapuente, 2018).

En el caso de las municipalidades, un entrevistado sostiene que para lograr dicho equilibrio sería óptimo limitar la selección discrecional de burócratas de nivel intermedio a los cargos de confianza del alcalde que requieren de una gestión política. Estos son la Administración Municipal, la Dirección Jurídica y la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC). En palabras del entrevistado:

Creo que hay dos o tres cargos que sería bueno que sigan siendo de la confianza del alcalde de turno [...] El administrador, el Director Jurídico, el SECPLAC, los mismos que están hoy día. Más o menos los mismos. Pero, por ejemplo, para contratar a un Director de Tránsito, o de Obras o de Medio ambiente, Aseo, necesitamos profesionales calificados en el área, y muy excepcionalmente es lo que más se considera. Te puse tres ejemplos. Lo mismo con los jefes de educación y de salud. Educación va de salida, no es tan importante, pero en Salud ojalá hubiera un proceso. Y si alguien me apura, lo sacaría del municipio el proceso de selección de un Jefe del Departamento de Salud y lo pondría en el Ministerio de Salud, la Seremi. Fuera. Necesitas a alguien que administre salud, no a alguien que le guste más el alcalde, esté de acuerdo con él. Necesita administrar salud, y administrar salud requiere conocimientos de la atención primaria, conocimientos de cómo se construyen las metas y de cómo hay que ir cumpliendo para recibir los aportes. Es un trabajo muy técnico, por qué tiene que llegar alguien de confianza del alcalde en el Departamento de Salud o en la

Dirección de Tránsito. No se explica, no tiene ninguna lógica. *Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”.*

Más allá de las distintas propuestas para profesionalizar la gestión pública en las municipalidades, se reconoce en el patronazgo una dificultad para avanzar en dicha dirección. En consecuencia, el patronazgo genera un *efecto negativo* sobre la implementación de políticas públicas a nivel local, al promover la incorporación de personas en cargos de burocracias de nivel intermedio que no necesariamente cuentan con las competencias profesionales para desempeñar sus labores. Como se señaló anteriormente, y en concordancia con lo expuesto por las personas entrevistadas, esto deteriora la eficacia y eficiencia de los servicios municipales.

En la **Tabla 6** se presenta un resumen de los *efectos negativos* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas, y las respectivas combinaciones de responsabilidades, motivaciones y criterios de selección de los que son producto.

Tabla 6. *Efectos negativos* del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto*

<i>EFFECTO NEGATIVO</i>	RESPONSABILIDADES	MOTIVACIONES	CRITERIOS DE SELECCIÓN
Incremento de la rotación y deterioro de la relación con burócratas de nivel intermedio	Alcalde	Control	Vínculos personales
Obstaculización de la profesionalización de las municipalidades	Alcalde + Gobierno Regional / Consejo Regional / Partidos Políticos / Otras alcaldías / Concejales	Control / Coalición/cooptación / Electoral	Vínculos personales / Pertenencia partidaria y organizativa

Fuente: elaboración propia

VIII. CONCLUSIONES

El objetivo de la presente investigación fue describir las lógicas de funcionamiento del patronazgo en las alcaldías independientes *fuera de pacto* electas en 2021 en la Región Metropolitana de Chile, y analizar sus efectos sobre la implementación de políticas públicas a nivel local. Los resultados se expusieron tomando en consideración las dos dimensiones que articulan esta investigación. Por un lado, una dimensión descriptiva, consistente en la caracterización del patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* a partir de sus alcances, responsabilidades, motivaciones y criterios de selección. Por otro lado, una dimensión analítica, orientada a descubrir cómo se relacionan estas dimensiones de análisis para dar forma al patronazgo, y los efectos que sus distintas combinaciones tienen sobre la implementación de políticas públicas.

Los hallazgos muestran que el alcance del patronazgo es mayor en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social” antes, durante y después de las elecciones de 2021, en comparación con las de “Baja y Media Baja Prioridad Social”. Los relatos de las personas entrevistadas, y en particular de los(as) burócratas de nivel intermedio que llevaban varios años trabajando en sus respectivas municipalidades, muestran que el alcance del patronazgo se encuentra bastante limitado por la legislación y la labor de la Contraloría General de la República. Por esto, gran parte de las designaciones políticas se concentra en los niveles menores de la administración, específicamente en los programas municipales, y en modalidades jurídicas de fácil desvinculación (a honorarios). En gran parte de estos casos el patronazgo está fuertemente asociado al clientelismo, debido a que las designaciones políticas muchas veces buscan establecer y fortalecer vínculos de lealtad política que permiten a la alcaldía obtener réditos electorales. Es decir, a pesar de que el patronazgo y el clientelismo fueron conceptualizados en esta investigación como dos fenómenos distintos, hay casos en que ambos confluyen.

La responsabilidad en las designaciones políticas está altamente fragmentada entre, de mayor a menor nivel de incidencia, la alcaldía, partidos políticos, alcaldías partidarias de otras comunas, Gobierno Regional y concejales(as). Esto confirma lo sostenido por la primera hipótesis, en tanto la responsabilidad no está concentrada, sino fragmentada en diversos actores, donde los externos tienen mayor influencia que los internos, como los(as) concejales(as) (no se identificó ninguna responsabilidad por parte funcionarios(as) municipales). La responsabilidad de las partidos políticos en las designaciones es mayor en las comunas de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, debido principalmente a que ambos alcaldes militaron previamente en partidos tradicionales y mantienen estrechas relaciones con ellos.

En cuanto a las motivaciones del patronazgo, se reconocieron cuatro tipos: control, coalición/cooptación, electoral y de recompensa organizativa. En las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, la motivación de control fue la más predominante, mientras que en la de “Alta y Media Alta Prioridad Social” fueron más fuertes las de coalición/cooptación y electoral. Por su parte, el patronazgo para entregar recompensas organizativas es el menos extendido y no se identificaron diferencias importantes entre ambos tipos de comunas.

Por último, los criterios de selección corresponden principalmente a vínculos personales, en el caso de las comunas de “Baja y Media Baja Prioridad Social”, y a pertenencias partidarias y organizativas, en las de “Alta y Media Alta Prioridad Social”. Respecto a estas últimas, la importancia de la pertenencia partidaria es coherente con la cercanía de dichas alcaldías con determinados partidos políticos, y su rol en la provisión de cuadros políticos leales y con experiencia en la gestión municipal. Lo expuesto confirma la segunda hipótesis planteada, en tanto el patronazgo funciona de manera distinta en las comunas estudiadas, según el grupo del IPS al que pertenecen. Estas diferencias están determinadas principalmente por el grado de cercanía con los partidos políticos y por las motivaciones que persiguen.

Asimismo, se confirma lo planteado por Calvo y Murillo (2008), pues en las comunas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad social, como son las de “Alta y Media Alta Prioridad Social”, el patronazgo ocupa un rol relevante como medio redistributivo. Esto se ve reflejado en lo extendida que está la contratación de presidentes(as) de juntas de vecinos y la existencia de un *modus operandi* para acceder al empleo municipal, como señalaron las personas entrevistadas. Dichas comunas presentan altas tasas de pobreza por ingresos y desocupación (Casen, 2017), por lo que es probable que el empleo municipal sea mejor remunerado y más estable que el que una parte importante de los(as) vecinos(as) podrían encontrar en el sector privado (Rostagno et al., 2001).

Los resultados de esta investigación muestran que, a pesar de la crisis de legitimidad por la que atraviesan y la irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto*, los partidos políticos siguen ocupando una responsabilidad importante en el funcionamiento del patronazgo en el nivel municipal. Su vigencia se explica principalmente por la trayectoria que acumulan desde las elecciones municipales de 1992, junto con su capacidad para formar cuadros leales políticamente y capacitados técnicamente. En este sentido, el acercamiento de las alcaldías independientes *fuera de pacto* a los partidos políticos ha sido fundamentalmente con el objetivo de proveerse de burócratas de nivel intermedio convergentes con la alcaldía y competentes al mismo tiempo. Esto es concordante con las definiciones conceptuales adoptadas en esta investigación, a partir de las cuales se entiende el patronazgo como un recurso

organizacional de las autoridades políticas en general (Gordin J. , 2002), y no únicamente de los partidos.

Por lo anterior, los partidos políticos siguen ocupando un rol importante no sólo en el diseño de las políticas públicas, sino también en su implementación, a través de los(as) burócratas de nivel intermedio que ponen a disposición de las alcaldías partidarias y de las independientes *fuera de pacto*. Ahora bien, esto no quiere decir que no haya cambiado la distribución del empleo público en las municipalidades tras la irrupción de las alcaldías independientes *fuera de pacto*. Por el contrario, los resultados dan cuenta de una alta fragmentación en las responsabilidades en diversos actores, las que anteriormente estaban concentradas en los(as) alcaldes(as) y sobre todo en los partidos políticos.

En definitiva, los partidos siguen siendo importantes en las designaciones políticas y en la implementación de políticas públicas, pero ya no en una posición de protagonismo exclusivo. Esto es ilustrado por uno de los entrevistados, a quien se le preguntó si considera los partidos siguen ocupando un rol importante en las designaciones políticas a nivel municipal: “Yo creo que hoy día los partidos tradicionales siguen jugando ese rol, pero los surgimientos de líderes independientes mantienen la distancia necesaria de los partidos políticos” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”). Como señalan Moya y Garrido (2018) y Moya et al. (2021), la coexistencia de múltiples actores con capacidad de incidir en los nombramientos es un efecto del debilitamiento de los partidos políticos.

En esta investigación, el patronazgo fue estudiado desde distintos aspectos de su funcionamiento: alcance, responsabilidad, motivaciones y criterios de selección. Estas constituyen dimensiones de análisis de un mismo fenómeno y no pueden ser consideradas como objetos de estudio aislados entre sí. De esta manera, por ejemplo, se mostró cómo la responsabilidad de los partidos políticos en las designaciones se relaciona con una motivación de control/cooptación y criterios de selección basados en la pertenencia partidaria y organizativa. Lo interesante de esta propuesta, elaborada en un comienzo por Kopecký et al. (2008) y luego modificada por Scherlis (2012), radica en que permite analizar el patronazgo como una institución informal compleja y multifacética. Así entendido, el patronazgo puede cumplir una serie de funciones sociales distintas, dependiendo del contexto institucional y las necesidades organizacionales de las autoridades políticas, por lo que no puede ser reducido únicamente a una función clientelar. En realidad, las funciones del patronazgo dependerán de la articulación entre distintas combinaciones de alcance, responsabilidad, motivaciones y criterios de selección.

A partir de estas combinaciones se pudo identificar los efectos que tiene el patronazgo de las alcaldías independientes *fuera de pacto* sobre la implementación de políticas públicas a nivel local. Los *efectos positivos* identificados son dos. Por un lado,

el patronazgo posibilita la cooperación con actores políticos para acceder a recursos y cuadros técnicos convergentes con el alcalde, mediante la designación de militantes de partidos políticos o personas leales a otras autoridades. Por otro lado, las alcaldías independientes *fuera de pacto*, al verse en la necesidad de cooperar con actores distintos, se ven imposibilitadas de concentrar el poder en las designaciones, lo que dificulta el neopatrimonialismo sobre las municipalidades.

En cuanto a los *efectos negativos*, tienen que ver, por un lado, con el deterioro de la relación entre las burocracias de nivel intermedio y la alcaldía, producto de la cantidad de despidos y contrataciones en las que incurre esta última para asegurar el control político de la municipalidad. Por otro lado, el patronazgo dificulta fuertemente la profesionalización de las municipalidades, debido a que los criterios de selección predominantes son los vínculos personales y/o la pertenencia partidaria y organizativa, en lugar de las competencias profesionales. Las motivaciones que pueden obstaculizar la profesionalización pueden ser diversas: de control, coalición/cooptación y/o electorales.

Por lo anterior, se confirma la hipótesis que plantea que existe una relación entre el patronazgo municipal y la implementación de políticas públicas, observable a través de sus *efectos positivos* o *negativos*. Si bien la dirección de estos efectos no fue hipotetizada en el diseño, los resultados obtenidos constituyen un aporte teórico. En este sentido, la presente investigación permite formular hipótesis nuevas que no fueron consideradas en un comienzo y que parecen incongruentes con teorías predominantes, lo que Robert Merton (2002) denominó experiencia de tipo “serendipity”.

Uno de estos aportes teóricos es el cuestionamiento de la comprensión del patronazgo como factor constitutivo del neopatrimonialismo. Dicha visión argumenta que el patronazgo produce necesariamente una relación entre dos partes desiguales, donde el principal beneficiado es un “Patrón”. Así, mediante la entrega de empleo público el “Patrón” puede ejercer un dominio unilateral sobre las instituciones, de modo que el patronazgo y el neopatrimonialismo se retroalimentan mutuamente (Bechle, 2010; Erdmann & Engel, 2006; Resico, 2015). No obstante, esta concepción se sustenta sobre la reducción del patronazgo al tipo clientelar o motivado con fines electorales, desconociendo así otras motivaciones que podrían estar detrás de las designaciones políticas. A continuación, se argumenta que es posible reconocer distintos tipos de patronazgo y que, por lo tanto, no se puede establecer una relación directa entre patronazgo y neopatrimonialismo.

Como se ha indicado a lo largo de esta investigación, la distribución de empleo público contribuye al establecimiento de vínculos de cooperación con otras autoridades políticas. Este patronazgo no implica necesariamente una subordinación por parte de quienes reciben empleo público hacia la autoridad que lo distribuye, como sugieren Erdman y Engel (2006). Por el contrario, la transacción de empleo público también puede

producirse entre autoridades que, por la posición de poder político que ocupan, ofrecen algo a cambio. En este sentido, el patronazgo puede ser motivado por fines electorales, propio del modelo clientelar, así como también por fines de control, coalición/cooptación y de recompensas organizativas, en línea con Scherlis (2012). En los tres últimos casos, se producen combinaciones de alcance, responsabilidad, motivaciones y criterios de selección que generalmente articulan una relación más horizontal y de beneficio mutuo, que desigual y vertical. Son precisamente estas relaciones horizontales las que impiden o al menos dificultan la “patrimonialización” de las instituciones (en este caso, municipalidades). Al no estar concentrada la responsabilidad de las designaciones, producto de las necesidades organizacionales de las alcaldías independientes *fuera de pacto*, conviven en el patronazgo intereses distintos más allá de los de una autoridad en particular.

Finalmente, se reconocen las siguientes limitaciones de la presente investigación y que pueden ser abordadas en estudios futuros. En primer lugar, las que son propias de un estudio de caso y de la selección de las comunas estudiadas. Los resultados de la investigación, si bien son extrapolables al conjunto de comunas de la Región Metropolitana, no lo son respecto al resto de alcaldías independientes *fuera de pacto* del país. Probablemente, en otras regiones predominan distintas combinaciones de alcances, responsabilidades, motivaciones y criterios de selección en las designaciones políticas, como muestran Moya et al. (2021) para el caso del patronazgo en el Gobierno Regional de La Araucanía. En este sentido, las características del patronazgo dependen de las necesidades organizacionales propias de los contextos sociales, culturales y económicos en que se utiliza, en concordancia con su conceptualización como recurso organizacional (Gordin J. , 2002).

En segundo lugar, no se aborda la intermediación que puede producirse mediante la designación en el nivel nacional de gobierno de burócratas de nivel intermedio provenientes de las municipalidades. Varios(as) de los(as) entrevistados(as) señalaron que en sus respectivas municipalidades habían tenido que contratar a nuevos cargos directivos, debido a que los antiguos fueron incorporados en el gobierno de Gabriel Boric. Por ejemplo, un entrevistado señala: “Este año han cambiado los equipos porque buena parte de los directivos de la municipalidad fueron a prestar servicios al gobierno” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Alta y Media Alta Prioridad Social”). Cabe preguntarse entonces qué consecuencias tienen estas designaciones en el gobierno central sobre la distribución de recursos hacia las municipalidades.

En tercer lugar, no se indaga en las consecuencias que puede tener el patronazgo municipal para la cohesión social. Como muestran los resultados de esta investigación, el patronazgo muchas veces va acompañado de una cantidad importante de despidos, sobre todo a nivel de las burocracias intermedias. Esto puede ser una importante fuente de frustración de expectativas de movilidad social, depositadas en un modelo de empleo

público que supuestamente promueve el ascenso a partir del mérito personal. Asimismo, el patronazgo puede contribuir a degradar la confianza en las instituciones democráticas, en tanto estas últimas se presentan ante la ciudadanía como instrumentos de fines particulares, en lugar de ser promotores del bien común. De acuerdo con Tironi (2008), el incumplimiento generalizado de expectativas de movilidad y la pérdida de la confianza en las instituciones afectan negativamente a la cohesión social y, en consecuencia, alteran la capacidad de la sociedad de procesar institucionalmente los conflictos sociales.

A modo de cierre, se deja abierta la siguiente pregunta: ¿qué políticas públicas adoptar para limitar los *efectos negativos* del patronazgo? Detrás de esta pregunta se asume implícitamente que el patronazgo, entendido como la designación discrecional en cargos públicos no electivos (Grindle, 2012), es una institución informal, y que como tal cumple funciones sociales en Estados con instituciones débiles (Murillo et al., 2021). Por lo tanto, los intentos por prohibirlo pueden resultar estériles y dejarían una puerta abierta para formas más ingeniosas de subvertir lo predispuesto por las instituciones formales. La presente investigación no tiene la respuesta a la pregunta planteada, pero al menos propone un primer paso para avanzar en esa dirección: reconocer la necesidad de alcanzar un equilibrio entre los componentes políticos y técnicos en la distribución del empleo público a nivel municipal, en línea con lo sostenido por Dahlström y Lapuente (2018). Como señaló un entrevistado, “la política tiene dos dimensiones: la poesía y la ingeniería” (Burócrata de nivel intermedio, Comuna de “Baja y Media Baja Prioridad Social”).

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Agüero, F. (2020). Crisis sanitaria y estado en América Latina. *Revista Anales*(17), 145-169.
- Aguilar, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas.
- Angell, A. (2003). Party change in Chile in comparative perspective. *Revista de Ciencia Política*, XXIII(2), 88-108.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., & Vial, J. (2008). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile. En E. Stein, & M. Tommasi (Edits.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies* (págs. 155-198). New York: Inter-American Development Bank .
- 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.
- Bargsted, M., & Maldonado, L. (2018). Party Identification in an Encapsulated Party System: The Case of Postauthoritarian Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 1.
- Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de Ciencia Política*, XXIII(1), 39-54.
- 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. (2006). El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación social en Chile. *Revista de Sociología (Universidad de Chile)*, 20, 69-96.
- Barozet, E., & Espinoza, V. (2019). *Patronazgo: cómo los políticos fidelizan a una parte de la clase media ofreciéndole empleo público*. Obtenido de CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2019/10/09/patronazgo-como-los-politicos-fidelizan-a-una-parte-de-la-clase-media-ofreciendole-empleo-publico/>
- Barozet, E., Espinoza, V., & Ulloa, V. (2020). Élite parlamentaria e instituciones informales en Chile. Nepotismo y clientelismo como formas de sustento del poder. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 595-611.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262.

- Bechle, K. (2010). Neopatrimonialism in Latin America: Prospects and Promises of a Neglected Concept. *GIGA Working Papers*(153).
- Bernstein, J., & Inostroza, F. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuestas para una arquitectura. En C. p. Estado (Ed.), *Un mejor estado para Chile : propuestas de modernización y reforma* (págs. 265-314). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bío-Bío. (5 de mayo de 2019). *Presentan querrela contra alcalde de La Cisterna por eventual fraude en licitaciones de luminarias*. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/12/05/presentan-querrela-contra-alcalde-de-la-cisterna-por-eventual-fraude-en-licitaciones-de-luminarias.shtml>
- Bío-Bío. (17 de abril de 2022). *¿Operadores políticos mejor que Alta Dirección? Piden terminar "engaño" en selección de cargos*. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2022/04/17/operadores-politicos-mejor-que-alta-direccion-piden-terminar-engano-en-seleccion-de-cargos.shtml>
- Brinks, Daniel, Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunker, K., & Navia, P. (2010). Democracia comunal en Chile, 1992-2008. *Política y gobierno*, XVII(2), 243-278.
- Calvo, E., & Murillo, M. V. (2008). ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, 47(188), 515-542.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Authority: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Casen. (2017). *Resultados Encuesta Casen 2017*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social .
- CIPER. (13 de julio de 2018). *Ex alcaldesa Vicky Barahona es contratada en el Ministerio de Salud aunque arrastra varias denuncias*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2018/07/13/ex-alcaldesa-vicky-barahona-es-contratada-en-el-ministerio-de-salud-aunque-arrastra-varias-denuncias/>
- Contraloría General de la República. (2018). *Dictamen N°6400*. Santiago.
- Cooperativa. (31 de enero de 2019). *Caso Basura: Tribunal rechazó sobreseimiento del ex alcalde Luis Plaza*. Obtenido de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/denuncias-de-corrupcion/caso->

basura-tribunal-rechazo-sobreseimiento-del-ex-alcalde-luis-plaza/2019-01-31/013748.html

- Cortázar, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En J. C. Cortázar (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crawford, S., & Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89, 582-600.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2018). *Organizando el leviatán*. Barcelona: Deusto.
- Dirección del Trabajo. (2006). *Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile. Cuaderno de investigación N°30*. Santiago: Dirección de Estudios.
- Dussage, M., Cejudo, G., & Pardo, M. d. (Edits.). (2018). *Estudio introductorio. En: Las burocracias a nivel de calle. Una ontología*. México D.F.: CIDE.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Eisenstadt, S. N. (1973). *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. California: Sage Publications.
- El Mostrador. (15 de Abril de 2021a). Otra vez el polémico alcalde de San Ramón: Fiscalía solicita formalización de Aguilera por cohecho y lavado de dinero. *El Mostrador*. Obtenido de <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2021/04/15/otra-vez-el-polemico-alcalde-de-san-ramon-fiscalia-solicita-formalizacion-de-aguilera-por-cohecho-y-lavado-de-dinero/>
- El Mostrador. (6 de septiembre de 2021b). Chile Transparente por corrupción en municipios del sector oriente: "Es una olla de presión que tenía que explotar". Obtenido de <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2021/09/06/chile-transparente-por-corrupcion-en-municipios-del-sector-oriente-es-una-olla-de-presion-que-tenia-que-explotar/>
- El Mostrador. (17 de enero de 2023). Director de América Transparente: "En Lo Barnechea podríamos estar frente a un caso mayor de corrupción que el de Vitacura". *El Mostrador*. Obtenido de <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2023/01/17/director-de-america-transparente-en-lo-barnechea-podriamos-estar-frente-a-un-caso-mayo-mayor-de-corrupcion-que-el-de-vitacura/>
- Emol. (26 de abril de 2021). Aprobación de Presidente Piñera llega al 9%, el nivel más bajo de su segundo gobierno. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/04/26/1018999/Aprobacion-Pinera-9-Cadem.html>

- Erdmann, G., & Engel, U. (2006). Neopatrimonialism Revisited. Beyond a Catch-All Concept. *GIGA Research Program, Legitimacy and Efficiency of Political Systems*(16).
- Flinders, M. (2009). The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation. *Governance*, 22(4), 547-570.
- Flinders, M. (2009). The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation. *Governance*, 22(4), 547-570.
- Floyd, S., & Wooldridge, B. (1992). Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: A research note. *Strategic Management Journal*(13), 153–167 .
- Gardner, J. (1991). The Uses and Abuses of Incumbency: People v. Ohrenstein and the Limits of Inherent Legislative Power. *Fordham Law Review*, 60(2), 217-255.
- Gerring, J. (2015). ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? En R. Castiglioni, & C. Fuentes (Edits.), *Política comparada sobre América Latina: Teorías, métodos y tópicos* (Vol. 98, págs. 79-116). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Godinho, C., Hermanus, L., & Eberhard, A. (2018). Reconceptualising State Capture - With a Case Study of South African Power Company Eskom. En *State Capture and Its Aftermath: Building Responsiveness Through State Reform*. Cape Town: Public Affairs Research Institute.
- Gordin, J. (2002). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960–1994: A comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 41, 513–549.
- Gordin, J. P. (2006). La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina. (F. CIDOB, Ed.) *Documentos CIDOB, Serie América Latina*(13).
- Grindle, M. (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gunn. (1978). Why is Implantation so Difficult? *Management Services in Government*, 33, 169–176.
- Heiss, C. (Mayo de 2021). *Chile: la Constitución que viene*. Obtenido de Nueva Sociedad: <https://www.nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/>
- Heiss, C. (2022). Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia. En C. Pinillos, E. Iglesias, J. B. Lucca, & O. Iazzetta (Edits.), *La democracia a prueba. Los años que votamos en pandemia en las Américas* (págs. 157-180). Buenos Aires: CLACSO.

- Helmke, G., & Levitsky, S. (Edits.). (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Huber, J. D., & Ting, M. M. (2021). Civil Service and Patronage in Bureaucracies. *The Journal of Politics*, 83(3), 902-916. doi:https://doi.org/10.1086/711057
- Huneus, 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*.
- INE. (2017). *Censo 2017*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE. (2017). *CENSO 2017. Resultados Sexo y Edad*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Inostroza, J., & Bernstein, F. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. En V. Tomicic, & C. García, *Un mejor Estado para Chile: Propuesta de Modernización y Reforma* (págs. 265-301). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Edits.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (págs. 43-62). Boca Raton: CRC Press.
- Johnson, R. N., & Libecap, G. D. (1994). *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Johnston, M. (1979). Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage. *The American Political Science Review*, 73(2), 385-398.
- Joignant, A., Morales, M., & Fuentes, C. (Edits.). (2017). *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay*. New York: Palgrave.
- Johnson, R., & Libecap, G. (1994). *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), 6-29.
- Kopecký, P., & Scherlis, G. (2008). Party patronage in Contemporary Europe. *European Review*, 16(3), 355–371.
- Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Edits.). (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kopecký, P., Meyer-Sahling, J.-H., & Spirova, M. (2022). (Extreme) political polarization and party patronage. *Irish Political Studies*. doi:10.1080/07907184.2022.2045143

- Kopecký, P., Scherlis, G., & Spirova, M. (2008). Conceptualizing and measuring party patronage. *Working paper 25, The Committee on Concepts and Methods-IPSA*.
- La Tercera. (9 de septiembre de 2021). Corporaciones municipales en el centro de la polémica: excontralor Mendoza dice que “deben extinguirse” por ser focos de corrupción. Obtenido de <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/corporaciones-municipales-en-el-centro-de-la-polemica-excontralor-mendoza-dice-que-deben-extinguirse-por-ser-focos-de-corrupcion/MSZI6L3HC5EYZM4IGEPT57I5EQ/>
- La Tercera. (17 de Mayo de 2021). Se duplica número de alcaldes independientes, Chile Vamos reduce su representación y DC mantiene: el balance de fuerzas municipal 2016 vs 2021. *La Tercera*. Obtenido de <https://www.latercera.com/politica/noticia/se-duplica-numero-de-alcaldes-independientes-chile-vamos-reduce-su-representacion-y-dc-mantiene-el-balance-de-fuerzas-municipal-2016-vs-2021/YXSRYSL6QBFDPMHYCFLXA7E34/>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago: CEPAL.
- Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(35), 1-10.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland Press.
- Ley Chile. (1981). *Decreto Ley N°3.551. Fija normas sobre remuneraciones y sobre personal para el sector público*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley Chile. (1981). *DFL 1-3063. Reglamenta aplicación inciso segundo del Artículo 38° del DL. N° 3.063, de 1979*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley Chile. (2014). *Ley 18.883. Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley Chile. (2016). *Ley N°20.922. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley Chile. (2017). *Ley N°21.040. Crea el Sistema de Educación Pública*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley Chile. (2018). *Ley N°19882. Regula Nueva Política de Personal a los funcionarios públicos que indica*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley Chile. (2022). *DFL 1. Fija el texto refundida, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Biblioteca del Congreso Nacional.

- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Llano, M. M. (2016). Expresiones comunes del patronazgo: Un fenómeno sin épocas ni fronteras. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 129-160.
- Llano, M. M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia una interacción inexplorada. *Revista Enfoques*, 15(27), 43-67.
- Lotta, G., Pires, R., & Elias de Oliveira, V. (2015). Chapter 1 – Middle-level bureaucrats: a new look at old actors producing public policies. En P. Cavalcante, & G. Lotta (Edits.), *Middle-level Bureaucrats: profile, trajectory and performance* (págs. 23-54). Brasilia: Escola Nacional de Administração Pública.
- Luján, D. (2017). Entre la autonomía y la dependencia. Lobby, clientelismo político e idea de estado en los contextos locales chilenos. *Polis*, 16(48).
- Luna, J. P. (2016). Chile's Crisis of Representation. *Journal of Democracy*, 27(3), 129-138.
- Luna, J. P., & Rosenblatt, F. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En F. J. Díaz, & L. Sierra (Edits.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (págs. 115-267). Santiago: CEP/Cieplan.
- Mainwaring, S. (2015). Repensando las teorías de sistemas de partidos. En R. Castiglioni, & C. Fuentes (Edits.), *Política comparada sobre América Latina: Teorías, métodos y tópicos* (págs. 349-406). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (Edits.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, G. (1992). La factibilidad de las políticas sociales. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* (págs. 393-432). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica*, 26(1), 3-24.
- Merton, R. (2002). V. Influjo de la investigación empírica sobre la teoría sociológica. En R. Merton, *Teoría y estructura sociales* (págs. 179-195). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mimica, N., & Navia, P. (2019). Causes and effects of patronage in municipalities of Chile, 2008-2012. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 83-109.

- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Resultados Encuesta Casen 2017*. Santiago: Observatorio Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Definición Tasa de Pobreza por Ingresos*. Obtenido de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_pobreza.php (Mayo, 2020)
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022). *Índice de Prioridad Social de Comunas 2022. Región Metropolitana*. Santiago: Área de Estudios e Inversiones.
- Ministerio del Interior. (2007). *Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Montes, J. E., Mainwaring, S., & Ortega, E. (2000). Rethinking the Chilean Party Systems. *Journal of Latin American Studies*, 32(3), 795-824.
- Morales, M. (2010). Disolución de la identificación partidaria en Chile. *Encuesta Nacional UDP 2010*, 45-59.
- Morales, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: Participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 98, 3-25.
- Moya, E., & Garrido, V. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *Estudios Políticos*, 53, 213-236.
- Moya, E., Jaramillo, N., Parada, D., & Cereceda, N. (2021). Patronazgo en La Araucanía: partidos políticos y parlamentarios en la disputa por las designaciones políticas. *POLIS Revista Latinoamericana*, 59(20), 223-245.
- Muno, W. (2010). *Conceptualizing and measuring clientelism*. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Murillo, M. V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Neaera, R. (2015). Chapter 5 – Activism in the bureaucracy? The middle-level bureaucracy of the Bolsa Verde Program. En P. Cavalcante, & G. Lotta (Edits.), *Middle-level Bureaucrats: profile, trajectory and performance* (págs. 147-180). Brasilia: Escola Nacional de Administração Pública.
- Neira, F. J., & Rojas, Á. (2016). Trabajadores a honorarios. La Municipalidad como transgresor del orden público laboral. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 7(13), 53-83.
- OCDE. (2017). *Making decentralisation work in Chile: Towards stronger municipalities*. Paris: OECD Publishing.

- OCDE/BID. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, III(2), 219-244.
- Olavarría-Gambi, M., & Dockendorff, A. (2016). Implementing Meritocracy in Senior Public Administration: the Dilemma for Chilean Politicians. *Public Organization Review*, 16, 561–582.
- Ortega Frei, E. (2003). Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990-2000. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 109-147.
- Ortiz, F. (2021). El insomnio chileno. *Revista de Economía Institucional*, 23(45), 309-318.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48(1), 3-25.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. *Proyecto OEA-PNUD. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *Int. J. Morphol.*, 35(1), 227-232.
- Palavecino, C. (2000). La Contratación a Honorarios en la Administración Pública: El Estado como Fuente de Empleo Precario. *Revista Laboral Chilena*, 7(88), 75-81.
- Panizza, F., Peters, G., & Ramos, C. (Edits.). (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. Pensilvania: University of Pittsburgh Press.
- Panizza, F., Ramos, C., & Scherlis, G. (2018). Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations. *Journal of Politics in Latin America*, 10, 59-98.
- Pappas, T. (2009). Patrons Against Partisans: The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties. *Party Politics*, 15(3), 315–334. doi:10.1177/1354068809102247
- Pérez, A. (2020). *Clientelismo en Chile. Historia presente de una costumbre política (1992-2012)*. Santiago: UAH Ediciones.
- Petersen, G. (2022). Fuera todos. El efecto antisistema de los escándalos de corrupción. *Política y Gobierno*, 29(2).
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, Interests and Democratic Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinillos, C., & Sartor Schiavoni, M. L. (2019). Tableros en movimiento. Transformaciones recientes en los sistemas de partidos y las coaliciones de gobierno en Chile y Brasil. *Revista Tramas*(9), 20-34.

- PNUD. (2018). *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- Prats i Catalá, J. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 2(2), 1-22.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (2000). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Puentes UC. (2019). *Informe Nacional de Capital Humano Municipal 2019*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rehren, A. (1991). El impacto de las políticas autoritarias a nivel local. Implicancias para la consolidación democrática en Chile. *Estudios Públicos*, 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.
- Resico, M. F. (2015). Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo : una revisión temática de la literatura. *Revista Cultura Económica*, 33(90).
- Robinson, J., & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics* , 115(2), 260–291.
- Rostagno, M., Alesina, A., & Danninger, S. (2001). Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy. *Staff Papers*, 48(3), 447-473.
- Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Sánchez, M. Á., & Jaimes, O. J. (2017). Profesionalización de políticos y funcionarios municipales . *Espacios Públicos*, 20(49), 1-29.
- Scherlis, G. (2010). *Patronage and party organization in Argentina : the emergence of the patronage-based network party*. Tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- Scherlis, G. (2010). *Patronage and party organization in Argentina : the emergence of the patronage-based network party*. Tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- Scherlis, G. (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. *Organizaciones de partidos, Artículos Monográfico* , 62, 47-77.
- Sepúlveda, N., & Segovia, M. (13 de Julio de 2021). *Testimonios ante la Fiscalía: ex funcionarios de San Ramón revelan que les exigían militar en el PS para tener empleo*. Obtenido de CIPER Chile: <https://www.ciperchile.cl/2021/07/13/testimonios-ante-la-fiscalia-ex-funcionarios-de-san-ramon-revelan-que-les-exigian-militar-en-el-ps-para-tener-empleo/>

- Serrano, C. (1995). Municipio política social y pobreza. En C. Pizarro, D. Raczynski, & J. Vial (Edits.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN/UNICEF.
- Servel. (2021). *Servicio Electoral de Chile*. Obtenido de <https://www.servelecciones.cl/#/inicio>
- Servicio Electoral de Chile. (2022). *Partidos constituidos*. Obtenido de <https://www.servel.cl/partidos-constituidos/>
- Siavelis, P. (2006). Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. En G. Helmke, & S. Levitsky (Edits.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* (págs. 33-55). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Siavelis, P. (2009). Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 3-21.
- Siavelis, P. (2014). Capítulo 2. De una coalición necesaria a una permanente. En K. Sehnbruch, & P. Siavelis (Edits.), *El balance. Política y políticas de la Concertación (1990-2010)* (págs. 31-53). Santiago.
- Siavelis, P., Sehnbruch, K., Barozet, E., & Ulloa, V. (2022). Public Appointments as Informal Institutions: Lessons from the cuoteo in Chile, 1990-2018. *Revista de Ciencia Política*.
- Soriano, R. (2011). La corrupción política: Tipos, causas y remedios. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45, 382-402.
- Spiller, P. T., Stein, E., & Tommasi, M. (2008). Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction . En E. Stein, & M. Tommasi (Edits.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies* (págs. 1-28). Cambridge: Inter-American Development Bank .
- SUBDERE. (2023). *Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)*. Obtenido de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2015). *Resolución N°178*. Santiago.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2017). *Resolución N°125*. Santiago.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo . (2012). *Resolución N°115. Reglamento que establece el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal*. Santiago.
- Szarzec, K., Totleben, B., & Piątek, D. (2020). How Do Politicians Capture a State? Evidence from State-Owned Enterprises. *East European Politics and Societies and Cultures*, 20(10), 1-32.

- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tironi, E. (2008). *La cohesión social latinoamericana*. Santiago: CIEPLAN.
- Toro, S. (2017). El vínculo distrital de los parlamentarios: Continuidad y cambio de la estructura de intermediación local en Chile. En J. P. Luna, & R. Mardones (Edits.), *La Columna Vertebral Fracturada: Revisitando Intermediarios Políticos en Chile* (págs. 177-200). Santiago: RIL Editores.
- Valdivia, V., Álvarez, R., & Donoso, K. (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: LOM Ediciones.
- Valenzuela, A. (2011). Crisis de Representación y Reforma Política en Chile. *Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)*. Santiago.
- Valenzuela, A. (2016). *Intermediarios Políticos en Chile. Gobierno Local en un Régimen Central*. Santiago: Ediciones UDP.
- Valenzuela, J. S., & Scully, T. R. (1997). Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy. *Comparative Politics*, 29(4), 511-527.
- Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. *“Diálogo sobre la descentralización municipal en Argentina y Chile”*. XI Congreso Chileno de Ciencia Política . Santiago: Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP).
- Vomaro, G., & Combes, H. (2016). *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.