

2017

Politica y efectividad de las institutciones municipales en Chile

Jennifer Pribble

University of Richmond, jpribble@richmond.edu

Follow this and additional works at: <https://scholarship.richmond.edu/polisci-faculty-publications>



Part of the [Latin American Studies Commons](#), and the [Political Science Commons](#)

Recommended Citation

Pribble, Jennifer. "Politica y efectividad del las institutciones municipales En Chile." In *La columna vertebral fracturada: revisitando Intermediarios políticos en Chile*, edited by Juan Pablo Luna and Rodrigo Mardones, 363-96. Santiago, Chile: RIL Editores, 2017.

This Book Chapter is brought to you for free and open access by the Political Science at UR Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Political Science Faculty Publications by an authorized administrator of UR Scholarship Repository. For more information, please contact scholarshiprepository@richmond.edu.

POLÍTICA Y EFECTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN CHILE¹

Jennifer Pribble

Uno de los hallazgos centrales en la obra de Valenzuela (1977) sobre política chilena a nivel local, es que el cargo municipal a menudo constituía el primer escalón hacia la elección en uno de mayor prestigio a nivel nacional, como diputado o senador. Una mirada a la política chilena posterior a 1970 sugiere que esta tendencia es menos común en la actualidad. A pesar del poder relativo y la relevancia de los alcaldes, especialmente en municipalidades urbanas de bajos ingresos, solo un puñado de individuos ha seguido una carrera en la política a nivel nacional². Aun así, muchos ediles de renombre, particularmente aquellos que pertenecieron a municipios de la Región Metropolitana (RM), han logrado construir una *marca* desde lo local. Estos han sostenido el poder durante varios períodos y a menudo son actores fundamentales en la estrategia electoral de los partidos políticos en las elecciones nacionales. De esta manera, han construido un grupo de seguidores y ostentan un respetable nivel de atención de los políticos nacionales, pese a que su cargo es local. Desde esta situación surge una

¹ La versión original de este capítulo fue publicada en inglés: «The politics of building municipal institutional effectiveness in Chile», en *Latin American Politics and Society* volumen 57, N°3 (Fall 2015) DOI: 10.1111/j.1548-2456.2015.00276.x.

² De hecho, como es destacado en este libro por Palanza y Espinoza, los alcaldes y los miembros del concejo parecen tener más poder en la administración territorial que los miembros del parlamento en el Chile contemporáneo.

interesante pregunta: ¿hasta qué punto las municipalidades dirigidas por alcaldes incumbentes exhiben una mejor capacidad institucional que aquellas caracterizadas por una rotación electoral regular? Puesto de forma distinta, ¿son mejores a la hora de entregar bienes y servicios públicos los alcaldes con aspiraciones a posiciones nacionales y varios períodos en el cargo? Este capítulo busca responder esta pregunta. En particular, investigo las determinantes de la efectividad de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), encontrando evidencia de que las municipalidades con alcaldes con largas carreras en el ámbito municipal, tienden a exhibir mayores tasas de asignación de puestos de trabajo que aquellas localidades donde la rotación electoral ha sido la normal. Los resultados sugieren que los alcaldes que han ocupado el sillón municipal por varios períodos y que buscan crear una carrera electoral, se involucran en un fortalecimiento institucional mucho más efectivo. Curiosamente, esta construcción institucional ocurre dentro de un marco de políticas altamente personalistas, sugiriendo que la capacidad administrativa a nivel local puede existir en ausencia de políticas programáticas, dado que instituciones efectivas proveen a los alcaldes con las herramientas necesarias para resolver los problemas de los votantes y así mejorar su propio atractivo electoral. Los resultados también revelan que construir una OMIL efectiva requiere de la asistencia del empresariado local. El capítulo, entonces, subraya tres importantes aspectos de la relación Estado-partido-sociedad en el Chile contemporáneo: el rol de la incumbencia y la reelección, el involucramiento de actores privados en la política local, y la importancia de la incumbencia y el sector privado para promover la movilización electoral.

Las OMIL existen en cada municipalidad de Chile y realizan una serie de actividades cruciales, mas su tarea principal es ser el vínculo entre quienes buscan trabajo y los empleadores del sector privado. Originalmente llamadas Oficinas de Colocación Municipal, fueron creadas en 1976 durante la dictadura de Pinochet³. Desde la recuperación de la democracia en 1990, su diseño se ha mantenido sin cambios sustanciales. La forma en que las oficinas llevan a cabo su

³ Las Oficinas Municipales de Colocación fueron creadas por el decreto No. 1446. Las oficinas fueron mantenidas hasta el año 1997 por el Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (Sence) hasta su reforma (Ley No. 19.518).

cometido, varía ampliamente de municipio en municipio, pero muchas municipalidades ofrecen una conexión gratuita a Internet y asistencia en la postulación a cargos. Sin embargo, las oficinas más exitosas han generado lazos con los empleadores y mantienen grandes bases de datos con oportunidades laborales que son usadas para hacer coincidir a quienes buscan trabajo con la demanda de los empleadores. Es importante recalcar que las OMIL no proveen empleo de forma directa. Dado que las firmas privadas seleccionan en última instancia a quién contratan, los políticos no pueden usar la oficina como una fuente de patronazgo tradicional. Sin embargo, pueden obtener crédito a través de ayudar a un individuo a conseguir trabajo y por la asistencia técnica a la hora de postular. De esta forma, los alcaldes pueden usar el desempeño de las OMIL (y de otras instituciones municipales) como forma de demostrar sus «habilidades» para solucionar problemas. Esto es una fuente fundamental de apoyo electoral en la arena política chilena a nivel local, donde la ideología y la identificación partidaria son menos importantes que el carisma y la lealtad⁴.

La efectividad de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral varía ampliamente: algunas logran el vínculo entre la mayoría de quienes buscan empleo con una posición vacante, mientras que otras tienen tasas mucho menores. En este documento analizo por qué existen estas diferencias en efectividad institucional, encontrando evidencia de que el tamaño de la población, la diversidad étnica, la pertenencia del alcalde a un partido establecido y el tiempo en el cargo, tienen, en conjunto, un efecto significativo en la habilidad de la OMIL para asistir a los chilenos de bajos ingresos en la búsqueda de empleos. El documento combina evidencia tanto cuantitativa como cualitativa para demostrar cómo los alcaldes del país influyen la capacidad administrativa de las instituciones locales.

En las siguientes dos secciones de este capítulo dialogo con la literatura disponible sobre efectividad institucional y desarrollo mi hipótesis sobre por qué algunas OMIL son más exitosas que otras. En

⁴ Este punto es discutido en mayor profundidad en la próxima sección de este documento, como en los casos de estudio de El Bosque, La Florida, Pudahuel y Puente Alto. Varios estudios muestran que la política a nivel nacional en Chile es mucho menos programática que la de nivel local (Luna 2014, Luna y Mardones 2014, Valenzuela 1977).

las secciones 3 y 4 presento la medición de mis variables dependientes e independientes, junto a los resultados del análisis de regresión. En la quinta parte del documento, presento los resultados de una serie de entrevistas en profundidad con dirigentes municipales en un esfuerzo por identificar mecanismos causales que vinculan la duración de los períodos de los alcaldes con mejor efectividad institucional. Finalmente, cierro con una discusión de las implicancias prácticas y teóricas del estudio.

EXPLICANDO LA VARIACIÓN DE LA EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL: LITERATURA EXISTENTE E HIPÓTESIS

Mientras gran parte de la literatura sobre efectividad institucional se enfoca en la administración a nivel nacional de las políticas (Evans 1995, Fukuyama 2013, Soifer 2015, McGuire 2010), un creciente cuerpo de investigación ha comenzado a estudiar la variación de la implementación de programas de política social a nivel local (Niedzwiecki 2013, Chapman 2013, Ziblatt 2008, Luna y Mardones 2014, Alves 2013). Estos estudios buscan entender por qué algunas unidades territoriales son más efectivas que otras en la administración de educación, salud y programas de transferencia de ingresos, y poseen generalmente un foco en variables económicas, políticas y socioestructurales. En esta sección, proveo un repaso de la literatura y subrayo algunas de mis hipótesis sobre los determinantes de la efectividad de las OMILs en Chile.

ARGUMENTOS ECONÓMICOS

La construcción de instituciones efectivas requiere recursos económicos. De hecho, la compra de computadores, impresoras y utensilios de oficina es costoso. Pero, más necesario para que una oficina de asignación laboral sea efectiva, requiere de recursos financieros para dotarla de personal y entrenar trabajadores sociales para que funcionen. Es entonces razonable pensar que, a mayores ingresos de un municipio, es más probable que este sea efectivo en conseguir puestos de trabajo. Esto es particularmente cierto en el caso de las agencias de colocación

laboral chilenas, las cuales no reciben financiamiento garantizado desde el gobierno central. De esta forma, las municipalidades con mayores capacidades de generación de ingresos tienen más posibilidades de poseer los recursos necesarios para construir infraestructura efectiva. Dado que los mecanismos primarios de generación de ingresos a nivel municipal son: impuestos a la propiedad (determinados y recaudados por el gobierno central), tarifas de patentes y otros permisos (generalmente para actividades comerciales) y tarifas de uso por servicios tales como la recolección de basura, es probable que los municipios más ricos del país tengan OMIL más efectivas que las localidades más pobres. De modo similar, es razonable pensar que los municipios donde el desempleo es más alto enfrentan una mayor demanda por los servicios de las OMIL y, por lo tanto, les resulte más difícil sostener una tasa elevada de colocación.

La importancia de los recursos económicos para determinar el éxito de la implementación de políticas sociales encuentra apoyo en la literatura existente⁵. Por ejemplo, McGuire (2010) encuentra que la variación en el PIB per cápita entre países en vías de desarrollo tiene un fuerte y significativo efecto en la mortalidad infantil, con Estados más ricos presentando niveles más bajos de mortalidad infantil que aquellos países con menores ingresos. De manera similar, Niedzwiecki (2013) dice que el PIB per cápita de un Estado tiene un efecto significativo en la implementación de *La Bolsa Família* y *Saúde da Família* en Brasil, y el *Plan Jefes y Jefas del Hogar* y *Plan Nacer* en Argentina⁶. En otro documento, las variación del PIB per cápita tiene un efecto positivo y significativo en la cobertura de salud en España y un efecto negativo en la tasa de mortalidad infantil tanto en Brasil como España (Chapman 2013, pp. 72-79). Coincidentemente, según Ziblatt (2008), en su estudio sobre Alemania circa 1912, las ciudades con mayores

⁵ Varios estudios sobre la capacidad administrativa en la India siguieron que la riqueza de las entidades subnacionales no es un predictor significativo de la variación de la efectividad. De hecho, algunas localidades de bajos ingresos exhiben servicios de educación y salud de alta calidad (Kohli 2012, Heller 2000, Singh 2011).

⁶ Mientras mayores niveles de PIB per cápita mejoraron la implementación exitosa de la Bolsa Familia, Plan Saúde en Família y del Plan Nacer, reduce la efectividad de la implementación del programa Jefes y Jefas del Hogar (Niedzwiecki 2013, pp. 10-14).

ingresos tendían a proveer bienes públicos de mayor calidad que las localidades de menores ingresos.

Otro factor que probablemente influencia la efectividad institucional de las OMIL en Chile, es el perfil económico de la localidad. En particular, comunas que tienen una vibrante vida comercial tienen mayores probabilidades de generar oportunidades laborales que las localidades donde el desarrollo económico es lento y donde la industria y el comercio están ausentes. Mientras puede que esta variable correlacione con la media del bienestar de una comuna, planteo que es conceptualmente diferente y debería medirse de forma separada⁷.

ARGUMENTOS POLÍTICOS

Varios estudios han encontrado que el partidismo es un determinante importante en el diseño e implementación de políticas sociales (Huber and Stephen 2012, Pribble 2013, Niedzwiecki 2013, Borges 2012, Luna y Mardones 2014 y en este volumen). A nivel local, Niedzwiecki (2013) encuentra que la alineación partidaria influencia el éxito de la implementación de políticas sociales en Argentina y Brasil. En Estados donde las autoridades locales son del mismo partido político que el presidente, la implementación es significativamente más efectiva que en los Estados controlados por la oposición. En el contexto chileno, Luna y Mardones (este volumen) hallan que los presidentes socialistas de Chile, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, castigaron a los municipios gobernados por líderes de la UDI, PS y PPD, a la hora de entregar becas indígenas. De manera similar, Weitz-Shapiro (2006) y Giraudy (2007) encontraron que las consideraciones partisanas al menos de manera parcial dieron forma al programa de la administración Argentina *Plan de Jefes y Jefas del Hogar*. En Brasil, Borges (2012) encontró que la presencia de un alcalde de centro-izquierda y la adherencia a normas profesionales ayuda a explicar por qué en Brasil predomina una asignación efectiva y razonablemente «limpia».

⁷ A pesar de que no puedo medir esta variable en el análisis cuantitativo dado que no existen datos de esta índole, sí lo hago en la sección de análisis cualitativo.

En el caso de las OMIL chilenas, no espero que la pertenencia partidaria tenga un efecto significativo en la habilidad de la oficina de insertar a un individuo en el mercado laboral. Por dos razones. Primero, dado que el gobierno central no provee un monto fijo de financiamiento a los municipios, es poco probable que el tratamiento preferencial (por ejemplo, entregando fondos a municipios dirigidos por el mismo partido del presidente o compañeros de coalición), sea lo suficientemente significativo como para hacer una gran diferencia en el desempeño del gobierno local. En segundo lugar, es posible imaginarse razones por la que políticos de ambos bandos, de izquierda y derecha, puede que prioricen el trabajo de las OMIL. Para los de centro o centro-izquierda, las OMIL pueden ser percibidas como proveedoras de un importante servicio a comunidades marginadas, ayudando a promover la equidad. Para los políticos orientados a la derecha, la actividad de las OMIL puede ser vista como un acercamiento productivo a la reducción de la pobreza, además de no basarse en la «entrega de limosnas». Finalmente, la política local en Chile tiende a tener menos raíces en los partidos y más en el personalismo (Valenzuela 1977, Luna 2006 y Luna y Mardones 2010) y, por lo tanto, anticipo que las diferencias ideológicas no serán una influencia significativa en la efectividad de las OMIL.

Otra variable política que puede influir en la implementación de programas sociales, es el régimen político. Una gran cantidad de literatura indica que las democracias tienden a invertir más en programas de bienestar social que los regímenes autoritarios (Huber y Stephens 2012, Haggard y Kaufman 2008, Brown y Hunter 199, Huber *et al.* 2008, Kaufman y Segura-Ubiergo 2001). Incluso, aumentos en el gasto no necesariamente significan que los programas serán administrados efectivamente. No obstante, el estudio sobre mortalidad infantil en el mundo en desarrollo de McGuire (2010), sugiere que los países con una historia estable de democracia poseen programas de salud más efectivos y, subsecuentemente, menores tasas de mortalidad infantil. En particular, el autor encuentra que la democracia influye en la mortalidad infantil a través de cuatro mecanismos: competencia electoral, mayor acceso a la información, habilidad para formar grupos de defensa de intereses y mayor atención a la igualdad de derechos. Los cuatro mecanismos contribuyen a la expansión de los servicios de salud básicos,

lo que contribuye a la disminución de la mortalidad infantil (McGuire 2010, pp. 7-11).

Estudios de implementación de políticas sociales sugieren que al menos un aspecto de la democracia, la competencia electoral, puede motivar una administración más efectiva. Niedzwiecki (2013), por ejemplo, encuentra evidencia de que en Argentina y Brasil, donde a nivel subnacional la competencia electoral es fuerte, la implementación de programas de transferencia de salud e ingresos es más efectiva. De manera similar, Alves (2013) encuentra que en estados brasileños donde la competencia política es alta, los sistemas de administración de la salud son más transparentes y basados en reglas que en aquellos estados donde el poder está concentrado. En Chile, Luna y Mardones (en este volumen) notan que en los municipios con intensa competencia electoral (por ejemplo, donde la diferencia entre el competidor más fuerte y más débil es pequeña), las transferencias en materia de educación desde el gobierno central tienden a ser mayores que en los municipios donde la competencia es débil. Fuera del ámbito de las políticas sociales, Remmer y Wibbels (2000) encontraron que en las provincias argentinas donde la competencia electoral era intensa, se tendían a implementar políticas de liberalización económica de forma más efectiva que en aquellas donde los candidatos ganaban de forma fácil.

Al contrario de estos autores, no espero que la intensidad de la competencia electoral tenga un impacto significativo en la efectividad institucional de las OMIL. Discuto este punto, dado que la medición es poca precisa. De hecho, si bien puede suceder que algunos candidatos ganen de manera abrumadora debido a prácticas antidemocráticas, también es posible que otros ganen debido a su éxito en la implementación de programas, tales como las OMIL. Entonces, el margen de victoria no es un *proxy* apropiado para «tipo de régimen» y, por lo tanto, no espero que la intensidad de la competencia electoral tenga un efecto significativo en la capacidad administrativa de los municipios de las OMIL. Otras dimensiones de la democracia, tales como las garantías de las libertades civiles y el imperio de la ley, pueden influenciar la efectividad institucional, pero no es factible medir estas variables a nivel municipal en Chile.

Una última variable política, que no ha sido explorada en la literatura sobre la efectividad de las políticas sociales, pero que considero que tendrá un efecto significativo en los niveles de colocación laboral, es el número de mandatos consecutivos de un alcalde. La duración en el cargo de los alcaldes ha sido considerada como un elemento importante a la hora de fomentar un mejor gobierno local en México (Grinde 2007) e innovación institucional más efectiva en los países andinos (Van Cott 2008). De manera similar, espero que en las municipalidades chilenas donde los alcaldes han estado en el cargo por más de dos períodos consecutivos, las tasas de colocación laboral de las OMIL serán mayores que en las localidades donde existe una rotación electoral regular. Espero que este sea el caso debido a varias razones. Primero, hipotetizo que para dirigir una OMIL efectiva, es esencial construir una red social bastante densa. Es necesario construir estas redes, tanto con la comunidad local de negocios, para tener información sobre oportunidades laborales, como con la sociedad civil, para que la oficina sea capaz de ubicar potenciales interesados en las oportunidades laborales disponibles. Esta construcción es un proceso, porque requiere de conexiones personales que toma años establecer. Como resultado, un alcalde que se ha mantenido por varios períodos en el cargo, tendrá más posibilidades de construir una densa red social que conecte la OMIL local con negocios y ciudadanos en el municipio, haciendo más efectiva a la oficina a la hora de vincular la oferta y la demanda laboral.

Una segunda razón por la que espero que los municipios con alcaldes incumbentes posean mayores niveles de efectividad institucional se relaciona con los desafíos de la construcción institucional. Los gobiernos municipales de Chile son notoriamente débiles y los esfuerzos para fortalecer estas instituciones requieren tiempo y un horizonte de medio a largo plazo. Mientras algunos alcaldes puede que elijan no invertir en la construcción institucional, espero que la mayoría considere de su interés el construir, expandir y fortalecer el alcance de las oficinas municipales, dado que esto incrementa su probabilidad de ser reelectos o de atraer atención partidaria para así poder postular a un cargo a nivel nacional. Este proceso, sin embargo, no puede ser alcanzado después de un único período en el cargo. Por lo tanto, a mayor tiempo

como alcalde, más fuertes serán las instituciones locales. Dado que instituciones fuertes son mejores para administrar bienes públicos, espero que los municipios donde los alcaldes han estado en el cargo durante dos períodos consecutivos tendrán OMIL más efectivas, que aquellas localidades donde ha habido una rotación electoral más frecuente. Todo esto sugiere que la competencia electoral tiene el potencial de mejorar la efectividad administrativa, pero que el efecto toma tiempo y que la rotación electoral regular puede dañar la fuerza de las instituciones⁸. Los escépticos se pueden preguntar por qué la continuidad partidaria no sustituiría a la reelección de un líder individual. De hecho, los científicos políticos han encontrado que uno de los principales beneficios de los partidos políticos es su habilidad para facilitar la acción colectiva y la elección colectiva (Aldrich 1995). De esta manera, uno podría esperar que la elección de un alcalde del mismo partido que el incumbente puede permitir el tipo de continuidad que facilita la construcción institucional. Mientras creo que esto se mantiene a nivel nacional en Chile, no espero que sea el caso a nivel municipal. Esto debido a que la política a nivel local en el país es altamente personalista (Luna 2006, Valenzuela 1977) y las plataformas de los partidos y los compromisos son menos importantes que las iniciativas individuales.

ARGUMENTOS SOCIOESTRUCTURALES

Las municipalidades varían significativamente en relación a sus características socioestructurales. Esto es particularmente cierto en Chile, donde la segregación residencial es alta. Dado que las características socioestructurales de una población pueden influenciar la facilidad o dificultad en que los individuos pueden ser colocados en un trabajo, es importante controlar por estos factores. Espero que el nivel promedio de educación en un municipio esté asociado positivamente con la tasa de colocación laboral

⁸ Es posible que la relación entre el tiempo que el alcalde está en el cargo y la eficiencia de la OMIL sea curvilínea (una U invertida); significando que la capacidad crece durante el tercer y cuarto período en el cargo, mas luego comienza a declinar si el alcalde no se enfrenta a una competencia electoral legítima. Dado que los alcaldes chilenos solo han sido elegidos de forma independiente (separado del concejo municipal) desde la elección del 2004, no puedo probar esta relación. Sería interesante que a medida que van pasando los ciclos electorales, se probara si existe realmente una relación con forma de U.

de la OMIL. Una segunda variable demográfica que puede influenciar la efectividad de la OMIL es el tamaño de la población del municipio. En particular, hipotetizo que los municipios con más población tendrán niveles de colocación laboral más altos que aquellas localidades más pequeñas. Esta expectativa está basada en el hecho de que los municipios con más población tienden a tener una mayor oferta laboral, lo que facilita el trabajo de la OMIL. También espero que la capital regional tendrá más facilidades a la hora de entregar puestos de trabajo a individuos, dado que es muy probable que posea un mercado laboral más fuerte y, por lo tanto, una demanda de empleos más fuerte. Una característica socioestructural adicional de los municipios es la diversidad, tanto racial como étnica. Mientras que la diversidad racial es bastante baja a través de todo Chile, el país sí posee diversidad étnica y algunas regiones se caracterizan por tener considerables poblaciones indígenas. Algunos estudios resaltan la inhabilidad del Estado chileno de penetrar de forma efectiva territorios que son hogar de población indígena, y por lo tanto, es razonable pensar que puede que estos municipios tengan tasas más bajas de colocación laboral que aquella donde la diversidad étnica es baja.

Los municipios chilenos también difieren de forma significativa en lo relativo a qué tan bien organizados están los grupos de la sociedad civil, o, puesto de forma distinta, en lo relativo al nivel de capital social. Putnam (1993) discute que la participación en organizaciones y actividades cívicas genera capital social, y argumenta que contribuye a la formación de una buena gobernanza. En particular, el autor encuentra que en el norte de Italia, donde existen densas redes de organizaciones civiles y donde la participación en estos grupos es alta, los gobiernos regionales son más efectivos que en el sur, donde falta capital social. Entonces, anticipo que altos niveles de participación en asociaciones vecinales (juntas de vecinos) facilitarán la habilidad de la OMIL para otorgar puestos de trabajo. Esta expectativa está basada en el supuesto que en contextos de alto capital social, es más fácil construir redes y conectar a quienes buscan trabajo con los empleadores. En la Tabla 1 se presenta un resumen de las variables independientes incluidas en este estudio y mis expectativas teóricas.

Tabla 1: Variables y expectativas

Variable dependiente	Definición, operacionalización y fuentes	Dirección esperada
Tasa de colocación	Cantidad de personas que buscan trabajo registradas en la OMIL, que son efectivamente colocadas en un cargo. [Promedio entre los años 2009-2011] (Gobierno de Chile 2015).	
Variables independientes		
Ingreso municipal	Porcentaje del total del ingreso que viene de fuentes municipales. [Promedio entre los años 2009-2011] (Gobierno de Chile 2015).	+
Porcentaje del presupuesto que depende del FCM	Porcentaje del ingreso municipal que viene del Fondo Común Municipal (FCM). [Promedio entre los años 2009-2011] (Gobierno de Chile 2015).	-
Pobreza municipal	Porcentaje de la población municipal viviendo en condiciones de pobreza. [Promedio entre los años 2009-2010] (Gobierno de Chile 2015).	-
Cobertura de agua	Porcentaje de hogares que tiene acceso a agua potable. [Promedio entre los años 2009-2011] (Gobierno de Chile 2015).	+
Nivel de empleo municipal	Porcentaje de la población que estaba trabajando por un ingreso o tenía empleo la semana anterior al censo 2002. (Gobierno de Chile 2002).	+
Tamaño de la población (Log Natural)	Cantidad de individuos viviendo en el municipio. [2011] (Gobierno de Chile 2015)	+
Número de juntas de vecinos	Número de asociaciones vecinales. [2011] (Gobierno de Chile 2015).	+
Años de educación promedio	Promedio de años de educación en el municipio. [2011] (Gobierno de Chile 2015).	+
Capital regional	Variable <i>dummy</i> codificada como «1» si el municipio es capital regional.	+
Tamaño de la población no indígena	Porcentaje de la población que no se declara descendiente indígena en el censo del año 2002. (Gobierno de Chile 2002).	+
Partido del alcalde	Variable <i>dummy</i> codificada para los siguientes partidos: UDI, RN, PRSD, PPD, PS y otros (Categoría base PDC).	Ninguna

Margen de victoria	Diferencia entre el porcentaje de votos del candidato ganador y el segundo con más votos. [Elección 2008] (Servicio Electoral República de Chile 2013).	Ninguna
Períodos en el cargo	VARIABLES <i>dummy</i> codificadas para dos períodos en el cargo y tres períodos en el cargo. (Categoría base es un período en el cargo).	+

MÉTODO Y MEDICIÓN

Empleo regresión por Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS) con efectos fijos para probar mi hipótesis sobre los determinantes de la efectividad institucional de las oficinas OMIL. También testeo los modelos con regresión OLS y errores estándares robustos para verificar la validez de los resultados. Los datos cubren 271 de los 346 gobiernos municipales de Chile⁹. La variable dependiente del estudio es la tasa de colocación laboral de las oficinas OMIL y es calculado como la fracción que obtiene un trabajo entre el total de quienes están registrados en la oficina municipal para la búsqueda de una nueva posición laboral. Los datos están disponibles cada año, pero para evitar la posibilidad de seleccionar un año no representativo, he calculado el promedio de colocación laboral de los años 2009-2011. La información se obtuvo del Sistema Nacional de Información Municipal. La operacionalización de esta variable tiene sus problemas, dado que es teóricamente posible que un municipio alcance una alta tasa de colocación laboral a través de entregar el servicio solo a un pequeño grupo de residentes. Sin embargo, hay fuertes razones electorales y políticas para no restringir el acceso a los servicios de las OMIL, en tanto un alcalde recibe beneficios electorales a través de la ayuda prestada a votantes que buscan trabajo. Una operacionalización aún más apropiada podría ser el número de

⁹ Mientras es problemático que tantos casos hayan sido eliminados del análisis, se debe recalcar que los casos eliminados no parecen provocar un sesgo sistemático de selección. El problema de los datos perdidos no es en todos los ámbitos en la mayoría de los casos. En otras palabras, no es que haya omitido municipios donde no pude obtener datos. Para la mayoría de los casos perdidos, los municipios fueron descartados dado que faltaba una observación para solo una de las variables del modelo. Por lo tanto el municipio sí presentaba datos, pero tenía un puñado de observaciones no disponibles.

individuos registrados en la OMIL como una parte del total de residentes desempleados en el municipio. Desafortunadamente, Chile no posee reportes de desempleo a nivel municipal¹⁰. Una operacionalización alternativa es el número de individuos registrados en la OMIL como una parte de la población total. Esta medida, sin embargo, podría ser engañosa, dado que las municipalidades varían ampliamente en lo relativo a prevalencia de desempleo y, por lo tanto, de las demandas de los servicios de las OMIL. Además, un análisis de cuatro municipios de la Región Metropolitana de Santiago que exhiben niveles similares de desempleo el año 2002, muestra que el registro en las OMIL como un porcentaje de la población total varía muy poco entre localidades, a pesar de las notorias diferencias en colocación laboral¹¹. Por lo tanto, uso la tasa de colocación como mi variable dependiente.

Para controlar por nivel de ingreso del municipio, testeé por el efecto de cuatro medidas distintas¹². La primera es una medida de dependencia de financiamiento del Gobierno Central. La variable es calculada como el índice de financiamiento local dividido por el ingreso total del municipio, incluyendo las transferencias del Gobierno Central. De esta manera, números más altos representan una mayor autonomía financiera, y, por lo tanto, mayores niveles de riqueza municipal. También incluyo una medida del grado de dependencia de los ingresos del gobierno local del Fondo Común Municipal (FCM). El FCM fue creado en 1979 como un esfuerzo para proveer asistencia financiera a municipalidades de bajos ingresos a través de la redistribución de ingreso de las localidades más ricas del país. La variable es medida como el porcentaje del ingreso municipal que proviene del FCM. El modelo 3 incluye una medida de la tasa de pobreza municipal. La variable es calculada usando la línea de pobreza nacional y representa al grupo de población municipal viviendo bajo ese umbral de ingreso. Finalmente, incluyo la medida de cobertura de agua potable en el municipio, lo que sirve como un *proxy* del nivel de desarrollo de la localidad. Las cuatro

¹⁰ El desempleo municipal es reportado en el Censo, pero debido a que los años no son concurrentes, no puedo utilizar esta variable para calcular una operacionalización alternativa. En su lugar, controlo el desempleo municipal (en el 2002) en todos los modelos, pero las variables nunca alcanzaron significancia.

¹¹ Ver los datos en la Tabla 4.

¹² Incluyo cada una de las variables en un modelo distinto para evitar problemas de multicolinealidad.

variables fueron obtenidas del SINIM y son el promedio entre los años 2009-2011 (Gobierno de Chile 2015)¹³. También controlo por desempleo municipal. La variable es medida como la parte de la población que tenía empleo o estaba generando ingresos durante la semana previa al censo del año 2002. A pesar de que la variable está desactualizada, el censo es la única encuesta que permite un análisis del desempleo a nivel municipal en todo Chile.

Incluyo una serie de variables políticas en mi modelo, incluyendo una variable *dummy* para medir el partido político del alcalde. Codifico la afiliación partidaria del alcalde en el cargo entre los años 2008-2012. La variable asume el valor 1, si el edil era parte de uno de los seis partidos más importantes del país (Democracia Cristiana (PDC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN)), o 0 si el alcalde era parte de unos de los partidos menos conocidos («otros»). Esta variable es tomada de Luna y Mardones (este volumen) y está basada en los resultados electorales reportados por el Servicio Electoral (Gobierno de Chile 2013). También incluyo una medida de competencia electoral. Esta variable es medida como la diferencia entre la cantidad de votos obtenidos por el alcalde en la elección del año 2008 y la cantidad de votos ganados por el candidato más cercano. Valores más altos en esta variable indican un contexto de baja competitividad. Calculé esta variable en base a los resultados electorales reportados por el Servel. La última variable política que incluyo en el modelo es una variable *dummy* que mide el número de períodos consecutivos del alcalde en el cargo. La categoría base de la variable es un período en el cargo y testeó por el efecto de dos y tres períodos consecutivos. He codificado esta variable usando los resultados del Servel (Gobierno de Chile 2013) y de Luna y Mardones (este volumen)¹⁴.

¹³ Las tasas de pobreza son el promedio para los años 2009 y 2010 dado que el valor de los años 2010 y 2011 son idénticos. La razón de que sean los mismos valores es que la encuesta CASEN se lleva a cabo cada tres años.

¹⁴ La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (No. 18.695), que estableció las reglas de las primeras elecciones municipales en Chile. La ley estipulaba que el alcalde sería seleccionado desde el concejo municipal. Específicamente, el candidato del concejo que ganara con al menos 35% de los votos y fuera miembro de la lista de partido más votada, sería elegible como alcalde. Si estas condiciones no

Los modelos también incluyen variables de control socioestructurales, incluyendo el tamaño de la población del municipio¹⁵, el promedio de años de educación en la unidad territorial, y una variable *dummy* si se trata de una capital regional. Todas estas variables son del año 2011 y están disponibles en las bases de datos de SINIM (Gobierno de Chile 2015)¹⁶. También incluyo una variable de control por la cantidad de la población que no es descendiente indígena. Esta variable es tomada del Censo 2002, que, como ya se mencionó, a pesar de estar desactualizado, es la única fuente que provee este tipo de información a nivel municipal.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados del análisis de la regresión de efectos fijos son presentados en la Tabla 2, mientras que la Tabla 3 presenta los resultados de la regresión OLS con errores estándares robustos agrupados. Enfoco la discusión en los resultados del análisis de efectos fijos, dado que la inclusión de las variables *dummy* para cada una de las 15 regiones del país mejoró el modelo significativamente, aumentando el valor del R cuadrado alrededor de .05. Esto sugiere que cerca del 5% de la variación entre municipios es de hecho explicada por las diferencias regionales y, por lo tanto, un modelo de efectos fijos es el apropiado. Es probable que estas diferencias regionales se relacionen con las características económicas de la región y las fuentes de empleo primarias disponibles para los residentes. En particular, los municipios localizados fuera de la Región Metropolitana tienen, en promedio, niveles más bajos de colocación laboral que aquellos ubicados en Santiago¹⁷. Las

eran alcanzadas, el concejo elegiría a un alcalde de entre sus miembros. Dado que usualmente esto resultaba en distorsiones, los requerimientos fueron reformados el año 1996 y los nuevos estipulaban que el alcalde debía pertenecer a un partido que obtuviera por lo menos el 30% de los votos, o más, que cualquier otra lista. En el año 2011, una nueva ley (No. 19.452) fue aprobada, la cual requería una elección separada de los miembros del concejo municipal y el alcalde, comenzando el año 2004 (Kubal 2004).

¹⁵ Utilizo el logaritmo natural de la población.

¹⁶ No calculo el promedio de estas variables dado que fluctúan de manera muy pequeña a través del período de tres años.

¹⁷ Los críticos pueden asumir que para el período analizado (2009-2011), la colocación laboral podría haber sido más fácil en las regiones del norte del país debido

regiones que tiene niveles significativamente menores de colocación laboral son la V y la XII¹⁸. Mientras estos resultados sugieren que un análisis multinivel de la efectividad administrativa de las OMIL constituye una operacionalización más adecuada, no he logrado encontrar datos que permitan la realización de un proyecto de este tipo.

Los modelos 1-4 prueban la significancia estadística de las variables de control de referencia (o de base). Cada uno de los tres modelos presenta una operacionalización separada para el concepto de ingreso municipal. Ninguna de las medidas de ingreso municipal alcanzó el umbral de significancia estadística, pero la dependencia del financiamiento desde el gobierno central es la variable más ampliamente usada en el análisis de las políticas municipales en Chile, por lo tanto, utilizo el modelo 1 como mi punto de referencia. Los modelos 5 y 6 agregan las variables políticas. He revisado el conjunto de datos en búsqueda de *outliers* utilizando gráficos de dispersión pero no hay observaciones relevantes. También he revisado si existen problemas de colinealidad múltiple, usando el test VIF. Todas las pruebas de VIF fueron menores a 2.31. Finalmente, para asegurarme que los modelos no violaran el supuesto de homocedasticidad, he calculado los valores esperados de los residuos y los he graficado comparándolos con los valores esperados de la regresión. El gráfico resultante es relativamente uniforme a lo largo del eje x, sugiriendo que los errores son homocedásticos.

al *commodity boom* y el éxito de las exportaciones minerales. Los resultados del modelo de efectos fijos, sin embargo, revela que este no es el caso. Por lo tanto, los resultados de este análisis no están sesgados por el hecho de que Chile estuvo experimentando un *commodity boom* durante este período.

¹⁸ La variable *dummy* para las regiones V y XII era significativa en todos los modelos. La variable para la región X fue significativa en el modelo 6.

Tabla 2: Determinantes de la colocación laboral de la OMIL
(regresión MCO con efectos fijos)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
pipp	-.09 (.12)				-.07 (.12)	-.10 (.12)
pfcem		.01 (.10)				
poverty			.001 (.28)			
watercov				.04 (.11)		
population	7.82*** (1.82)	7.59*** (1.81)	7.51*** (1.88)	7.37*** (1.94)	7.6*** (1.83)	7.29*** (1.83)
juntavecino	-.03 (.03)	-.04 (.03)	-.03 (.04)	-.04 (.03)	-.03 (.03)	-.03 (.03)
aved	3.22 (2.21)	2.72 (2.23)	2.39 (2.22)	2.37 (2.14)	3.44 (2.21)	3.47 (2.21)
capital	-7.19 (4.59)	-7.03 (4.59)	-6.80 (4.87)	-6.74 (4.58)	-7.33 (4.66)	-7.18 (4.65)
nonindig	.35** (.13)	.34** (.13)	.34** (.14)	.32** (.13)	.35** (.13)	.36** (.13)
employed	.23 (.22)	.22 (.22)	.26 (.27)	.21 (.22)	.23 (.22)	.20 (.22)
UDI					1.01 (4.3)	2.79 (4.39)
RN					-5.74 (4.36)	-3.17 (4.54)
PRSD					3.58 (7.29)	4.42 (7.29)
PPD					.27 (5.17)	1.93 (5.27)
PS					1.89 (5.90)	3.45 (5.99)
other					-6.95* (3.86)	-4.55 (4.09)
pctwin					-.02 (.13)	-.05 (.14)
twoyrprec						3.94 (3.57)
threeyrprec						5.43* (3.23)
N	271	271	267	273	271	270
R-square	0.38	0.38	.35	.38	.405	.412

Test de una cola *** = .001, ** = .01, * = .05

Log. Natural de población

Tabla 3: Determinantes de colocación laboral de la OMIL (regresión MCO con errores estándares robustos agrupados en paréntesis)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
pipp	-.04 (.08)				-.02 (.07)	-.05 (.08)
pfcm		.02 (.07)				
poverty			.20 (.16)			
watercov				.10 (.09)		
population	9.83*** (1.74)	9.75*** (1.75)	8.84*** (2.17)	9.2*** (1.98)	9.74*** (1.76)	9.26*** (1.55)
juntavecino	-.06** (.02)	-.06** (.02)	-.06* (.02)	-.06** (.02)	-.06** (.02)	-.05* (.02)
aved	2.88 (1.89)	2.69 (1.92)	3.26* (1.83)	1.76 (1.37)	2.96 (2.02)	3.21 (1.94)
capital	-7.85* (4.08)	-7.80* (4.09)	-7.69 (4.43)	-7.81* (4.26)	-8.60* (4.87)	-8.43 (4.88)
nonindig	.21** (.07)	.20** (.07)	.24** (.08)	.16* (.07)	.22* (.09)	.23* (.09)
employed	-.02 (.19)	-.03 (.19)	.05 (.25)	-.04 (.18)	-.04 (.20)	-.08 (.18)
UDI					.93 (3.36)	3.07 (3.65)
RN					-3.87 (3.42)	-1.29 (4.02)
PRSD					3.23 (6.41)	3.90 (6.88)
PPD					4.13 (4.84)	6.04 (5.22)
PS					1.32 (6.76)	3.34 (7.30)
other					-5.88 (4.10)	-2.90 (5.25)
pctwin					-.10 (.13)	-.14 (.11)
twoyrprec						3.69 (3.49)
threeyrprec						7.33* (4.15)
N	271	271	267	273	271	270
R-square	0.33	0.32	.30	.38	.34	.36

Test de una cola***= .001, **=.01, *=.05

Log Natural de población

Los resultados de la Tabla 2 revelan que el efecto de las variables políticas en el modelo confirman, en general, mis expectativas teóricas. En particular, la duración de los cargos de los alcaldes es importante para explicar la efectividad de las OMIL; en municipios en los que un alcalde ha estado en el poder por tres períodos consecutivos, la colocación es 5.43 puntos mayor que en aquellos municipios donde el alcalde solo ha estado en el cargo por un período. Este es un efecto considerable y sugiere que la variable es importante para el entendimiento de la variación de la capacidad administrativa a nivel local. El efecto de la incumbencia de múltiples períodos no es significativo para los alcaldes que solo han tenido el cargo por dos períodos consecutivos, evidenciando que el fortalecimiento de las instituciones toma tiempo y que el aprendizaje político comienza a dar dividendos luego de que un alcalde es incumbente en un tercer período.

La intensidad de la competencia electoral a nivel municipal no logra alcanzar la significación en los modelos 5 y 6. De manera similar, la mayoría de las diferencias partidarias tiene un efecto significativo en la tasa de colocación laboral. Como se demuestra en el modelo 5, no obstante, un tipo de partido sí tiene un impacto estadísticamente significativo y negativo en la efectividad de las OMIL: independiente o partidos no establecidos. En particular, los municipios dirigidos por un alcalde de un partido no tradicional o independiente tiene una tasa de colocación, en promedio, 6,95 puntos más baja que aquellos que son parte de la Democracia Cristiana (la categoría base). Esto es interesante y sugiere que mientras que la variación ideológica entre los partidos chilenos no tiene efectos sobre la capacidad administrativa, la naturaleza del partido (en otras palabras, si es una organización establecida) es un factor importante de la efectividad de la oficina OMIL. Hay varias razones por las que puede ser que los partidos independientes posean menores tasas de colocación que los partidos tradicionales. En particular, alcaldes independientes y de partidos menos consolidados, pueden enfrentar distintas limitaciones e incentivos que los líderes de aquellos más consolidados, debido a la ausencia de una organización mayor que discipline a los candidatos. Esto es importante dado que la disciplina partidaria puede servir como un control hacia los alcaldes, disuadiendo cualquier tentación de abuso

de poder. Además, los alcaldes independientes y de partidos pequeños tienen menos posibilidades de continuar una carrera en niveles más altos de la política nacional, dado que no poseen el apoyo de los partidos tradicionales (lo que es fundamental a la hora de ganar una elección a nivel nacional). Dado que tienen menores posibilidades de continuar su carrera a nivel nacional, estos alcaldes pueden tener menos incentivos para involucrarse en el fortalecimiento institucional. De esta manera, los alcaldes independientes tienen menos probabilidades de encontrarse con limitantes en la forma en que utilizan su poder y puede que tengan menos motivaciones para la construcción institucional. Finalmente, puede ser que los alcaldes independientes simplemente estén en desventaja a la hora de asegurar fondos desde el gobierno central, dado que no tienen lazos institucionales fuertes con políticos en el nivel nacional. Es importante recalcar, sin embargo, que el efecto de los partidos independientes pierde significancia cuando es testeado contra la incumbencia de varios períodos de los alcaldes, sugiriendo que tener varios períodos en el cargo es más importante que la pertenencia a un partido para explicar la efectividad institucional a nivel local.

El tamaño de la población de un municipio chileno tiene un fuerte y significativo efecto en la capacidad del gobierno local de construir OMIL efectivas. Las municipalidades más grandes muestran mayores niveles de colocación que las más pequeñas. Esto apunta a la importancia de la división urbano-rural en Chile y sugiere que las políticas de construcción institucional puede que funcionen de manera distinta en centros urbanos que como lo hacen en las zonas rurales. Otras variables en el modelo de referencia no muestran los efectos esperados. En particular el número de asociaciones vecinales en un municipio es insignificante y la dirección de la relación entre la medida del capital social¹⁹ y la construcción institucional es negativa. Una primera mirada parece quitar validez a los resultados obtenidos por Putnam (1993), quien afirma que las regiones caracterizadas por un fuerte capital social tienen una administración más efectiva que aquellas con bajo capital social. Es posible, sin embargo, que estos

¹⁹ Cuando el análisis es realizado usando el modelo de regresión OLS y errores estándares robustos agrupados, el efecto de asociaciones vecinales es significativo y negativo. Ver la Tabla 3 para estos resultados.

resultados sean simplemente debido a errores de medición. Dado que las asociaciones vecinales en Chile son más típicas en municipios de bajos ingresos, donde los grupos cumplen un rol de autoayuda, puede que esta medida sirva como un *proxy* del nivel de riqueza de un municipio. En ese caso, tendría sentido que el número de juntas de vecinos tenga un efecto negativo en la efectividad institucional de la oficina OMIL. En ese caso, la variable debería ser operacionalizada de forma distinta²⁰. Otra variable que no va de acuerdo a mi hipótesis es el promedio de años de educación en el municipio. El efecto de la variable es insignificante en los seis modelos. Finalmente, contrario a mis expectativas teóricas, los resultados sugieren que las municipalidades que son capital regional tienen una efectividad administrativa más pobre que otras localidades, aunque el efecto no es estadísticamente significativo²¹.

De manera sorprendente, el nivel de riqueza de un municipio no tiene un efecto significativo en la capacidad administrativa de la OMIL. Ninguna de las cuatro operacionalizaciones de riqueza a nivel municipal alcanzó el umbral de la significancia estadística, lo que tampoco logró el nivel de empleo municipal. Más aún, la dirección de la relación entre ingresos autónomos, cobertura de la red de agua potable y la tasa de colocación de las OMIL va en dirección opuesta a mis expectativas teóricas, ya que las entidades locales más pobres demuestran mejores tasas que las de mayores ingresos. Puede que esto resulte del hecho de que las municipalidades más pobres enfrentan una mayor demanda de los servicios de las OMIL y, por lo tanto, invierten más recursos en el fortalecimiento de estas oficinas. De forma adicional, dado al alto nivel de demanda, los alcaldes de las municipalidades de menores ingresos deben enfrentar incentivos más fuertes para fortalecer las OMIL que los líderes de aquellas con una mejor situación.

La relación entre el tamaño de la población no indígena y la efectividad de las OMIL es positiva y significativa. La variable mantiene su significancia en los seis modelos y un incremento de un punto en la cuota de la población que no es descendiente indígena resulta en un incremento

²⁰ Testeé por el efecto del número de juntas de vecinos per cápita y los resultados fueron los mismos.

²¹ Cuando el análisis es realizado usando el modelo de regresión OLS y errores estándares robustos agrupados, el efecto de asociaciones vecinales es significativo y negativo. Ver la Tabla 3 para estos resultados.

de .32 a .36 puntos en la tasa de colocación de las OMIL. Este resultado es interesante y sugiere que el Estado chileno ha sido menos efectivo a la hora de construir instituciones en municipios caracterizados por tener grandes poblaciones indígenas. En la siguiente sección analizaré el estudio de caso de cuatro municipios, para así obtener evidencia sobre cómo la permanencia en el cargo mejora la efectividad institucional.

ALCALDES Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL: HACIENDO FUNCIONAR LA OMIL

Para poner a prueba mi hipótesis a través de los métodos cualitativos, hice una investigación de campo en cuatro municipios de la Región Metropolitana de Santiago, incluyendo entrevistas a oficiales municipales (alcalde, concejales y funcionarios de las OMIL). Seleccioné las municipalidades en base a la duración de los mandatos para así explorar los mecanismos causales que conectan el tiempo en el cargo con una mejor capacidad institucional. Las municipalidades que analizo son: El Bosque, Pudahuel, Puente Alto y La Florida. Estos casos han sido seleccionados dado que proveen varianza en mi variable de interés primario: la duración en el cargo del alcalde. El Bosque, Pudahuel y Puente Alto han tenido alcaldes que se mantuvieron en el poder por lo menos durante tres períodos, mientras que en La Florida ha habido mayor rotación. El alcalde del Partido Socialista de El Bosque, Sadi Melo, ha estado en el cargo desde la recuperación de la democracia en Chile en el año 1990. Johnny Carrasco, el alcalde del Partido Socialista de Pudahuel, fue electo por primera vez el año 1996 y ha ganado cada elección desde ese momento. En Puente Alto, el alcalde de Renovación Nacional, Manuel José Ossandón, estuvo en el cargo desde el año 2000 hasta el 2012, año en que renunció para dedicarse a un cargo en el Senado. Fue sucedido por una persona cercana y de confianza, German Codina, también miembro de Renovación Nacional. A modo de contraste, La Florida ha tenido una buena rotación desde el año 2000. El alcalde UDI Pablo Zalaquett estuvo en el cargo entre el año 2000 y 2008, pero fue reemplazado por el socialista Jorge Gajardo García. Más recientemente, en el 2012, el alcalde UDI Rodolfo Carter Fernández fue electo para su primer período en el cargo. La Florida, por lo tanto, es un ejemplo de recambio tanto a nivel

individual como partidario. En un estudio de democracia a nivel local en Chile, Bunker y Navia (2010, p. 274) encontraron que entre 1992 y el 2004, solo el 20,5% de los alcaldes ha estado en el cargo por 12 años, mientras que la mayoría ha estado en el cargo por cuatro años (41,3%) u ocho años (29,9%). Por consiguiente, la comparación de estos cuatro municipios provee una buena prueba de la hipótesis sobre los efectos de la incumbencia, puesto que tres de los casos descritos presentan largas tenencias del cargo y uno demuestra el promedio de rotación de la política municipal chilena. La comparación de El Bosque, Pudahuel y Puente Alto también permite evaluar si la orientación ideológica del alcalde es un determinante importante de la capacidad administrativa, dado que dos de los alcaldes son de izquierda y uno de derecha. Adicionalmente, puede que estos tres municipios representen los casos mejor documentados de largos mandatos y, por lo tanto, echan luz sobre cómo los alcaldes con mucho tiempo en el cargo se involucran en la construcción institucional.

Tabla 4: Características de cuatro municipios chilenos

	El Bosque	Pudahuel	Puente Alto	La Florida
Alcalde	Sadi Melo (PS) (1990-presente)	Johnny Carrasco (PS) (1996-presente)	Manuel José Ossandón (RN) (2000-2012)	Recambio regular (UDI/PS)
Población 2011	168,302	268,551	735,415	398,355
Porcentaje de ingreso del FCM	67.36	35.31	69.46	49.86
Cantidad del ingreso municipal de una fuente local	15.62	44.28	18.01	34.87
Tasa de empleo (Censo 2002)	45.04	50.82	49.85	49.67
Años promedio de educación	9.89	9.93	10.46	11.07
Tamaño de la población no indígena	96.44	95.53	96.88	96.8
Cantidad de la población inscrita en la OMIL	1.13	1.38	1.41	1.17
Colocación laboral promedio (2009-2011)	95.93	89.88	89.18	63.2/80.1

Las cuatro comunas son populosas, siendo Puente Alto el más grande del conjunto, con más de 735.000 habitantes. Las localidades en estudio cuentan con un ingreso relativamente bajo, exhibiendo similitudes en lo referente a niveles de pobreza. Específicamente, entre 10% y 12% de los residentes de Pudahuel, Puente Alto y La Florida viven bajo la línea de pobreza, mientras que cerca del 15% de los individuos de El Bosque están clasificados como pobres. En lo que se refiere a ingreso municipal, El Bosque y Puente Alto dependen fuertemente del FCM (alrededor del 67-69%, respectivamente). Finalmente, las cuatro comunas están localizadas en la Región Metropolitana y sus habitantes tiene niveles similares de educación (entre nueve y 11 años), así como también poseen tasas de empleo y diversidad étnica comparables. A pesar de estas similitudes, los municipios varían en lo relativo a la colocación laboral. El Bosque, Pudahuel y Puente Alto exhiben altas tasas de efectividad de colocación laboral cercana al 96, 89 y 90%, respectivamente. La Florida, en contraste, tenía una tasa de colocación del 63% el año 2011 y un promedio de 80,1 (entre el 2010 y el 2011)²². A primera vista, estos números parecen proveer más evidencia en apoyo de la hipótesis de que el tiempo en el cargo del alcalde tiene un efecto positivo en la efectividad de las OMIL. Ahora la pregunta es: ¿cómo funciona esta relación?

La comuna de El Bosque está localizada en la zona sur de Santiago y es de difícil acceso desde el distrito central de negocios de la ciudad. Ofrece poco en lo relativo a desarrollo económico y no posee plantas industriales ni centros de procesamiento de alimentos, a diferencia de otras comunas periféricas de la capital. A pesar de esto, el municipio presenta un impresionante nivel de colocación laboral. Los funcionarios que trabajan en la OMIL indican que no siempre se tuvo esta alta efectividad administrativa, pero que ha crecido desde los años 2000, siendo seguido por inversión financiera, construcción de redes y

²² Señala la tasa promedio para los años 2010 y 2011, dado que los datos del 2009 no están disponibles. Incluyo la tasa promedio (80.1) para asegurar transparencia, pero sospecho que el número reportado para el 2010 (96,88) está inflado, dado que se desvía de la tasa normal de colocación para La Florida durante los años 2000. Evidencia adicional de esta situación es ofrecida por el hecho que la tasa de colocación del años 2012 está justo por debajo del 71%. Por lo tanto, también incluyo la tasa de colocación para el año 2011, la cual es 63,2%.

mejoras institucionales²³. En particular, una trabajadora de alto rango de la OMIL de El Bosque dijo que durante los primeros años del alcalde Melo, el equipo de individuos que trabajan en la OMIL tenía bajas calificaciones profesionales y habían obtenido los puestos de trabajo a través de conexiones políticas. Con el paso del tiempo, sin embargo, Melo sintió menor presión de entregar este tipo de favores políticos y tiempo después comenzó a proveer de personal a la oficina, los que iban desde trabajadores sociales a otras áreas (entrevista personal 1). Siguiendo la introducción de profesionales altamente calificados, la municipalidad también invirtió en entrenamiento específico y fortalecimiento de capacidades para mejorar las habilidades relativas al servicio de las necesidades de la comunidad. Todo esto sugiere que la autonomía de la OMIL de la municipalidad de El Bosque aumentó luego de los primeros períodos del alcalde Melo. Es importante destacar que múltiples períodos en el cargo también parecen haber permitido a la OMIL consolidarse de manera más efectiva en el territorio. Un encargado de la oficina señaló que la OMIL comenzó a disfrutar de un mayor éxito a medida que aumentaba el tiempo de Melo en el cargo, dado que este fue capaz de ir construyendo una red personal, tanto con residentes como con empleadores locales (entrevista personal 1). El director de la Oficina para el Desarrollo, Innovación y Emprendimiento Territorial de El Bosque confirmó este hecho, destacando que la densa red de juntas de vecinos de la municipalidad era un componente crucial del trabajo de las oficinas, dado que proveían al municipio con los medios para «entrar al territorio local»²⁴. No obstante, sumado a las redes personales, el encargado de la oficina señalaba que la OMIL de El Bosque exhibía una mejora en la tasa de colocación, dado que el foco de la municipalidad era precisamente el fortalecimiento de las nuevas instituciones. En particular, dijo que la decisión del alcalde de crear una división de Desarrollo, Innovación y Emprendimiento fue de vital importancia y proveyó tanto el apoyo financiero como administrativo necesario para expandir la efectividad de la OMIL (entrevista personal 2).

²³ Entrevista personal 1. Oficial de alto rango en la oficina OMIL de El Bosque. Santiago, Chile. 23 de abril de 2013.

²⁴ Entrevista personal 2. Director de la oficina de Desarrollo, Innovación y Emprendimiento Territorial de El Bosque. Santiago, Chile. 23 de abril de 2013.

Ambos oficiales concordaron que la OMIL ha jugado un rol crucial en el éxito electoral del alcalde. El encargado de la OMIL dijo que los individuos que obtenían trabajos a través de este medio a menudo «dejaban la oficina con la idea de que el alcalde (Sadi Melo) les había conseguido el trabajo. Esto les gustaba y les gustaba él» (entrevista personal 1). También señaló que la política local en Chile está profundamente enraizada en relaciones personales y que una OMIL efectiva da a las personas la sensación de que el alcalde puede ayudarlos, lo que se traduce en éxito electoral. «La gente solo quiere que resuelvas sus problemas. No les importa de qué partido eres. Si solucionas sus problemas, te ganas su voto» (entrevista personal 1). Todo esto recalca cómo las políticas personalistas y «que dan favores» pueden coexistir (e incluso entregar incentivos) para incrementar la capacidad administrativa de las instituciones municipales. Otros funcionarios de El Bosque coincidieron que el alcalde Melo no puede proveer de forma directa empleos, pero que sí utiliza la OMIL para proveer evidencia de su habilidad para «resolver los problemas» de sus electores. El director de Desarrollo, Innovación y Emprendimiento de El Bosque acentuó que el alcalde Melo se ha beneficiado del éxito de la OMIL y que ha invertido en el fortalecimiento institucional, en parte porque sabe que le otorgará réditos en el área electoral (entrevista personal 2). Todo esto resalta el hecho de que en el Chile contemporáneo, los alcaldes pueden recolectar beneficios electorales a través del fortalecimiento de la efectividad institucional a pesar del hecho de que las políticas electorales sean ampliamente personalistas y sin contenido programático. Esto revela una interesante paradoja; incluso en un contexto de políticas altamente personalistas, donde la lealtad y otorgar favores son factores importantes, los alcaldes tienen incentivos para invertir en el fortalecimiento de ciertas instituciones, porque esto les permite entregar servicios a sus electores.

Pudahuel está localizado en el límite oeste de Santiago y es sede del principal aeropuerto internacional del país y de varias plantas de procesamiento de alimento. El municipio ha sido gobernado por el carismático alcalde Johnny Carrasco, desde 1996. Los funcionarios de la OMIL de Pudahuel hicieron eco de mucho de lo dicho por sus contrapartes en El Bosque, sobre cómo la municipalidad ha aumentado la

efectividad administrativa en lo relativo al servicio de colocación laboral. Específicamente, el director de la OMIL recalcó que son dos los factores clave para el mejoramiento de la efectividad administrativa: la habilidad para construir redes con las comunidades de negocios locales y la habilidad del alcalde de generar redes con los residentes de la localidad. El funcionario argumentaba que el alcalde Carrasco había construido fuertes lazos con muchas de las juntas de vecinos del municipio, lo que proveía a la oficina con la habilidad de entrar «en terreno» y registrar a los residentes desempleados²⁵. Así como en El Bosque, debido a los múltiples períodos en el cargo del alcalde, Pudahuel fue capaz de implementar de mejor manera la OMIL. El funcionario municipal también destacó que la oficina había creado un cargo dedicado al trabajo en red con empresarios locales. Esto, dijo, había ayudado a expandir las ofertas laborales de la OMIL, lo que además mejoraba la tasa de colocación de la oficina. El funcionario explicaba que el intermediario en la institución era encargado de reunirse con potenciales empleadores, llevando a cabo eventos en el municipio y compartiendo información sobre los perfiles laborales de los individuos en búsqueda de trabajo. Esta innovación institucional, por lo tanto, mejoraba en gran medida la efectividad administrativa de la oficina, pero no fue llevada a cabo hasta la tercera reelección del alcalde²⁶. El director de la OMIL de Pudahuel reconoce que la construcción de estas relaciones con las empresas locales ha sido posible dado que el alcalde Carrasco disfruta de «una muy buena relación de trabajo con los líderes empresariales locales» (entrevista personal 3). De manera adicional, el mismo funcionario señala que la oficina se benefició de la ubicación geográfica de la localidad, es decir su proximidad al aeropuerto, lo que ha estimulado la expansión de varias industrias y ha generado una amplia demanda de empleos. En resumen, el caso de Pudahuel provee evidencia de cómo la colaboración con actores del sector privado puede ayudar a incrementar la efectividad de la OMIL y, además, fortalecer la posición electoral del alcalde en la comunidad.

²⁵ Entrevista personal 3. Funcionario de alto rango de la oficina OMIL de Pudahuel. Santiago, Chile. 12 de abril de 2013.

²⁶ Entrevista telefónica 1: Funcionario de alto rango de la OMIL de Pudahuel. Santiago, Chile. 12 de junio de 2014.

Puente Alto es la comuna más grande de Chile y está localizado en el límite sur de Santiago. La localidad fue testigo de un impresionante progreso social durante los tres períodos en el cargo del alcalde Ossandón y es reconocida por tener una de las OMIL que mejor funcionan en el país (Entrevista personal 4, 5, 6)²⁷. El director del Departamento de Crecimiento Productivo de Puente Alto, quien supervisa a la OMIL y a otros proyectos relacionados con desarrollo y empleo, destacó que cuando Ossandón llegó al cargo, la municipalidad estaba emplazada en un edificio deteriorado, pero que en la actualidad tiene suficientes edificios como para llenar una manzana y que están todos muy bien equipados y llenos de actividad. Cuando se le preguntó cómo la OMIL había aumentado su efectividad institucional, el director de la oficina dijo que las excelentes relaciones del alcalde con la comunidad empresarial habían sido muy importantes: «Ossandón es del mundo empresarial y tiene excelentes relaciones con ellos (la comunidad empresarial). Sostenía reunión tras reunión y construimos una gran base de datos de puestos de trabajos»²⁸. Así, el caso de Puente Alto también confirma la importancia de la construcción de redes con el sector privado. El director de la OMIL en Puente Alto también explicó que la visión municipal del alcalde había sido clave, dado que fue capaz de expandir la actividad comercial, lo que había generado demanda laboral. La encargada de participación comunitaria destacó que la personalidad carismática del alcalde y su habilidad para comandar a sus seguidores entre los residentes, había facilitado el trabajo en su departamento e incrementado su habilidad para localizar a quienes buscaban trabajo para luego registrarlos²⁹. Finalmente, el coordinador de los programas de empleo dijo que la OMIL se ha beneficiado en gran medida del compromiso de Ossandón de construir instituciones

²⁷ Entrevista personal 4. Director del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. 3 de abril de 2013.

Entrevista personal 5. Director de Investigación, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. 3 de abril de 2013.

Entrevista personal 6. Funcionario de alto rango de la Cámara de Producción y Comercio (CPC). 24 de abril de 2013.

²⁸ Entrevista personal 7. Director de la Oficina de Crecimiento Productivo de Puente Alto. 25 de abril de 2013.

²⁹ Entrevista personal 8. Director de Participación Local, Puente Alto OMIL. 25 de abril de 2013.

y de su deseo de expandir el rol y la importancia del Departamento Municipal de Desarrollo Productivo³⁰.

Mientras que los alcaldes de El Bosque, Pudahuel y Puente Alto estuvieron en sus cargos por tres o más períodos, la rotación electoral ha sido una característica común en el municipio de La Florida. El año 2012, los residentes de La Florida eligieron como alcalde a Rodolfo Carter Martínez, devolviendo el gobierno local a la UDI. Durante mi trabajo de campo en Santiago fue imposible conseguir una entrevista con funcionarios de la OMIL de La Florida, dado que me dijeron que la oficina estaba bajo procesos de cambio ordenados por el nuevo alcalde. Debido a que el equipo de esta oficina estaba siendo intervenido, me fue imposible localizar a alguna autoridad a la cual entrevistar, para que al menos me proveyera de algo de evidencia sobre cómo un recambio electoral regular podía afectar los esfuerzos enfocados en el fortalecimiento de la efectividad administrativa.

Los datos cualitativos sugieren que los municipios donde el alcalde lleva más de dos períodos en el cargo tienden a exhibir una OMIL mucho más exitosa, dado que proveen a estas élites políticas con más tiempo para construir instituciones efectivas. Algunos críticos pueden argumentar que los alcaldes que son elegidos en múltiples períodos son simplemente muy hábiles y, por lo tanto, como resultado, sus municipios se benefician. Si bien la calidad del liderazgo es importante, una mirada de cerca a los datos sugiere que solo este factor no puede explicar la varianza presente en los cuatro municipios. En El Bosque, Pudahuel y Puente Alto, las tasas de colocación de la OMIL mejoraron a través del tiempo, en relación directa con el tiempo en el cargo de los alcaldes. Particularmente en El Bosque, la tasa de colocación fue de 31,78 en el 2002 y 93,15 en el 2011. De manera similar, la tasa de colocación de la OMIL de Pudahuel mejoró de un bajísimo 19,59% en el 2002 a un 96,36% el año 2010. Una historia similar se repite en Puente Alto, donde la tasa de colocación subió de un 19,41% en el 2002 a un 100% el año 2011 (Gobierno de Chile 2015). Este progreso en el tiempo también sugiere que la habilidad del alcalde de ganar elecciones no es endógena a la efectividad de la OMIL. De hecho, los alcaldes de

³⁰ Entrevista personal 9 Coordinador de programas de empleo, OMIL de Puente Alto. 25 de abril de 2013.

El Bosque, Pudahuel y Puente Alto han ganado la reelección antes de que la OMIL mostrara un buen desempeño. Mientras la mejora de las OMIL probablemente ayudó a los alcaldes en elecciones posteriores, es claro que el gran salto cualitativo fue después de varias reelecciones³¹.

CONCLUSIÓN

El puesto de alcalde ya no es el primer escalón a una carrera política en el ámbito nacional. Sin embargo, algunos alcaldes, particularmente aquellos de municipios urbanos de bajos ingresos, han estado en el cargo por varios períodos y a través de este proceso han establecido una significativa influencia en los círculos a nivel nacional. Este capítulo estudia el efecto de estos alcaldes incumbentes en la calidad del servicio de las OMIL. Los resultados del estudio indican que el tamaño del municipio, la cantidad de población indígena y la cantidad de períodos que el alcalde está en el poder, son predictores significativos de efectividad institucional. En contraste, el ingreso del municipio no tiene un efecto significativo en la habilidad de las oficinas municipales OMIL de efectivamente colocar a residentes desempleados en nuevos trabajos. El estudio cualitativo de cuatro municipios de Santiago confirma este hecho y revela que incluso en un contexto de políticas altamente personalistas, estos enfrentan incentivos para invertir en el fortalecimiento institucional. De hecho, el estudio de casos revela que para que se tenga la capacidad de «resolver problemas» y acumular apoyo político, los alcaldes invierten en el mejoramiento de la capacidad administrativa de las oficinas OMIL³². En futuras investigaciones se podría considerar si la capacidad de fortalecimiento institucional en un

³¹ No hay un patrón claro respecto al *timing* del progreso en estos casos. En general esta no es gradual, sino repentina, es decir, de un año para otro. Ninguno de estos casos son inmunes a volver a tasas menores, los tres municipios experimentaron buenos años que fueron seguidos de situaciones de retroceso. A pesar de esto, el proceso, en términos generales, indica una mejora del desempeño.

³² Estudios de otros casos revelen evidencia similar de fenómenos similares. Giraudy (2015), por ejemplo, encuentra que en la Provincia Argentina de San Luis, los hermanos Rodríguez Saá construyeron un aparato burocrático altamente capacitado que efectivamente entregaba bienes públicos de alta calidad a los ciudadanos, lo que aseguraba continuo apoyo electoral. Este fortalecimiento institucional coexiste con prácticas políticas antidemocráticas y corruptas.

contexto de políticas no programáticas es igual de factible para otros tipos de programas sociales como la educación o la salud. Es posible que alcaldes que solo confían en su «atractivo» personalista inviertan en determinados tipos de instituciones, es decir, aquellas que proveen beneficios de manera selectiva e inmediata a los electores. Expandiendo el alcance de este análisis a otros servicios sociales y bienes públicos, se podría, por lo tanto, proveer de un entendimiento más amplio de las políticas de fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local.

Los resultados presentados en este capítulo tienen importantes implicancias teóricas y dan luz sobre la complicada relación entre las elecciones y el fortalecimiento institucional. Específicamente, el documento revela que el fortalecimiento y la construcción de instituciones toma tiempo y esfuerzo sostenido. El recambio electoral puede interrumpir este proceso y socavar las mejoras en efectividad administrativa. Más allá de esto, cuando los líderes aseguran un fuerte apoyo electoral, su horizonte temporal puede cambiar de corto a mediano plazo, por lo que apoyan esfuerzos enfocados en el fortalecimiento de las instituciones³³. Este resultado es importante y es un insumo para la academia para repensar las formas en que la democracia influencia la efectividad administrativa. El estudio de caso de cuatro de las municipalidades de la RM también sugiere que, en el Chile contemporáneo, los actores del sector privado juegan un rol importante en el fortalecimiento institucional. En ambos, Pudahuel y Puente Alto, el desempeño de la oficina OMIL mejoró en parte por la estrecha relación entre los alcaldes y los líderes empresariales locales.

Mientras el análisis cualitativo del desarrollo de las OMIL en El Bosque, La Florida, Pudahuel y Puente Alto da luces sobre los mecanismos que vinculan el tiempo que el alcalde está en el cargo con la efectividad institucional, tiene un importante falla, ya que la muestra de municipios está tomada exclusivamente de la Región Metropolitana de Santiago. Como se revela en los modelos de efectos fijos, los municipios ubicados en la RM tienen una tasa de colocación laboral significativamente más alta que aquellos ubicados fuera de la capital.

³³ Es importante destacar que puede que estos resultados solo apliquen a estados como el chileno, de orientación burocrática. En un Estado predador y neopatrimonial, largos períodos en el cargo pueden ser devastadores para la capacidad administrativa.

Hay una cantidad de razones, tanto políticas como económicas, que pueden explicar por qué los municipios en la RM se desempeñan mejor que otros ubicados fuera de ella. En el frente político, las comunas en la RM tienen una importancia estratégica debido a su densidad poblacional y alta connotación pública. Como resultado, los partidos tradicionales del país otorgan una gran importancia al hecho de ganar las alcaldías en estas unidades administrativas y tienden a apoyar a candidatos poderosos y calificados. Fuera de Santiago, en contraste, los incentivos son distintos, y tal vez, como era de esperar, los candidatos independientes son mucho más comunes en otras regiones del país. Los resultados del análisis cuantitativo revelan que los municipios controlados por un alcalde independientes (o de un partido no establecido) exhiben tasas de colocación laboral significativamente menores que aquellos dirigidos por alcaldes de la Democracia Cristiana. Como resultado, largos períodos en el cargo de aquellos alcaldes no siempre resultan en los beneficios descritos en este capítulo³⁴. Una futura investigación debería, por lo tanto, analizar la efectividad institucional fuera de Santiago, particularmente en municipios encabezados por alcaldes independientes y de partidos no tradicionales.

El cada vez más importante rol que han jugado los municipios chilenos en la administración de los bienes públicos desde el comienzo de los años ochenta, ha sido criticado por muchos, dado que perciben que esta dinámica ha producido una gran desigualdad territorial (Luna 2014). Este capítulo busca entender por qué esta variación existe y se expresa en varios resultados sorprendentes, demostrando que el fortalecimiento institucional toma tiempo y que el recambio electoral regular puede interrumpir ese proceso. Además, los resultados sugieren que la política no programática puede coexistir con algunas formas de construcción institucional. Esto tiene implicancias positivas como negativas para la calidad de los gobiernos locales en Chile. Por una parte, los resultados indican que la capacidad administrativa de las oficinas municipales puede ser mejorada; que la consolidación institucional no es *path dependent*, y sí es influenciada por factores políticos, más

³⁴ Estos resultados son congruentes con los de otros países, tales como Argentina y México, donde los alcaldes que se han mantenido en el poder durante varios períodos a menudo abusan de las normas de la democracia y de las instituciones débiles (Giraudy 2013 y 2015).

los intereses y las iniciativas del alcalde. También, con un liderazgo efectivo, los municipios son capaces de entregar bienes públicos de alta calidad. Esta habilidad de transformar las instituciones puede, también, implicar costos. La «maleabilidad» de las instituciones locales cuenta con que los alcaldes se puedan involucrar en reformas que empeoren la capacidad administrativa municipal. Todo esto apunta a la importancia de las políticas a nivel local. Si los alcaldes son capaces de moldear la calidad de bienes públicos cruciales, tales como la educación, asistencia de salud primaria y sanidad, futuras investigaciones deben dedicar mayor atención a entender el desarrollo político a nivel subnacional.