

**Artículos / Articles**

## **Élite parlamentaria e instituciones informales en Chile. Nepotismo y clientelismo como formas de sustento del poder / *Parliamentary elite and informal institutions in Chile. Nepotism and clientelism at the basis of political power***

**Emmanuelle Barozet**

Departamento de Sociología, Centro de Estudios de Cohesión y Conflicto Social (COES), Universidad de Chile, Chile  
ebarozet@uchile.cl  
<http://orcid.org/0000-0001-9297-3480>

**Vicente Espinoza**

Instituto de Estudios Avanzados, Centro de Estudios de Cohesión y Conflicto Social (COES), Universidad de Santiago, Chile  
vicente.espinoza@usach.cl  
<http://orcid.org/0000-0002-2943-4430>

**Valentina Ulloa**

Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Chile  
vulloa@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0003-0678-5534>

**Recibido / Received:** 16/03/2018

**Aceptado / Accepted:** 13/06/2019



### **RESUMEN**

En 2015, escándalos vinculados al financiamiento de partidos en Chile motivaron una amplia reforma legislativa destinada a mejorar la competencia política. Mostramos que, a pesar de estas transformaciones institucionales, la élite parlamentaria mantiene prácticas informales que sustentan su reproducción en el poder, adaptándose a las nuevas condiciones institucionales. Usamos datos biográficos de congresistas (1990 a 2018), así como información original de entrevistas a autoridades políticas y expertos entre 2016 y 2018 en varias regiones del país. Una creciente pero moderada diversificación de la élite parlamentaria no ha hecho retroceder prácticas informales orientadas a la cooptación de recursos públicos: cumplen con un rol de coordinación en un entorno de baja confianza, pero también responden a oportunidades de control en un momento de fuerte incertidumbre electoral. *In fine*, estas prácticas redundan en un

### **ABSTRACT**

*In 2015, scandals linked to party financing in Chile led to an extensive legislation reform aimed at improving political competition. We show that, despite these institutional transformations, parliamentary elite maintains informal practices that sustain its reproduction in power, adapting to new institutional conditions. We use biographical data of congressmen (1990 to 2018), as well as original information from interviews to political authorities and experts between 2016 and 2018 in several regions of the country. A growing but moderate diversification of the parliamentary elite has not pushed back informal practices aimed at the co-optation of public resources: they fulfill a coordination role in an environment of low institutional trust, but they also respond to opportunities for control at a time of strong electoral uncertainty. In the end these practices result in greater control of the parliamentary*

\*Autor para correspondencia / *Corresponding author:* Emmanuelle Barozet. ebarozet@uchile.cl.

**Sugerencia de cita / Suggested citation:** 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.

(Doi: <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2020.37>)

mayor control de la élite parlamentaria hacia el terreno regional y local, a pesar de las intenciones iniciales de las reformas.

**Palabras clave:** élite parlamentaria; coordinación; instituciones políticas informales; Chile.

*elite over regional and local levels, despite the initial intentions of the reforms.*

**Keywords:** *parliamentary elite; coordination; informal political institutions; Chile.*

## INTRODUCCIÓN

Desde las transiciones políticas de los años ochenta y noventa en América Latina, muchos estudios han subrayado las mejoras institucionales y sociales que, con variaciones, han democratizado la toma de decisión política en los regímenes del continente. Sin embargo, las élites en la región mantienen un rol decisivo en la gestión pública, debido al lugar que aseguraron durante los procesos de transición. A pesar de ello, los estudios de la élite han revisado en menor medida el rol de las instituciones informales en los espacios de toma de decisión. Este artículo examina este papel como un aspecto relevante en la reproducción y coordinación de la élite parlamentaria, en un contexto de incremento de la riqueza nacional y de expansión del aparato público chileno, los cuales acrecentaron los recursos susceptibles de control por parte de este grupo mediante mecanismos informales.

Nuestro objetivo en este artículo consiste en demostrar, en el caso de Chile, que la persistencia de instituciones informales en la política no es solamente una supervivencia del pasado en la política actual, sino que una estrategia de la élite parlamentaria para adaptarse al cambio, “aceitando la máquina” institucional y de toma de decisión. Mediante la perpetuación de redes de lealtad desde el nivel del Congreso hasta el nivel local, este control informal se ejerce mediante repartición de empleo e inversión públicos. Nuestro argumento es el siguiente: a pesar de una creciente pero moderada diversificación de la élite parlamentaria en la última década y de una serie de reformas políticas y electorales recientes, integrantes del Congreso afianzan su poder a través de la coordinación con sus leales en cargos públicos, sea mediante cargos electos, designados e incluso a través de concursos públicos. Esto es particularmente característico de

quienes ejercen por varios periodos, mediante instituciones informales en el nivel regional y local. Las principales reformas del sistema político electoral después del 2015 implicaron el paso a un sistema público de financiamiento electoral, enmiendas de la Ley de Alta Dirección Pública y una actualización general de la ley de partidos recomendada por una comisión presidencial (Comisión Engel). También se puso fin al sistema binominal, se impuso que los partidos actualizaran sus padrones y se instituyeron cuotas de género. Estas reformas político-institucionales, al abrir el juego electoral y al generar una mayor incertidumbre que en el periodo anterior, obligan a los actores a explorar formas tradicionales y nuevas de mantenerse en sus cargos mediante una variedad de mecanismos que esquivan el espíritu de las nuevas reglas. Estas instituciones informales permiten el control de parte de la élite parlamentaria, a pesar de las reformas orientadas a la descentralización y aumento de democracia, dejando menos autonomía a alcaldes y concejales que en el periodo anterior a la dictadura (Valenzuela, 1977).

Para ello, estudiaremos dos conjuntos de mecanismos de sustento en el poder de la élite parlamentaria: por un lado, el nepotismo y el amiguismo para el control del empleo público y la perpetuación de las lealtades internas, y por el otro lado, el clientelismo hacia clases bajas y el patronazgo hacia las clases medias para el control externo de los electores. Estas instituciones informales favorecen la persistencia de “lotes”<sup>1</sup> que controlan recursos de poder en varios niveles de la gestión del Estado, asegurando las posiciones de poder de los elegidos y nombrados. Siguiendo a Mainwaring y Scully (2008), planteamos que esto podría debilitar la institucionalidad pública, pues facilitaría el

1 En la jerga política, el lote es una camarilla, clique o grupo informal dentro de los partidos políticos.

desarrollo de personalismos y permitiría que los intereses particulares sustituyan al interés general.

El artículo tiene su foco en la élite parlamentaria, que comprende el grupo de diputados y senadores chilenos que han ejercido desde el retorno de la democracia en 1990. Se organiza en seis partes. La primera se hace cargo de la propuesta teórica. La segunda aporta elementos de contextualización para comprender la conformación de la élite política en Chile, y el lugar que ocupa en ella la élite parlamentaria. La tercera parte presenta las metodologías, mientras el cuarto apartado caracteriza empíricamente la élite parlamentaria chilena. Las dos últimas partes abordan las prácticas informales de este grupo, considerando la coordinación política mediante el amiguismo y el nepotismo, así como la renovación del clientelismo y el patronazgo en un contexto de incertidumbre institucional y electoral.

### ÉLITE POLÍTICA E INSTITUCIONES INFORMALES: LA REPRODUCCIÓN DESDE EL ESTADO

Los estudios de élite han encontrado un impulso reciente con los trabajos de Piketty *et al.* (2014) sobre concentración de la riqueza. Sin embargo, desde hace más de cien años, los aportes seminales de la escuela italiana mostraron cómo una minoría social copa la estructura del poder (Michels, 1911). El trabajo posterior de Mills (1956) sobre coordinación interna de la élite puso el acento sobre la circulación de una misma minoría entre varios espacios de poder. Otros autores mostraron con mayor detalle cómo este poder se ejerce institucional y territorialmente mediante organizaciones (Mann, 1986). Retomando estas tradiciones, usaremos la definición de élite de Higley *et al.* (1991: 36): “Personas que detentan posiciones de autoridad en organizaciones con poder, del ámbito público o privado, y movimientos influyentes, que, por tanto, pueden incidir en decisiones estratégicas sobre una base regular”. El concepto de élite política incluye, por tanto, actores que no tienen posiciones formales de poder, pero que tienen capacidad de influencia en los procesos de toma de decisión pública, como expertos, asesores o *technopols* (Huneus, 2000; Hunter, 1953; Silva, 2008). Dentro de la élite po-

lítica, los parlamentarios conforman un subgrupo, sobre el cual se centra este trabajo, que gestiona la articulación entre representación de los territorios, coordinación con el Ejecutivo y formulación de las leyes. Aunque no podamos aquí dar cuenta de todos los debates en torno a este concepto, señalamos brevemente que, si bien para los marxistas la élite del poder es asimilable con la clase dominante, nos apartamos de esta visión para tratar la élite política como un grupo específico capaz de influir en las políticas y actividades del Estado. Nuestro enfoque también toma distancia de la perspectiva pluralista de competencia entre grupos de interés (Bottomore, 1964). El interés del estudio de la élite política reside en que, a diferencia de la élite económica, define las reglas que condicionan la acumulación de poder en otras esferas de la vida social.

Para el estudio de los procesos de toma de decisiones, recurrimos al concepto de instituciones políticas informales. Las instituciones son definidas por March y Olsen como “el marco en el cual la política tiene lugar” (1989: 18). De manera complementaria, North las define como “las reglas del juego en la sociedad, o de manera más formal, las restricciones establecidas por los seres humanos para dar forma a las interacciones humanas” (1990: 3). Para él, las instituciones formales son instituciones que son formalizadas explícitamente en la constitución [política] y la legislación auxiliar. En contraposición, las instituciones informales son “reglas sociales compartidas, en general no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente sancionados” (Helmke y Levitsky, 2004: 727). Estas no son solamente “formas de hacer las cosas”, pues generan normas esperadas de comportamientos y existen sanciones para quienes las violan (Carey y Siavelis, 2006; Espinoza y Barozet, 2018). Tanto la ciencia política como la sociología e inclusive la economía han aportado evidencia respecto de procesos no regulados formalmente, por medio de los cuales los intereses particulares distorsionan a su favor el interés general que deben representar las instituciones públicas (Ostrom, 2005). Operan en tanto formas de influencia sobre las decisiones públicas, definidas por O’Donnell (1993), como “zonas cafés”, es decir, prácticas informales mediante las

cuales, sin infringir una norma legal, se manipula el aparato público a favor de intereses particulares. Si bien una parte de la literatura ha abordado este tema desde la noción de corrupción o captura del Estado, muchas veces los actores concernidos no ven sus prácticas como corruptas, neutralizándolas moralmente con discursos de necesidad o costumbre generalizada (Granovetter, 2004). Asimismo, estas prácticas pueden tener consecuencias positivas sobre la vida política y social cuando complementan instituciones formales deficientes. Nos alejamos, por tanto, de los estudios clásicos de corrupción, para centrarnos en estas prácticas informales, muchas veces imperceptibles para los enfoques institucionales tradicionales (Mascareño *et al.*, 2016; Espinoza *et al.*, 2019).

Las instituciones informales en política pueden variar en sus formas e influenciar la toma formal de decisiones en muchos momentos y niveles, sea a través de la formulación o aplicación de normas, reglas y leyes favorables a intereses privados, *lobby* no regulado, influencia en procesos electorarios y designación de cargos fuera de los canales aceptados, canalización de fondos públicos para reforzar posiciones individuales o grupales o limitación de acceso a la competencia, sea en el ámbito ejecutivo, legislativo o judicial. Nos centraremos ahora en dos conjuntos de prácticas que configuran una red de lealtad y coordinación desde el Congreso hacia las provincias: el nepotismo y amiguismo, por un lado, y el clientelismo y patronazgo, por el otro. El amiguismo corresponde a la selección de candidatos para cargos públicos y privados o entrega de beneficios en base a redes de amistad, mientras que el nepotismo lo hace a través de familiares. En ambos casos, se esquivan las reglas de la meritocracia y se desvirtúa el interés general. En segundo lugar, el clientelismo se define como un intercambio recíproco de favores entre dos personas, el patrón – autoridad política – y el cliente – votante, en el marco de una relación electoral. El clientelismo, como forma de cooptación de los sectores populares, ha sido descrito históricamente en Chile (Valenzuela, 1977), pero también en el periodo posterior a la vuelta a la democracia (Arriagada, 2013; Barozet 2004; Calvo y Murillo, 2014; Durston, 2005; Luján y Pérez, 2018; Toro, 2017). Fideliza más bien a las personas de clases sociales bajas, po-

pulares o pobres. El patronazgo se relaciona con lo anterior, pero mediante entrega de empleo público y, por tanto, fideliza más bien personas de clase media o media-baja. Su operación permite asegurar la lealtad de electores y colaboradores políticos, asentando no solo la reproducción de la élite parlamentaria en los cargos, sino que acotando la competencia política. La evidencia empírica en Chile al respecto es menos abundante (Olavarría, Dockendorff, 2016).

### **EL CONTEXTO CHILENO EN EL MARCO LATINOAMERICANO: CLAVES DE COMPRENSIÓN PARA LA ÉLITE PARLAMENTARIA**

Los países latinoamericanos destacan por su historia extractivista y rentista, conformando una élite con fuerte base en la exportación de materias primas y vínculos estrechos con empresas internacionales. El carácter elitista de la independencia de los países latinoamericanos y la relativa ausencia de procesos revolucionarios y guerras, combinados con modelos socioeconómicos centrados en la exportación, retrasaron la industrialización, lo que, sumado a ciclos políticos autoritarios, facilitaron la constitución de una oligarquía y la reproducción de grupos de élite. Existen además otras características comunes a muchos países de la región: fuertes desigualdades socioeconómicas que sustentan relaciones sociales marcadamente jerárquicas, baja capacidad de escrutinio de parte de la opinión pública o de grupos de ciudadanos, poca solidaridad entre grupos sociales y finalmente la concentración de los medios de comunicación en manos de las élites (Crabtree y Durand, 2017). Más recientemente, en el marco de las transiciones políticas de los años 1980 y 1990 y del post-consenso de Washington, parte de las élites latinoamericanas adoptaron el neoliberalismo como modelo de gestión económica. Este grupo presenta, por tanto, rasgos específicos en la región, como por ejemplo una sobrerepresentación de empresarios en cargos parlamentarios de cerca del 25 % (Serna y Botinelli, 2017). Al respecto, una serie de iniciativas comparadas han permitido progresar en la comprensión de las élites políticas en América Latina (Alenda *et al.*, 2018; Alcántara

*et al.*, 2018; Siavelis y Morgenstern, 2008; Vommaro y Gené, 2018).

En el contexto regional, Chile se perfila como un caso particularmente interesante. La difícil combinación entre un presidencialismo exacerbado, un Congreso débil —aunque con circuitos informales de negociación que refuerzan su influencia— y una transición pactada con los militares, empresarios y grupos de derecha mediante acuerdos transversales, conocidos en el caso de Chile como “democracia de los acuerdos”, parecía conformar un ambiente hostil para la democratización (Fuentes, 2012; Sehnbruch y Siavelis, 2014). Si agregamos una opción elitista de transición, que desarticuló parte de los movimientos sociales, según el modelo de democracia consociativa, se ganó en gobernabilidad, pero no en legitimidad (Aninat *et al.*, 2006; Valenzuela y Yévenes, 2015). Finalmente, la estabilidad de la transición política fue reforzada por la estabilidad económica que proveyó a Chile el “superciclo” del cobre<sup>2</sup>, materia prima cuyo valor se duplicó en los años noventa debido a la expansión de la demanda china, generando ingresos abultados para el fisco chileno. Esta bonanza, particularmente entre los años 2002-2013, permitió financiar programas sociales y una mayor circulación de recursos fiscales desde y hacia los parlamentarios, pese a que la Constitución de 1980 limitó las funciones del Congreso en el marco de un sistema presidencial (Ferraro, 2008).

En términos de probidad y transparencia, Chile era considerado como uno de los países con el mejor funcionamiento institucional y con relativamente bajos niveles de corrupción (Banco Mundial, 2000). El cuadro cambió en el contexto de una serie de escándalos político-financieros que sacudieron el conjunto del sistema político a partir de enero de 2015<sup>3</sup>, mostrando mecanismos de colusión entre élite económica y sistema polí-

tico, particularmente en el financiamiento de las campañas parlamentarias (Matamala, 2015). Estos escándalos sometieron a la élite política a un rápido descrédito, profundizando la crisis de los partidos y de la democracia representativa. Esto sumado a un nuevo ciclo de acción colectiva desde 2011 y problemas de desconfianza hacia las instituciones políticas, desembocó en una caída de la participación electoral. Esta pasó de un 87 % en 1989, con un sistema de inscripción voluntaria y voto obligatorio, a un 46,6 % en las elecciones conjuntas de 2017, con el actual sistema de inscripción automática y voto voluntario, según las nuevas disposiciones de una ley votada en 2012, llegando a su nivel más bajo en las elecciones municipales de 2016, con un 36 %. La amplitud y resonancia de las denuncias hizo imposible repetir el acuerdo a puertas cerradas que tomó la élite en el 2003 ante un similar *affaire* político-financiero. La presidenta Bachelet en su segundo gobierno (2014-2018) nombró una comisión de expertos —Comisión Engel— que presentó medidas para mejorar el sistema político-electoral y regular su relación con el mundo económico, las cuales se transformaron en una serie de reformas al sistema electoral, partidos políticos y financiamiento de la política.

## METODOLOGÍA, DATOS Y ANÁLISIS

Usamos evidencia de dos proyectos financiados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, CONICYT. Del primero (Fondecyt regular 1120846), que buscaba comprender las formas de toma de decisión formal e informal en las decisiones de inversión pública en tres regiones del país, usamos y actualizamos la base de datos sobre caracterización de la élite parlamentaria chilena en base a la codificación de las reseñas biográficas de los parlamentarios preparadas por la Biblioteca del Congreso. Durante el periodo 1990-2018, hubo ocho elecciones parlamentarias, resultando en 548 parlamentarios electos. Para caracterizar este grupo en comparación con el resto de la población chilena, se usan datos sociodemográficos de la encuesta CASEN.

2 La producción y venta del cobre representan la mitad de las exportaciones del país y el 10 % de su PIB (Eyraud, 2015).

3 Se acusó a la nuera de la presidenta de la República, Michelle Bachelet, y a su hijo, de beneficiarse de su posición para realizar operaciones inmobiliarias. En el mismo momento salió a la luz un caso transversal de financiamiento oculto de parte de empresas hacia partidos de izquierda y derecha.

Del segundo proyecto (Fondecyt regular 1160984), enfocado en las instituciones informales en política<sup>4</sup>, usamos 148 entrevistas realizadas entre el 2016 y el 2018 en seis regiones del país (de un total de 15 regiones). Abarcamos todas las campañas electorales que tuvieron lugar en ese periodo, desde primarias para municipales (2016) hasta la segunda vuelta presidencial (2017). Las entrevistas fueron aplicadas bajo acuerdo de confidencialidad, por lo que a continuación solo se indica el cargo y la orientación política de las personas. Las entrevistas fueron transcritas integralmente, codificadas y analizadas mediante el *software* RQDA (Huang, 2017). Elaboramos un libro de códigos mediante una combinación entre un análisis preliminar de las investigaciones empíricas y los aportes teóricos disponibles a la fecha y luego el análisis mismo de las entrevistas. El resumen del perfil de los entrevistados se detalla en anexo, junto con el libro de códigos.

### **CARACTERIZACIÓN DE LA ÉLITE PARLAMENTARIA CHILENA Y SU INTEGRACIÓN VERTICAL CON LA SOCIEDAD**

A medida que el foco se aproxima a la élite política, tiende a operar la “ley de la desproporción creciente”: aparecen sobrerrepresentadas las categorías socialmente más privilegiadas (Putnam, 1976). Los parlamentarios, desde la vuelta a la democracia, no son una excepción (González-Bustamante y Cisterna, 2016), pues los grupos privilegiados han predominado en este cuerpo. Para el caso reciente de Chile, el Congreso ha sido dominado por hombres, aunque las mujeres parlamentarias han incrementado su presencia sostenidamente desde un 5,9 % en 1990 a un 23,5 % en 2018<sup>5</sup>. En cuanto al acceso al cargo, el

análisis de los datos indica una renovación de un 58 % del cuerpo de representantes desde 1990, en un lapso de veintiocho años. Contra la difundida percepción de baja circulación de los representantes, este dato indica competitividad en el acceso. Pero no debe descuidarse que 124 parlamentarios (22,6 %) han ejercido por cinco o más periodos, considerando que la Constitución no ponía limitación a la reelección hasta el 2020, lo que denotaba la existencia de un núcleo duro y estable hasta ahora. Hasta 2006, la centralidad pertenecía a los miembros de la generación de 1960, fogueados en la reforma universitaria y el convulsionado momento político que le siguió (Espinoza, 2010). Sus integrantes más destacados se mantienen a lo largo de todo el periodo, para operar como actores clave en la articulación de las coaliciones políticas.

Respecto de la escolaridad de la élite parlamentaria, siempre ha sido más alta que el promedio de la población, si bien la brecha se redujo sensiblemente en comparación con los años sesenta y continuó haciéndolo desde 1990. En efecto, entre 1990 y 2015, la escolaridad media de los electores —población mayor de dieciocho años— pasó de nueve a once años, mientras que, entre los parlamentarios, pasó de 16,6 en 1990 a 17 en 2018. La educación superior aparece claramente sobrerrepresentada entre los parlamentarios. Egresados, licenciados y titulados en carreras universitarias, así como exmilitares de estado mayor comprenden 79,2 % de los representantes. Los profesionales universitarios entre los legisladores muestran un incremento desde 69,8 % en 1990 hasta alcanzar 78,6 % en 2014, disminuyendo en 2018 a 69,9 %, pero manteniéndose una fuerte brecha con la población chilena, dado que en el país los profesionales universitarios pasan de 6,2 % en 1990 a 13 % en 2015. El incremento reciente de parlamentarios sin profesión refleja tanto la presencia directa de empresarios medianos en la arena política como de políticos de tipo caudillista.

Finalmente, en términos de ingresos, Chile forma parte de los países con dietas parlamentarias más altas. Se aprecia, sin embargo, una leve disminución de la brecha salarial entre este grupo y la población: en el periodo del 2010, el sueldo de

4 Aunque documentamos extensamente las prácticas informales, no desconocemos las prácticas formales, democráticas y transparentes de muchos actores políticos, pero este punto o la relación entre ambos se encuentra fuera del alcance de este artículo.

5 En 2018 el incremento fue mayor, entre otros factores, por la existencia de una ley de cuotas, junto con incentivos financieros asociados a las candidaturas de mujeres.



un senador era 32,5 veces mayor a la mediana de ingresos de la población chilena, mientras que este valor desciende a 28,2 en el periodo de 2014 y a 26,1 en el 2016<sup>6</sup>.

**Tabla 1.** Resumen de la descripción sociodemográfica de los parlamentarios, en comparación con población chilena (2018 para Congreso, 2015 o 2017 para población).

Categoría	Población chilena	Parlamentarios
% mujeres	51,1%	23,5%
Años de escolaridad mayores de 25 años	11,1	17,1
Edad promedio	34,4	51,7
Educación particular pagada	7%	59,1%
Formación universitaria	13%	69,9
Brecha mediana ingresos/sueldo senador	1	26,1

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, CENSO 2017 y encuesta CASEN 2015.

En suma, si bien existe un mayor grado de competitividad en el acceso al sistema, que es a la vez producto del inicio de la salida de la generación de 1960, el cambio de sistema electoral y la irrupción en el campo político de los nuevos líderes de la sociedad civil y de partidos jóvenes, un grupo de parlamentarios ha logrado mantenerse en el poder durante varios periodos, sobrerrepresentando grupos sociales privilegiados, conforme a las teorías de la élite. A pesar de este contexto de mayor competitividad, analizaremos a continuación la forma en que, fuera de lo definido formalmente por las reglas del juego político, parte de las élites parlamentarias mantienen su poder mediante instituciones informales. Específicamente, centraremos el análisis en las generaciones de parlamentarios que llegaron al poder antes de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2017.

6 Datos extraídos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadística.

**“MONOPOLIZAR [LA POLÍTICA] NO SE PUEDE [...] AHORA, SI TIENES FAMILIA NUMEROSA”<sup>7</sup>: AMIGUISMO Y NEPOTISMO EN LA PERDURACIÓN DE REDES**

Tradicionalmente, el apellido ha funcionado como marca en la élite, pues da una ventaja a quien pertenezca a familias e incluso a dinastías políticas, tanto a nivel nacional como regional<sup>8</sup>. Además, la posibilidad para los parlamentarios de acumular cargos en espacios de toma de decisión —comisiones parlamentarias, directorios de universidades regionales, directorios de empresas públicas— redonda en cierta ubicuidad cuando llevan tiempo en el Congreso, más aún considerando sus altos ingresos y ventaja en términos educacionales, además de su manejo de las redes en la élite. Es usual en las entrevistas encontrar descripciones que siguen el siguiente patrón narrativo, aquí en palabras de un periodista de un diario regional: “X [exsenador DC retirado en 2014] era como el gran Vito Corleone, y todo el resto era como gente que trabajaba para él, muy, muy fielmente [...]. Y entre ellos, por ejemplo, está su hijo, el diputado Y [en cargo desde 2006 a la fecha], su hermano Z, que fue alcalde de la ciudad H. En ese lote me he dado cuenta que, de repente, llegó A, muy cercano a B, casi compadre. Y A estaba casado con C, actual secretaria ejecutiva del Consejo Regional, donde A era el presidente de la comisión de gobierno, también un cargo importante”.

Este tipo de redes ocurrieron con fuerza entre 1990 y hasta por lo menos el 2016. Varios entrevistados señalan que el dinero obtenido por herencia familiar, propiedades, solidaridad familiar y amistosa o negocios permitía financiar campañas políticas propias y de los cercanos. Si bien los escándalos del 2015 y las reformas de financiamiento electoral han limitado la circulación de dinero

7 Entrevista con exdiputado.

8 A nivel parlamentario, para la izquierda podemos mencionar a los Allende, para el centro los Walker, para la derecha los Alessandri, los Van Rysselberghe, entre muchas otras familias. A nivel regional, pero presentes en el Congreso, podemos mencionar los Soria en Iquique o los Ortiz en Concepción. No es inhabitual encontrar en el Senado un padre o hermano y el hijo u otro hermano en la cámara baja.

hacia actores políticos, por lo que observamos en terreno hasta la fecha y en base a los resultados de las elecciones de 2016 y 2017, varias dinastías en los partidos políticos tradicionales han logrado mantener su posición como red familiar en el sistema político chileno<sup>9</sup>. La intimidad familiar y la cercanía amistosa se convierten en el piso fundamental para lealtades más sólidas. Un dirigente regional del Partido Radical señala: “En política, es la confianza, y ¿en quién puede uno depositar la confianza más que en un hijo? En un familiar [...]. Sí, entonces, ya cuando no hay más familiares que estén metidos en política, se empieza a buscar las amistades”. No se trata solo de un remanente de sociedades que no habrían pasado por procesos de modernización: es un sustrato importante en las transacciones para la élite económica y la élite política, incluso en espacios individualizados y modernizados.

El amiguismo y el nepotismo en tanto institución informal han sido descritos para la política chilena desde los años cuarenta (Lomnitz, 1994), pero la modernización económica y política que ha sufrido el país a partir de los años ochenta ha permitido la actualización de ese rasgo histórico. Un gran número de entrevistados, en el conjunto del ajedrez político y en todos los niveles de gestión, da cuenta de una adaptación de estas prácticas a las múltiples reformas legislativas que regulan la contratación de funcionarios en el sistema público<sup>10</sup>. Las únicas prohibiciones respecto de cargos electos son desde las elecciones de 2016, para los concejales, quienes no pueden tener vínculo familiar con el alcalde y desde 2018 para los consejeros regionales, quienes no podrán ser parientes del gobernador regional en las elecciones previstas para fines del 2020. En cuanto a los cargos nombrados,

existen varias normativas que enmarcan en Chile las contrataciones en el sector público<sup>11</sup>, no obstante, sus limitaciones o no aplicación permiten mantener la discrecionalidad en las contrataciones por fuera de las plantas (CEP, 2018). Como lo resume un diputado del Partido Socialista con una antinomia: “Sí, hay control, pero en lo informal no hay ningún control”.

En la estructura pública es posible, por tanto, ofrecer empleos a familiares, leales y seguidores sin mayores restricciones en los niveles más bajos. Sin embargo, se hacen necesarias competencias mínimas en la medida que se sube en la jerarquía de los puestos. Este tema se ha vuelto a plantear con fuerza a lo largo del año 2018 en relación con los cargos de confianza del segundo gobierno del presidente Piñera, adjudicados a familiares y amigos<sup>12</sup>. A ojos de un informante, juez laboral que ha fallado sobre estos temas, las respuestas políticas siempre son reactivas frente a los escándalos y no se proyectan de manera más planificada. Señala que la normativa existente “sigue siendo un estatuto de contratación muy anacrónico, que no ha recibido las reformas importantes que debe tener”, debido a que el Estado chileno se mueve en esta materia “en tiempos geológicos”. Completa: “El tema de las inhabilidades y de la posibilidad de nepotismo, a mi juicio, no está neutralizado claramente”. Como lo resume la vicepresidenta del Partido Socialista en una provincia, “la red [familiar] es tan densa, que costaría desarmarla”.

En términos de análisis y desde una lectura en clave de coordinación de actores políticos, podemos señalar varios elementos. Primero, para un diputado o senador, contar con familiares y cercanos en todos los niveles de poder puede llegar a ser la forma más eficiente de acoplar recursos que, si bien no son utilizados directamente para beneficio propio, son canalizados a nivel local para atender a

9 La apuesta más arriesgada de las parlamentarias del 2017 fue la del caudillo de Iquique, Jorge Soria, quien luego de que él gestionara la ciudad durante siete periodos, logró la elección de su hijo como alcalde. Al año siguiente, a los ochenta y dos años, fue elegido senador por la misma región, con la primera mayoría.

10 Leyes relacionadas a la administración del Estado (19.653), Alta Dirección Pública (19.882 y 20.955), Municipios (D. F. L. 18.695 y Ley 20.742), entre otras, además de proyectos de ley que buscan regular directamente el nepotismo.

11 Estatuto Administrativo, que regula la carrera funcionaria en el Estado, limitando la discrecionalidad en el ingreso y el ejercicio de la función, el Estatuto para Funcionarios Municipales y finalmente el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

12 La lista de nombramientos que responden a la definición de nepotismo es larga, pero no exclusiva de este gobierno (*El Mostrador*, 24 de marzo de 2018). Existen cada vez más denuncias en la prensa al respecto.



sus electores. Los municipios, particularmente los grandes, son una fuente apetecida por los parlamentarios, debido a la existencia de fondos de libre disposición, y porque la implementación de las políticas sociales en Chile se gestiona en gran parte desde las municipalidades. En el sentido inverso, los parlamentarios encauzan fondos del gobierno central y regional hacia el territorio local, mediante la relación directa que mantienen con el Ejecutivo —fondos propios del Congreso o relaciones con autoridades regionales y ministerios en sus distintos niveles—. A este entramado se le conoce como “máquina”. Como describe un político local de centro-derecha tutelado por un parlamentario caudillo: “Aquí nosotros somos un equipo. El diputado tiene su pega (trabajo) como diputado; está el alcalde que es su hijo; estoy yo como consejero regional, y hay un par de concejales, además, o dos o tres, vamos en bloque. Entonces, cuando vamos a una reunión, la organización nos plantea un problema, nos miramos y vemos: se ataca por el lado del diputado [...], por el lado del alcalde subvención municipal, lo ataco yo como Fondo Regional de Inversión Local, alguien tiene la solución”. Obtuvimos descripciones muy parecidas en la coalición de centro-derecha. A diferencia del sistema descrito por Valenzuela para el periodo predictatorial (1977), quien señala una centralidad más difusa, el entramado de la intermediación política reciente es más jerárquica, con el diputado o el senador en el centro de la red. En el marco de una creciente debilidad de los partidos políticos, estos han tendido a estructurarse en torno a personalidades: la mayor debilidad de los partidos hoy ha reforzado los personalismos parlamentarios. Los alcaldes e intendentes, si bien cuentan hoy con fondos más importantes que antes de los años setenta, se encuentran en una posición más subordinada, salvo en algunas ciudades con recursos, porque la descentralización chilena no ha permitido una autonomía mayor de la toma de decisión local (Luna y Mardones, 2017).

Segundo, los lazos de trabajo tienden rápidamente a transformarse en lazos familiares, por dinámicas bien conocidas de socialización (Lomnitz, 1994; Torche y Valenzuela, 2011). Como señala un Consejero Regional (CORE): “Soy parte de la familia X (el caudillo padre). Es padrino de matrimonio mío, e Y [el hijo del caudillo, alcalde de la zona]

es mi compadre, es padrino de una de mis hijas [...] Y yo llego a la casa todos los cumpleaños [...] Soy casi un hijo más”. Cabe mencionar que a nivel regional y local este sistema no se enmarca necesariamente en redes o coaliciones partidistas que podrían delimitar sociabilidades y lealtades, sino que puede cruzar fronteras ideológicas, sobre todo en las zonas donde la institucionalidad partidista no es fuerte, situación que hemos constatado en zonas extremas o más rurales. Como concluye un alto dirigente y empresario en el norte del país sobre política local y regional, “no funcionan sobre la base de la institucionalidad de los partidos, ese es el principal problema. [...] Mucha amistad, también familiares, hay bastante nepotismo en el tema”. En términos funcionales, estas redes son relevantes para la eficiencia del ejercicio político y la coordinación de la toma de decisión. Incluso, recurrir al nepotismo permite revertir situaciones que son potencialmente adversas para las autoridades, sus cercanos o su lote dentro del partido.

En términos de consecuencias inesperadas, la reforma de la elección de los Consejeros Regionales y su elección por sufragio universal a partir del 2013 permitió primero, entre otros efectos, reflotar la importancia de los apellidos conocidos en política. En la elección del año 2017, donde se llegó a un total de 1.650 postulantes a nivel nacional para 268 cargos, esta proliferación de candidatos lleva a los entrevistados a recalcar que el apellido funciona como “marca registrada”, para ubicarse en un universo demasiado grande. La apertura al sufragio universal del cargo permite a estas familias impulsar a sus integrantes en cargos más bajos, al alero de uno o más miembros de la familia que hayan llegado a cargos más altos. Es, por tanto, una de las consecuencias no esperadas de la reforma en un contexto en el cual la mayor parte de los electores o no tiene interés en votar o no entiende el rol que cumplen los CORES, de baja participación electoral y de mayor incertidumbre para los candidatos y los incumbentes. Finalmente, en términos de consecuencias adversas, además de permitir la captura de recursos del Estado por parte de parentelas y redes de amigos, el nepotismo y amiguismo afectan la calidad de la política y de la democracia, pues según los entrevistados, el nivel de exigencia que se le impone a las relaciones laborales basa-

das en la cercanía familiar, amistosa o partidista es bajo. Si bien se ha argumentado que la falta de separación entre esfera laboral y familiar sería un rasgo de sociedades tradicionales, mostramos que, si bien no sucede en todos los casos, el fenómeno sigue ocurriendo sobre todo en sectores más alejados del escrutinio público o la fiscalización institucional.

**“¿PERO ESO ES CLIENTELISMO O ESO ES CAPTURA? BUENO, EL CLIENTELISMO ES CAPTURA EN REALIDAD”<sup>13</sup>**

En términos legales, la entrega de empleos públicos ha sido regularmente denunciada durante las campañas electorales en Chile, y particularmente durante las campañas presidenciales, pero luego el tema cae en el olvido, hasta el siguiente año electoral. Pudimos comprobar que se trata de una práctica ampliamente ejercida en todos los niveles del Estado, tanto por gobiernos de centro-izquierda como de centro-derecha, donde los parlamentarios ejercen el control. A pesar de la ley de Alta Dirección Pública, este sistema cimienta el poder de las élites que controlan esos empleos (Olavarría y Dockendorff, 2016). Como señala un experto de derecha acerca de las contrataciones en el Estado: “Es cosa que entres a Chile Transparente, el número de personas a contrata es el doble de las personas que están contratadas en la administración pública... Estamos hablando de más de doscientas mil personas, o sea, [...] el Estado es una fuente de contratación inmensa [...]. Tienes que entender el sistema de contratación del Estado, un factor importante, el clientelismo, del rol cumple-favores, el rol que tiene cada parlamentario para hacer favores y también para negociar cosas, los arreglos que se llevan ahí a nivel local”. Esta práctica no constituye en sí un problema, pues se supone que los militantes de partidos están orientados al servicio público y al ejercicio del poder. Sin embargo, en la percepción de entrevistados responsables de la gestión municipal o regional, esto se convierte en un inconveniente cuando la dotación supera las necesidades de los servicios, o el personal contratado no cuenta

con las calificaciones necesarias para el cargo, o ha desplazado a personas más calificadas. También cuando las personas reciben un sueldo sin ejercer cargos u obtienen sobresueldos o pagos por horas extra de forma inadecuada, cuestión que también ha sido denunciada por la prensa en reiteradas ocasiones. Asimismo, es problema cuando servicios específicos son definidos como botines de algunos partidos, lotes o parlamentarios, como por ejemplo Aduanas, el Servicio Nacional de Menores, Vivienda o cargos funcionarios en universidades regionales. Finalmente, sucede en casos más excepcionales que se imponga a los contratados votar por la elección o reelección de alguna autoridad, o de su pariente, o afiliarse por un partido —para el apoyo en las elecciones internas—, o pagar un diezmo al partido, con la amenaza de ser removidos.

En términos de contexto, cabe precisar elementos recientes que permiten entender la importancia del patronazgo en la actualidad para el caso de Chile. El aumento del gasto e inversión pública, incluyendo el empleo público desde la vuelta a la democracia, se debe a la posición rentista del Estado chileno. En relación con el aumento del precio de algunos *commodities* en los mercados internacionales, entre 1990 y 2016, el gasto público se ubicó entre el 20 y el 24 % del PIB para todo el periodo, pero considerando el crecimiento económico general, se triplica en ese periodo, lo que permite una fuerte expansión del empleo público. Según datos de la Dirección de Presupuesto (DIPRES)<sup>14</sup>, el total de cargos en el gobierno central pasa de 128.785 en 1991 a 349.605 en 2018. En el otro extremo, según datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), un millón de personas declara trabajar en el sector público, lo que corresponde a un 16 % de los ocupados. Además, según entrevistados, los empleos públicos son apetecidos debido al aumento de las remuneraciones desde la vuelta a la democracia. Un exministro de centro-izquierda señala que muchos de estos cargos son mejor pagados que en el sector privado, particularmente para las personas con baja calificación, lo que genera lealtades sólidas hacia el “patrón”. Controlar su entrega en un contexto de expansión fiscal ha sido advertido como

13 Entrevista con un experto en descentralización.

14 <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15676.html>.

uno de los principales problemas para países rentistas (Robinson *et al.*, 2006).

Expertos entrevistados con altos cargos en instituciones regulatorias de la magistratura y de la administración electoral señalan que hubo poca preocupación por este tema en los años noventa y dos mil. Solo al inicio de la década actual, el Ministerio del Trabajo y un nuevo grupo de jueces laborales muestran preocupación por las “plantas paralelas” —contratos por un año o a honorarios—, que según un experto representan 2/3 de las contrataciones públicas. Estas operan como forma de sortear la rigidez de la normativa, no obstante, generan situaciones de descontrol en las contrataciones. A partir de 2014 se da un giro en la jurisprudencia, cuando la Corte Suprema acoge demandas de empleados que han trabajado años por el Estado sin acceder a la planta, es decir, a un puesto fijo e indefinido. Se promulga entonces una serie de normas modificatorias<sup>15</sup>, en parte por la presión de las asociaciones gremiales, que se cansan del *spoils system* o del “amarre” y desamarre de funcionarios por motivos políticos. Pero, en la práctica, este sistema permite masivamente el uso clientelar del empleo público. Al respecto, entre los entrevistados se apreciaron tres tipos de perfiles: primero, parlamentarios que critican y niegan el propio empleo del clientelismo, particularmente del Frente Amplio, del Partido Comunista y políticos jóvenes de partidos tradicionales. Luego muchos entrevistados, sin admitir su uso, afirman que la práctica es ampliamente utilizada en el sistema político chileno. Un tercer grupo de entrevistados señala usarlo y no tiene mayor reparo en explicar cómo funciona. Se trata de un grupo más concentrado en las generaciones mayores y con mayor permanencia en el poder; incluso varios explican que utilizan estas prácticas sin considerarlas clientelismo, señalando que “así se hace en política”.

Los expertos a cargo de las reformas de 2015, sea desde la academia o desde el segundo gobierno de Michelle Bachelet, señalan en las entrevistas que las recientes reformas del financiamiento electoral debieran favorecer la disminución de estas prácti-

cas. Sin embargo, nuestra investigación respecto de las campañas políticas recientes, y particularmente de la parlamentaria, donde ya operaban las nuevas reglas de financiamiento público a la actividad política, permite actualizar algunos de nuestros conocimientos en el sentido contrario. Por ejemplo, si bien prohíbe el pago de servicios a los electores en tiempo electoral, los medios de control son muy limitados, como lo admiten en el mismo Servicio Electoral [SERVEL], organismo encargado de la supervisión de los procesos electorarios. Además, como señala un parlamentario, la prohibición se realiza solo en periodos electorales y no el resto del año, por lo que se desplazó el momento del cumplimiento del favor. Aludiendo al desconocimiento de lo que pasa en regiones, un experto electoral señala respecto de una de las principales ONG encargada del control de las campañas, que esta “no tiene idea de lo que es la verdad de la política en Chile. [...] Ellos lo que tratan de hacer es cuadrar tesis que sacan de Europa y Estados Unidos, y dentro de Chile ellos están condenados al fracaso”. Respecto de la entrega de empleos públicos a fieles y seguidores, los mecanismos de control a nivel municipal y regional son escasos, por lo que en general, solo en caso de denuncia llegan a ser fallados en contra de esta práctica y no llegan al nivel de los parlamentarios.

En términos de análisis, retomando nuestra primera clave de lectura, la coordinación, se evidencia la importancia que posee para los parlamentarios contar con el control de los presupuestos y beneficios administrados por municipios e intendencias. Es aquí donde se vuelve relevante el otorgamiento de empleo a militantes y cercanos al parlamentario o candidato/a. Para los sectores más bajos, la entrega de beneficios sociales o de empleos públicos de baja calificación —portereros, guardias, chóferes, servicio de ornato— permite fidelizar electores. En las entrevistas, se destaca la figura de las personas que coordinan estas redes, quienes son capaces de movilizar o controlar externamente a votantes. Comúnmente llamados “operadores políticos”, son intermediarios locales dentro y fuera de coyunturas electorales. Personajes muy conocidos en el terreno, tienen cargos pagados también por organismos públicos, muchas veces subnacionales, lo que les permiten mantener vínculos directos entre el parlamentario y los electores en los barrios, siendo el cara

15 Ley 20.955 que perfeccionó el SADP, dictámenes de Contraloría, resoluciones de la Corte Suprema e instructivos provenientes del Ejecutivo.

a cara y la disponibilidad a cualquier hora uno de los elementos centrales en la calidad y estabilidad de la red. Los recursos son canalizados por estos *brokers* desde las oficinas municipales, mediante el alcalde o los concejales o desde las oficinas parlamentarias, hacia diversos colectivos o asociaciones. El resultado suele ser contabilizado por los mismos actores políticos, desde el intermediario hasta el senador, mediante “cuántos votos controlan”, siendo esta cifra la base de la evaluación del poder entre nuestros entrevistados, respecto de sí mismos y de los demás actores en su campo. También observamos que los parlamentarios pueden incidir en la asignación de fondos regionales y sectoriales mediante sus redes con intendentes, CORES y otros funcionarios de los gobiernos regionales y Secretarías Regionales Ministeriales [Seremías] y las autoridades municipales. De esta forma, varios parlamentarios terminan ejerciendo, junto al apoyo de sus redes locales, una función política ejecutiva.

Respecto de las consecuencias no esperadas de las reformas, pudimos comprobar que múltiples actores entrevistados, tanto de izquierda, centro o derecha, señalan que el clientelismo ha sufrido un nuevo impulso desde el paso del voto obligatorio al voto voluntario en 2012 y el aumento de la desafección electoral. Como lo grafica en plena campaña parlamentaria un exministro demócrata cristiano, exdirigente local y regional: “El clientelismo en política en Chile, no solamente en Chile, pero en Chile, es brutal, brutal. [...] El que acarrea más y el que tiene plata para acarrear más es el que gana. Antes el que tenía más plata para hacer las campañas, los 500-600 millones de pesos<sup>16</sup> que costaba una campaña senatorial en regiones y unos 3.000 millones<sup>17</sup> que costaba en Santiago ¿verdad?, ganaba. Hoy día ya no necesita eso, le da muchísimo menos, porque lo que tiene que hacer es acarrear [...], está más vinculado a los buses [...] o los vehículos que tienen para el acarreo”. Así, antes de la campaña parlamentaria del 2017, algunos candidatos declararon centrarse más directamente en su clientela. Varios aspirantes en los partidos tradicionales, y sobre todo los incumbentes, asumen que ya no tienen que perder tiempo con ofertas

programáticas hacia personas que no irán a votar. Incluso, muchos dirigentes e integrantes de partidos señalan al clientelismo como uno de los motores del proceso de refichaje de militantes a que los partidos políticos tuvieron que someterse antes de abril de 2017 para seguir en la competencia política, desvirtuando el principio inicial de transparencia y renovación de los padrones electorales.

Respecto de comparaciones históricas, particularmente en los periodos más populares y populistas de la historia del siglo xx en Chile, ya no se trata de una práctica masiva, debido a la erosión de la participación electoral, a los cuestionamientos a la clase política, a la falta de vida partidaria, así como a la menor proporción de sectores pobres y populares en la masa de electores, por lo que un experto entrevistado lo califica de clientelismo “selectivo”. Al respecto, uno de los principales encargados de las reformas de transparencia del segundo gobierno de Michelle Bachelet señala: “El clientelismo y el nepotismo va a ser más difícil de corregir, porque la sociedad chilena es muy de ayudarse entre los mismos. Pero yo creo que, sobre todo a nivel local, eso se va a seguir repitiendo”, opinión ratificada por un entrevistado integrante de la Comisión Engel.

## CONCLUSIÓN

El presente trabajo contribuye a la literatura de las élites políticas en Latinoamérica, profundizando en la comprensión de la integración y perduración de un subgrupo de la élite en el poder, los parlamentarios. Analizamos la evolución de la composición social de diputados y senadores chilenos asumidos desde el año 1990 hasta la actualidad, así como las prácticas que un grupo no menor de estos realiza de manera informal para capturar recursos del Estado con el fin de perpetuar sus cargos de autoridad y de sus cercanos. En términos generales, observamos que el trabajo político de estos agentes trasciende las funciones y atribuciones formales dictadas por el gobierno chileno para estos cargos, siguiendo reglas informalmente compartidas en el “lote” que controlan. Su posición social privilegiada a la base es luego transformada en posición de poder que se mantiene mediante el manejo de recursos públicos en clave clientelar. Para ello requiere la asociación de leales

16 Entre 688.000 y 826.000 euros.

17 4,1 millones de euros.

colocados en el aparato público. Ya no son las “gauhachadas” de los años predictadura, sino un sistema diseñado para operar coordinando la asignación de recursos públicos, tales como fondos subnacionales y empleos gubernamentales para generar réditos electorales, mediante el tejido de redes informales con actores políticos del nivel municipal y regional. Sin embargo, no encontramos evidencia de que las instituciones informales se usen para enriquecimiento personal, sino para acomodar la operación de las instituciones formales hacia los electores.

Hoy los parlamentarios, de orígenes más diversos, se encuentran bajo un régimen de *accountability* más estricto y más vulnerables a la opinión pública, dado los escándalos políticos ocurridos desde los 2000, y a su vez muchos de ellos critican profundamente el sistema y las prácticas políticas antiguas. Pero si bien Chile es uno de los pocos países que enfrentó directamente sus casos de corrupción con intensas reformas (Schorr, 2018), esta investigación muestra que muchas de las prácticas descritas sobreviven al cambio institucional o son resultados no intencionados de tentativas por resolver problemas de gobernabilidad, tales como la coordinación entre servicios y la canalización más expedita de recursos a quienes los necesitan. En línea con Granovetter (2004), los parlamentarios que usan estas instituciones informales, sobre todo los miembros de generaciones más antiguas de la élite parlamentaria, tienen la creencia de estar haciendo lo que corresponde para mejorar las condiciones de vida de sus electores. Sin embargo, si bien estas prácticas “aceitan la máquina”, debilitan el sustento democrático de su operación, su legitimidad, así como la capacidad de gobernar en base a planes que vayan más allá del interés de pequeños grupos.

## AGRADECIMIENTOS Y FINANCIACIÓN

Proyectos Conicyt Fondap 15130009; Fondecyt regular 1160984 y 1171426; Apoyo a Asistencia Eventos USACH/VRIDEI/DICYT; INCASI Network, proyecto europeo que recibió fondos del programa de investigación e innovación *Horizon 2020* de la Unión Europea en virtud de Marie Skłodowska-Curie GA n.º 691004 y coordinado por el Dr. Pedro López-Roldán. Agradecemos el trabajo de Constanza Am-

biado y los aportes de Kirsten Sehnbruch y Peter Siavelis al trabajo de nuestro equipo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M., Mateos, A., Rivas, C., Martínez, M. (2018). *Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina*. Salamanca: OIR. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/elites/index.htm>.
- Alenda, S., Pelfini, A., López, M. A., Riveros, C. (2018). El estudio de las élites políticas en Chile: Figuras y sostenes del orden. En G. Vommaro, M. Gené (eds.), *Las élites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre Argentina, Brasil y Chile*. Ediciones UNGS.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., Vial, J. (2006). *Political institutions, policy making processes and policy outcomes in Chile*. Inter-American Development Bank, Working Paper n.º 216. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1815897##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815897##).
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local. *Polis* [en línea], 36. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/9389>.
- Banco Mundial (2000). *Anticorruption in Transition. A Contribution to Policy Debate*. Washington D. C., USA: Banco Mundial.
- Barozet, E. (2004). Elementos explicativos de la votación en los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Política*, 43, 205-252.
- Bottomore, T. B. (1964). *Elites and Society*. Baltimore, USA: Penguin Books.
- Calvo, E., Murillo, M. V. (2014). From what to get to how to get it: partisan linkages and social policy delivery in Argentina and Chile. En D. A. Bun, L. Diamonds (eds.), *Political Clientelism, social Policy, and the Quality of Democracy* (pp. 17-38). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Carey, J. M., Siavelis, P. (2006). Election Insurance and Coalition Survival. Formal and Informal Institutions in Chile. En G. Helmke y S. Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* (pp. 160-178). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2018). Chile21, Espacio Público, Libertad y Desarrollo. *Gestión de personas en el Estado*, Santiago: CEP.

- Crabtree, J., Durand, F. (2017). *Perú: élites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): La democratización cuestionada. *Ciencias Sociales Online*, 2(1).
- El Mostrador* (2018). El mapa del nepotismo en el gobierno de Piñera, 24 de marzo, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/03/24/el-mapa-del-nepotismo-en-el-gobierno-de-pinera/>.
- Espinoza, V. (2010). Redes de poder y sociabilidad en la élite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005. *Polis*, 9(26), 251-286.
- Espinoza, V., Barozet, E. (2018). Informal Political Institutions. En A. Farazmand (eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer: Cham.
- Espinoza, V., Rabi, V., Ulloa, V., Barozet, E. (2019). Decision-Making and Informal Political Institutions in Chilean Sub-National Public Investment. *Public Organization Review*, 1-23.
- Eyraud, L. (2015). End of the Supercycle and Growth of Commodity Producers: The Case of Chile. *IMF Working Paper Western Hemisphere Department*. Washington: IMF.
- Ferraro, A. (2008). Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 101-129.
- Fuentes, C. (2012). *El Pacto: Poder, Constitución y Prácticas políticas en Chile 1990-2010*. Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- González-Bustamante, B., Cisternas, C. (2016). Élités políticas en el poder legislativo chileno: La Cámara de Diputados (1990-2014). *Política*, 54(1), 19-52.
- Gordin, J. (2006). *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Documentos CIDOB, Serie América Latina, 13. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Granovetter, M. (8-9 de octubre de 2004). *The social construction of corruption*. Trabajo presentado en la Conferencia "The norms, beliefs and institutions of 21<sup>st</sup> century capitalism", Cornell University, Ithaca, NY.
- Helmke, G., Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda Author(s). *Perspectives on Politics*, 2(4) (Dec., 2004), 725-740.
- Higley, J., Hoffmann-Lange, U., Kadushin, C., Moore, G. (1991). Elite Integration in Stable Democracies: A Reconsideration. *European Sociological Review*, 7(1), 35-53.
- Huang, R. (2017). *RQDA: R-based Qualitative Data Analysis. R package version 0.3-0*. Recuperado de <http://rqda.r-forge.r-project.org>.
- Huneus, C. (2000). Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The "ODEPLAN Boys" and the "Gremialists" in Pinochet's Chile. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 461-501.
- Hunter, F. (1953). *Community power structure: A study of decision makers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Lomnitz, L. (1994). El compadrazgo, reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile. En L. Lomnitz (ed.), *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, México: FLACSO.
- Luján, D., Pérez, A. (2018). La Democracia Cristiana en el área chica de la posdictadura. Prácticas políticas y relaciones clientelares en una comuna chilena. *Íconos*, 60, 143-163.
- Luna, J. P., Mardones, R. (2017). *La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile*. Santiago, Chile: RIL Editores.
- Mainwaring, S., Scully, T. (2008). América Latina: ocho lecciones de gobernabilidad. *Journal of Democracy, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press*, 19(3), 113-127.
- Mann, M. (1986). *The sources of social power: Vol. 1, A history of power from the beginning to A. D. 1760*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.
- Mascareño, A., Rodríguez, D., Stamford, A., Loewe, D. (2016). Redes informales e instituciones democráticas en América Latina. Un modelo conceptual a partir de casos de Chile, Argentina y Brasil. *Dados*, 59(3), 1-20.
- Matamala, D. (2015). *Poderoso caballero: El peso del dinero en la política chilena*. Santiago: Catalonia.
- Michels, R. (1911). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Hearst's International Library Co.



- Mills, C. W. (1956). *The power elite*. New York: Oxford University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1993). *On the State, democratization and some conceptual problems. A Latin American view with glances at some post-communist countries*. Kellogg Institute, Working Paper n.º 192. Recuperado de [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/192\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/192_0.pdf).
- Olavarría-Gambi, M., Dockendorff, A. (2016). Implementing meritocracy in senior public administration: The dilemma for Chilean politicians. *Public Organization Review*, 16, 561-582.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Putnam, R. (1976). *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Robinson, J., Torvik, R., Verdier, T. (2006). Political foundations of the resource curse. *Journal of Development Economics*, 79, 447-468.
- Schorr, B. (2018). Oportunidades desiguales: empresas y Estado en conflictos sobre la minería en Chile. Estudios Atacameños. *Arqueología y Antropología Surandina*, 57, 239-255.
- Sehnbruch, K., Siavelis, P. (2014). *El Balance. Política y políticas de la Concertación 1990-2010*. Santiago: Catalonia.
- Serna, M., Botinelli, E. (2017). El poder de las élites empresariales en la política latinoamericana. *Megafon*, 15(2).
- Siavelis, P., Morgenstern, S. (2008). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Silva, P. (2008). *In the Name of Reason. Technocrats and Politics in Chile*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Torche, F., Valenzuela, E. (2011). Trust and reciprocity: A theoretical distinction of the sources of social capital. *European Journal of Social Theory*, 14(2), 181-198.
- Toro, S. (2017). El vínculo distrital de los parlamentarios: continuidad y cambio de la estructura de intermediación local en Chile. En J. P. Luna y R. Mardones, *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile* (pp. 130-151). Santiago: RIL Editores/Universidad Católica.
- Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Valenzuela, E., Yévenes, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis* [en línea], 40.
- Vommaro G., Gené, M. (2018). *Las élites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre Argentina, Brasil y Chile*. Ediciones UNGS.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

**Emmanuelle Barozet** es Doctora en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, Francia. Profesora titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Investigadora principal de COES, Centro de Estudios de Cohesión Social y Conflicto y de la red INCASI, programa *Horizon 2020 research and innovation programme*, Marie Skłodowska-Curie GA n.º 691004. Sus líneas de investigación abordan desigualdad social, clases medias, política local e instituciones informales.

**Vicente Espinoza** es Doctor en Sociología, Universidad de Toronto, Canadá. Profesor titular de la Universidad de Santiago de Chile y Director del Magister en Ciencias Sociales. Investigador senior en IDEA, Instituto de Estudios Avanzados. Investigador Asociado de COES, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. Sus líneas de investigación abordan desigualdad social y élites políticas desde un enfoque de redes sociales.

**Valentina Ulloa** es Magister en Métodos de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Manchester, Gran Bretaña. Asesora técnica de Área de Estudios y Políticas Públicas de Fundación Amparo y Justicia. Asistente de investigación senior, Proyecto FONDECYT 1160984.

**ANEXO**  
**Cantidad de entrevistas realizadas por cargo y por región**

Cargo	Tarapacá	Valparaíso	Región Metropolitana	O'Higgins	Bío Bío	Magallanes	Nivel nacional	Total
Organización social, sociedad civil, empresarios	1	4	3	2	0	6		16
Cargo nivel local	6	7	3	3	5	7		31
Cargo nivel regional	5	2	3	4	4	6		24
Parlamentario	2	2	3	3	2	5		17
Dirigente/militante/ figuras históricas partidos	3	0	3	2	3	1	19	31
Experto	4	0	0	0	2	3	20	29
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>39</b>	<b>148</b>

*Nota:* cargos a nivel local y regional corresponden a cargos electos, designados o por concurso público que se encuentren ejerciendo en el momento de la entrevista. También se incluyen candidatos a cargos. Se considera el cargo en el momento de la realización de la entrevista.

**Resumen de los códigos usados para el análisis de las entrevistas**

Familia	Códigos	Descripción
Instituciones informales	Mecanismos informales de toma de decisión	Sistemas de consulta y decisión mediante redes de apoyo y “trenzas políticas”; implican actores que no forman parte del mecanismo formal o que se toman fuera de los espacios diseñados reglamentariamente para ello.
	Nepotismo y amiguismo	Selección de candidatos para cargos públicos y privados o entrega de beneficios en base a redes familiares y amistosas, por sobre las reglas de la meritocracia y del interés general.
	Clientelismo y patronazgo	Entrega de favores a cambio del voto, dentro y fuera de las campañas electorales, uso de los recursos públicos para fidelización de votantes, etc. Incluye patronazgo, entrega de un cargo público a cambio de votos o apoyos diversos en campañas políticas.
	Acarreo	Inscripción de votantes en comunas donde no viven y traslado de los mismos el día de la votación.
	Lotes	Todo lo que se relacione con subgrupos dentro de los partidos políticos, cliques y facciones, que estructuran lealtades y alianzas o permiten ascender en la estructura del partido en base a patronazgo.
	Brokers	Todo lo que tenga que ver con punteros, intermediarios, territoriales, dirigentes de organizaciones territoriales que hacen de intermediarios en el clientelismo o la repartición de bienes públicos.
	Familias políticas	Todo lo relacionado con dinastías políticas o grupos familiares presentes en el poder.

Familia	Códigos	Descripción
Instituciones formales	Diputados y senadores	Todo lo que los entrevistados señalen del rol, atribuciones, funcionamiento y limitaciones de los diputados y senadores; parlamentarización de la política.
	Intendentes y Gobierno Regional (GORE)	Todo lo que los entrevistados señalen del rol, atribuciones, funcionamiento y limitaciones de los intendentes y gobiernos regionales (GORE).
	Consejeros Regionales (CORES)	Todo lo que los entrevistados señalen del rol, atribuciones, funcionamiento y limitaciones de los consejeros regionales (CORES).
	Municipios	Todo lo que los entrevistados señalen del funcionamiento y limitaciones de los municipios.
	Alcaldes	Todo lo que los entrevistados señalen del rol, atribuciones, funcionamiento y limitaciones de los alcaldes.
	Instancias fiscalizadoras (Controlaría, Servicio Electoral (SERVEL), entes y leyes de transparencia, etc.)	Todo lo que se relaciona con las instancias fiscalizadoras, particularmente Controlaría y Servel, pero también autoridades en su papel de fiscalización, concejales como fiscalizadores de los alcaldes, CORES como fiscalizadores del trabajo del intendente, incluso el trabajo de denuncia, etcétera.
	Falta de personal calificado	Todo lo que tenga que ver con la descripción y queja de falta de personal político y candidatos calificados, particularmente a nivel local y regional, debido al centralismo y la fuga de las personas calificadas.
	Empleo público	Todo lo relacionado a las contrataciones en el Estado, Servicio Civil, así como despidos y amarres masivos.
Partidos políticos	Máquina electoral o municipal	Mención a la máquina o maquinaria política, ya sea a nivel subnacional o nacional, que funciona a nivel partidario, electoral o dentro de gobernaciones municipales, regionales o nacionales.
	Selección interna de candidatos	Todo lo relacionado con los procedimientos habituales de selección interna de candidatos para cargos públicos, electorales y designados.
	Campañas electorales	Todo lo relacionado con la organización y desarrollo de las campañas electorales.
	Liderazgos políticos	Todo lo que alude a los tipos de liderazgo de candidatos o autoridades políticas.
Reformas	Descripción/evaluación general reformas	Juicios generales sobre las reformas en su conjunto o parte de las reformas.
	Inscripción electoral	Todo lo relacionado con la reforma del 2012 de inscripción electoral y voto voluntario, así como sus consecuencias.
	Financiamiento electoral	Todo lo relacionado con la reforma del financiamiento electoral que entró en vigencia en 2016.
	Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)	Todo lo relacionado con el diseño del Sistema de Alta Dirección Pública y sus sucesivas reformas.
	Comisión Engel	Todo lo relacionado con la Comisión Engel, su funcionamiento, sus limitaciones y sus aportes.
	Descentralización (y centralismo)	Todo lo relacionado con centralización, centralismo, desarrollo municipal y regional.

*Nota:* se incluyen solo los códigos usados para el análisis de este artículo, es decir 25 de un total de 64 usados en el conjunto de la investigación. También se incluye una breve descripción de cada uno.

