

# ¿DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL O TERRITORIAL? ELEMENTOS DE SOCIOLOGÍA DE LOS AGENTES POLÍTICOS EN TRES REGIONES DE CHILE

Alfredo Joignant\*

El presente estudio se propone dar cuenta de las preferencias y eventuales comportamientos descentralizadores de los agentes políticos e institucionales a nivel local y regional, lo que será realizado siguiendo cuatro estrategias de investigación. La primera consiste en tomar en consideración algunos aspectos normativos generales de los partidos políticos chilenos, particularmente aquellos referidos a su modo de estructuración orgánica a lo largo del país, el que será interpretado a partir de consideraciones de naturaleza política referidas a la articulación entre lógicas partidarias nacionales y descentralizadas. De este modo, lo que se pretende es mostrar cuál es la función y la incidencia relativa de los órganos partidarios nacionales y de sus distintas unidades organizacionales formalmente descentralizadas.

La segunda estrategia apunta a interpretar las preferencias descentralizadoras *históricas* que los distintos partidos políticos chilenos han exhibido desde 1990, a partir de los resultados arrojados por una investigación recientemente publicada. A esta investigación se suma un segundo estudio, referido al comportamiento legislativo efectivo que los partidos con representación parlamentaria han mostrado a propósito de cuatro proyectos descentralizadores seleccionados. Lo que se pretende lograr con estas dos investigaciones es detectar coherencias e incongruencias entre preferencias descentralizadoras y comportamientos legislativos reales, e hipotetizar acerca del grado de consolidación de las posiciones de los distintos partidos, para lo cual solicitaremos la noción de *cristalización* relativa de los intereses descentralizadores involucrados.

La tercera estrategia consiste en hacer la sociología de los agentes presentes en tres regiones (intendentes, senadores, diputados, consejeros regionales y alcaldes<sup>1</sup>), con el fin de mostrar rasgos tanto generales como particulares de comportamiento y uso de estas posiciones, intentando aclarar las modalidades de acceso a cada posición, las lógicas de circulación vertical y horizontal entre posiciones, y de salida de las mismas. El supuesto es que, dependiendo del modo de acceso electoral a tal o cual posición, de la capacidad de sostener en el tiempo una determinada legitimidad electoral y de la calidad -más o menos eficiente- del vínculo que los ocupantes de las posiciones mantienen con el centro, los distintos agentes podrán ser concebidos como hegemónicos o no, lo que podría redundar en comportamientos más o menos autónomos en materia descentralizadora. Es en este sentido que el análisis de trayectoria de los actores en tres regiones puede arrojar información relevante y complementaria sobre la estructura de las preferencias, así como de los intereses que se encuentran involucrados a escala de los agentes, individual o colectivamente hablando.

La cuarta estrategia consiste en proporcionar mayor densidad “intelectual” al eventual comportamiento de los agentes que se encuentran presentes en los distintos niveles de gobierno subnacional. Para tal efecto, el presente estudio se apoyará en dos importantes documentos recientemente publicados, los que abordan con mayor o menor profundidad la necesidad -mutua y tal vez retóricamente compartida- de avanzar en Chile en los procesos descentralizadores, los que servirán como antecedentes adicionales para eventuales comportamientos políticos. Nos referimos

---

\* Profesor Titular, Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP, Universidad Diego Portales. Doctor en ciencia política, Universidad de París I Panthéon-Sorbonne, Francia. Ex Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1998-2000).

1 A quienes cabría sumar los concejales, en este caso a partir de una muestra cuyas características se explicarán más adelante.

por una parte al informe de la OCDE *Territorial Reviews Chile 2009*, en el que se analizan pormenorizadamente las ventajas y los límites de la descentralización territorial alcanzada en el país hasta ahora, así como sus futuras formas, siempre y cuando exista voluntad e interés político en promoverla. Por otra parte, aludimos al documento *Un Estado de clase mundial al servicio de las personas*, elaborado por 11 *think tanks* chilenos que cruzan buena parte del espectro político del país. Dicho de otro modo, mientras el informe de la OCDE posee una autoridad derivada de la reconocida importancia de este foro de países desarrollados para Chile, el documento producido por el Consorcio para la Reforma del Estado expresa un importante consenso, de corte “técnico”, pero con potencial capacidad para transformarse en consenso político, dados los vínculos que unen a los *think tanks* que lo componen con los partidos de las dos principales coaliciones, la Concertación y la Alianza por Chile. En tal sentido, estos documentos conforman una verdadera doctrina, respecto de la cual será muy difícil apartarse, siendo aún más improbable la elaboración de un consenso político que haga caso omiso de ellos.

### **La lógica del organigrama y de sus usos: ¿dinámicas partidarias centralizadas o autonomía de sus unidades territoriales?**

La información que se presenta a continuación se refiere a las modalidades de organización territorial de seis de los siete principales partidos políticos chilenos, esto es: Partido Socialista (PS), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Renovación Nacional (RN) y Partido Comunista (PC). Por razones de falta de información, queda excluido de este recuento el partido Unión Demócrata Independiente (UDI).

A la luz de los organigramas de estos seis partidos, lo que se observa (a lo menos en el papel) son modalidades sumamente similares de ocupación del territorio. En efecto, todos los partidos contemplan unidades organizacionales desagregadas a nivel de comunas y regiones, y en algunos casos a nivel provincial y hasta distrital. Las diferencias formales se refieren a los nombres que reciben estas distintas unidades.

Es así como el Partido Socialista establece una estructuración territorial que se inicia en la base (los “núcleos”), prosigue con los “comunales”, continúan con los “regionales” y desembocan en el órgano superior, conocido como “Comité Central”, del que depende a su vez la comisión política. Se trata de un modo de ocupación del espacio nacional que, aparentemente, otorga cierta autonomía relativa a la unidad regional, puesto que el 60% de los miembros del comité central es elegido en proporción a los volúmenes de militantes de cada región. Sin embargo, la experiencia indica que esta aparente autonomía de las regiones es escasamente real, puesto que los militantes y afiliados que sufragan para elegir a sus dirigentes se encuentran ampliamente alineados por sectores o “tendencias” partidarias, lo que implica que, concluidas las elecciones, los líderes de las tendencias negocian en la cima las grandes decisiones de política tanto nacional como partidaria, en función de determinadas correlaciones de fuerza interna. Esto quiere entonces decir que el peso de los distintos sectores del socialismo se expresa en clave nacional (a nivel de comité central), con escasa autonomía política para los regionales.

No muy distinto es el caso del PDC, un partido que reconoce la existencia de estructuras comunales, provinciales y regionales (todas ellas conocidas como “consejos”), cuyas autoridades son electas en el marco de correlaciones de fuerza de los distintos sectores internos, los que confluyen en el órgano máximo (la “Junta Nacional”), el que constituye el verdadero espacio de decisión del partido. Si bien el órgano ejecutivo del PDC es la directiva nacional y el “Consejo Nacional”, ambas unidades están compuestas por representantes de los distintos sectores internos, con un claro predominio de las estructuras nacionales en desmedro de los consejos de nivel regional, provincial y comunal. Al igual que en el PS, no se aprecian situaciones de autonomía

política de los órganos territorialmente desagregados, a causa del peso nacional de los distintos sectores internos del PDC.

El Partido por la Democracia (PPD), por su parte, es un partido de estructuración simplificada, en donde el órgano superior es el Consejo Nacional, cuyos miembros son electos por votación universal de los afiliados a nivel distrital o provincial: llama la atención que en este partido no exista una estructura organizacional de nivel regional, aun cuando cabe señalar que los consejeros regionales (CORES) que son militantes forman parte por derecho propio del Consejo Nacional. Lo anteriormente expuesto permite sostener que la unidad orgánica predominante es el Consejo Nacional y la Directiva Nacional, sobre todo si se considera el hecho que se trata de un partido cuyo volumen de militantes sufragantes es relativamente modesto, lo que garantiza un amplio control de la vida partidaria por parte de los sectores internos (cuya solidez y magnitud es muy desigual).

El PRSD es el partido que exhibe el tipo formalmente más complejo de estructuración orgánica, puesto que contempla asambleas comunales, consejos distritales y regionales, un consejo general (órgano superior del partido), una directiva nacional y una Convención nacional que se reúne cada dos años. Dado que se trata de un partido con volúmenes modestos de militantes, no parecen haber dudas acerca del completo predominio de los órganos nacionales, especialmente del Consejo General, en el que confluyen senadores y diputados, más consejeros nacionales que son electos por los consejos regionales de acuerdo con una compleja fórmula.

En Renovación Nacional, el órgano superior es también el Consejo General, cuyos miembros son electos por los consejos regionales (el número de consejeros nacionales electos a escala regional varía de modo bastante interesante de acuerdo con una fórmula que toma en consideración el número de afiliados en cada consejo regional y el resultado electoral obtenido por el partido en la última elección de diputados). Sin embargo, es en este partido en donde se han podido observar fenómenos de relativa autonomía de los consejos regionales, en un contexto partidario que no conoce modalidades importantes de sectores internos de afiliados. Es así como, en el mes de mayo del 2005, los consejeros nacionales, fuertemente influenciados por los consejos regionales, forzaron la candidatura presidencial de Sebastian Piñera, contrariando la postura oficial del partido. Nada indica, sin embargo, que las estructuras regionales puedan ser protagonistas de fenómenos de autonomía política en materias descentralizadoras, aunque cabe consignar que RN es el único partido en el que se ha podido apreciar alguna forma de regionalización de la vida partidaria no totalmente subordinada a las estructuras nacionales y centrales.

Finalmente, el Partido Comunista exhibe tres grandes tipos de unidades organizacionales: la célula (o comité comunal), el comité regional y el comité central. Dadas las características de aparato que predominan en este partido, no parece verosímil un escenario de autonomía de las unidades comunales y regionales.

En estos seis casos, es posible sostener que la lógica de los distintos organigramas partidarios favorece a las instancias centrales. En tal sentido, si bien en cada partido existen lógicas específicas que explican esta situación (tradiciones y culturas organizacionales partidarias, caciquismos y caudillismos, dinámicas de aparato más o menos acentuadas, etc.), el hecho es que la centralidad de las instancias nacionales se ajusta perfectamente a las características verticales del presidencialismo reforzado chileno.

Sobre esta base, cabe ahora interrogarse acerca de los intereses y comportamientos legislativos efectivos que los seis partidos con representación parlamentaria han exhibido hasta hoy sobre materias descentralizadoras, en el entendido que lo que se pretende detectar son grados más o menos importantes de cristalización de las preferencias partidarias en estos asuntos.

## Preferencias y comportamientos legislativos descentralizadores de los partidos políticos chilenos

¿Es posible detectar intereses descentralizadores históricamente constantes de los partidos políticos chilenos? Más profundamente, ¿existen patrones consistentes de comportamiento político y legislativo en los diputados de los partidos sobre materias descentralizadoras? Es a este tipo de preguntas a las que es posible responder a partir de dos trabajos de investigación. El primero es el de Pablo Monje<sup>2</sup>, quien se interesa en “el posicionamiento de los partidos políticos chilenos” respecto de 9 tópicos descentralizadores relevantes. Si bien es un estudio interesante y original sobre lo que aquí denominamos la estructura de preferencias de los partidos, el trabajo en cuestión presenta como límite el basarse en entrevistas en profundidad a 14 militantes y a ocho investigadores de centros de estudios cercanos a los partidos. Si se puede hablar de límite, ello se debe en primer lugar a que la estrategia de selección de la muestra de militantes no se encuentra debidamente explicitada, la que desafortunadamente no incluye a parlamentarios en ejercicio. Por otra parte, la investigación de Monje adolece de un sesgo de selección de los centros de estudio, puesto que presume que todos son equivalentes desde el punto de vista de la influencia política y legislativa, y presupone que los investigadores entrevistados son lo suficientemente competentes para discernir las “verdaderas” preferencias descentralizadoras de los partidos. Pese a todo, el estudio proporciona información valiosa, la que será posteriormente complementada con datos de comportamiento legislativo.

Lo que sobresale del trabajo de Monje es una curiosa combinación entre por una parte un generalizado reconocimiento partidario de ciertos avances en materia de descentralización (cuando el pronunciamiento es *retrospectivo*, al referirse al pasado que se inicia en 1990), y de críticas no menos generalizadas a este mismo proceso cuando éste es percibido de modo *prospectivo*. Dicho de otro modo, lo que se observa en las entrevistas es un masivo consenso, probablemente teórico, y eventualmente retórico, sobre la necesidad de avanzar de modo más decidido en el proceso de descentralización. De ser así, entonces la pregunta que cabe formularse es por qué, ante una situación regida por el consenso, no se ha logrado avanzar mediante reformas efectivas.

Las posiciones de los siete partidos estudiados por Monje proporcionan diversos elementos de respuesta, en el marco de un análisis de las posturas partidarias sobre nueve aspectos relevantes<sup>3</sup>. Algunos de estos aspectos lograron traducirse en ley, mientras que en otros se aprecia una evidente situación de estancamiento. Si bien todos los partidos exhiben una retórica de buena voluntad descentralizadora, conviene sin embargo tomar nota de diferencias y matices más o menos importantes entre partidos, los que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- una crítica, bastante general entre los partidos de la Concertación, al peso del Ministerio de Hacienda, el que es concebido como verdadero freno a la descentralización, sobre todo en lo que se refiere a la profundidad alcanzada por el proceso y a los consiguientes niveles de autonomía de los gobiernos sub-nacionales: en tal sentido, el tópico de los impuestos regionales es sumamente elocuente a este respecto;
- discrepancias sobre los tipos de competencias y facultades transferidas al gobierno regional y local;

---

2 Pablo Monje, “Los partidos políticos ante la descentralización en Chile”, en *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Serie Estudios, Volumen III, 2009, p.55-75.

3 1) proceso de descentralización en Chile desde 1992; 2) elección de consejeros regionales al sufragio universal; 3) creación de servicios públicos regionales; 4) condiciones de implementación del estatuto de territorios especiales; 5) potestad reglamentaria del intendente regional; 6) impuestos regionales; 7) rol del intendente como actor del desarrollo regional; 8) constitución de gobiernos metropolitanos; 9) ampliación de los convenios de programación.

- divergencias sobre lo que para algunos es una necesidad y para otros un asunto definitivamente secundario, como por ejemplo la constitución de gobiernos metropolitanos, en clave de alcalde mayor o no;
- temor ante eventuales formas de fracaso descentralizador a partir de comparaciones con países vecinos, especialmente fracasos de naturaleza fiscal;
- temores ante eventuales dinámicas federativas que pondrían en riesgo la naturaleza unitaria del Estado chileno;
- de modo más inconfesable, percepciones de amenaza por parte de diputados y senadores ante un intendente que gozaría de legitimidad electoral, lo que ha permitido instalar una cierta ambigüedad sobre la necesidad de permitir la coexistencia de un intendente y de un representante del Estado central en la región (por ejemplo bajo la figura del prefecto francés).

Estas discrepancias se fundan en preferencias más o menos cristalizadas de los partidos. En tal sentido, resulta posible sostener que la UDI es el partido cuyas preferencias son las más consistentes a lo largo del tiempo, puesto que se observa en el gremialismo un evidente privilegio por el municipio en desmedro de un gobierno regional debidamente reforzado en competencias y atribuciones. La principal razón esgrimida es la cercanía -insuperable por cualquier otra instancia de gobierno sub-nacional- del municipio con la ciudadanía, independientemente de consideraciones institucionales y hasta de economía de escala que podrían favorecer a los gobiernos regionales. En los partidos de la Concertación, especialmente en el PPD y el PS (a quienes cabe sumar el Partido Comunista), lo que sobresale es un patrón de preferencias de características democratizadoras del espacio regional, aunque bajo condiciones contradictorias derivadas de intereses electorales de los diputados y senadores. En cuanto a Renovación Nacional, se trata de un partido que se destaca por una serie de indefiniciones sobre materias sustantivas, lo que se refrenda (como se verá a continuación) en un tipo de comportamiento legislativo relativamente contradictorio. No puede ser entonces motivo de sorpresa que la cristalización de las preferencias del gremialismo a favor de un enfoque municipalista sea muy destacable, con alta capacidad de hegemonizar la discusión y las tomas de posición (tal como lo prueba el documento producido por el Consorcio para la Reforma del Estado, con toda seguridad a través del papel jugado por el Instituto Libertad y Desarrollo, cercano al gremialismo).

El trabajo de Exequiel Gaete tiene el mérito de basarse tanto en los discursos de los agentes parlamentarios, como sobre todo en el estudio del comportamiento legislativo de los seis partidos con representación. Mientras las intervenciones orales en sala de diputados y senadores a propósito de cuatro proyectos permiten cualificar la toma de posición del agente individual y presumir acerca de las preferencias de las bancadas a las que éstos pertenecen, el análisis del comportamiento legislativo (*roll call*) hace posible cuantificar los niveles de disciplina y coherencia partidaria en ambas cámaras, en este caso respecto de la “Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional”. Concretamente, Gaete emprende un estudio de las votaciones de los distintos agentes parlamentarios a propósito de un proyecto que por lejos es el de “mayor densidad existente sobre el tema en esta década”<sup>4</sup>. Para tal efecto, el autor analiza la totalidad de las votaciones (36) a las que dio lugar la tramitación de este importante proyecto de ley (13 en la Cámara de Diputados y 23 en el Senado), distinguiendo:

- el comportamiento legislativo de los diputados de cada uno de los seis partidos en la cámara baja
- el comportamiento legislativo de los senadores de cada uno de los seis partidos en la cámara alta
- el comportamiento de los diputados y de los senadores a escala de coalición y de partidos según provengan de distritos y circunscripciones de Santiago o de regiones.

---

4 Exequiel Gaete, “La descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión de cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile”.

La primera enseñanza que provee este estudio es la dispersión observada en la cámara baja de los diputados de la Concertación (exceptuando el caso del PRSD, cuya pequeña población parlamentaria impide sacar conclusiones decisivas), bajo el supuesto que una disciplina perfecta es aquella en la que todos los miembros de la bancada votan de modo idéntico en cada oportunidad. Se trata de un dato relevante, puesto que los partidos de la Concertación forman a su vez parte del bloque gobernante, con todas las posibilidades de influencia por parte del ejecutivo (mediante el uso estratégico de las urgencias) y de *pork barrel*. Así, esta dispersión analizada a nivel de bancadas se explica por razones de política general (desgaste progresivo de la Concertación, formas de competencia entre partidos aliados, etc.), pero sobre todo por motivos atribuibles a distintos sistemas de preferencias entre partidos de una misma coalición. Desafortunadamente, no es posible profundizar acerca del peso relativo de estas dos racionalidades, lo que habría sido posible de lograr a condición de distinguir el comportamiento legislativo de las bancadas concertacionistas según los periodos históricos (bajo el supuesto que el comportamiento legislativo de las bancadas de la coalición es distinto el 2008 que en años previos). Sin embargo, resulta llamativo que también se aprecien formas de dispersión del comportamiento en los partidos opositores, quienes exhiben incluso comportamientos homogéneos a nivel de bancadas pero *por opciones distintas*.

Esta dispersión adquiere una fisonomía relativamente distinta cuando se distinguen a los parlamentarios de la capital y los de regiones. Así, Gaete muestra que los parlamentarios de regiones presentan votaciones moderadamente disciplinadas en comparación con sus colegas de Santiago, especialmente entre los parlamentarios opositores adscritos a la Alianza, al punto que los diputados de regiones tienden a moverse hacia votaciones cercanas a los parlamentarios de la Concertación. La explicación del comportamiento legislativo de los diputados de RN y de la UDI no remite a las mismas racionalidades, en el entendido que los fenómenos de disciplina e indisciplina legislativa revisten un significado muy distinto cuando se es agente opositor o de gobierno. Mientras que en RN la indisciplina se origina en indefiniciones sobre materias descentralizadoras sustantivas que ya había señalado anteriormente, en la UDI se trata pese a todo de una indisciplina de naturaleza más homogénea, al originarse en preferencias “pro-municipalistas”, lo que se traduce en el hecho que el gremialismo rechazó gran parte de las propuestas descentralizadoras. En tal sentido, más allá de las diferencias observadas entre diputados gremialistas de la capital y de regiones, conviene tomar seriamente en consideración la sólida y permanente asesoría político-técnica prestada por el Instituto Libertad y Desarrollo a la UDI.

No puede entonces sorprender que, en regla general, las reformas que fueron finalmente aprobadas se sustentaban en formas amplias de coalición legislativa entre diputados PS, PDC, PPD, PRSD y RN, las que bastaban para salvar las indisciplinas que tenían lugar a escala de bancadas.

En cuanto al comportamiento de los senadores (observable en 23 votaciones), no resulta sorprendente que entre estos agentes se observen menores niveles de dispersión, por varias razones:

- en primer lugar, por una asentada tradición de grandes acuerdos entre los senadores, a partir de una pronunciada auto-percepción estamental de formar parte de una cámara moderadora;
- en segundo lugar, debido a la presencia en el senado de los principales líderes de todos los partidos;
- en tercer lugar, por el hecho de que los senadores son electos en el marco de grandes circunscripciones, las que abarcan vastas extensiones de las regiones administrativas,
- finalmente, porque varias de las reformas descentralizadoras votadas no debilitan el protagonismo de los senadores en el espacio regional, como se verá a continuación, en el marco de tres estudios de caso.

## Elementos de sociología de las posiciones y de los agentes políticos regionales

En términos descriptivos, las tres regiones estudiadas (Arica y Parinacota<sup>5</sup>, Coquimbo y Los Lagos) arrojan representaciones sumamente contrastadas acerca de las características de los distintos agentes y autoridades regionales, así como de los usos de las posiciones involucradas. Más precisamente, existe una gran diversidad de modos de acceso a las posiciones y de permanencia en ellas, distintas distribuciones de la hegemonía partidaria a escala de cada región y diversas lógicas de salida y reconversión política, todo lo cual debiese redundar en distintas modalidades de apropiación de la “doctrina” presente en los documentos de la OCDE y del Consorcio para la Reforma del Estado.

En primer lugar, se aprecia una evidente heterogeneidad de situaciones en lo que se refiere a las modalidades de acceso, rotación y salida de la posición de *intendente*. Como se puede apreciar en el cuadro 1, mientras que la región de Coquimbo presenta una considerable estabilidad de los intendentes (3 en casi dos décadas), con un promedio de duración en el cargo de 6 años y 3 meses, ello deja de ser cierto para las otras dos regiones. En efecto, si en la región de Los Lagos han habido siete intendentes (con un promedio de permanencia en el cargo de 2 años y 7 meses), lo que se constata en la región de Tarapacá y Arica-Parinacota es una importante inestabilidad de esta autoridad, al tratarse de una posición que ha sido ocupada por nueve personas, con un promedio de ejercicio del cargo de tan sólo 1 año y 3 meses.

**Cuadro 1.- Rotación comparada de los intendentes: promedio de duración en el cargo y distribución partidaria de la autoridad (1990-2009)**

Regiones	Número de intendentes	Promedio de duración en el cargo	Distribución por partidos
Arica y Parinacota	9	1 año y 6 meses	PDC (5), PRSD (2), PS (2)
Coquimbo	3	6 años y 3 meses	PDC (3)
Los Lagos	7	2 años y 7 meses	PDC (5), PS (1), PPD (1)

Naturalmente, estos promedios de tiempo de ocupación del cargo ocultan algunas singularidades, como por ejemplo el hecho que en la región de Los Lagos un sólo intendente se haya desempeñado durante diez años (Rabindranath Quinteros, socialista, entre 1990 y el 2000), al igual que en Coquimbo (con Renán Fuentealba, demócrata cristiano, entre 1990 y 2001), del mismo modo que en la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota un mismo intendente ejerció durante cinco años (Patricio Zapata, radical-socialdemócrata, entre el 2000 y el 2005). A lo menos uno de estos dos casos desviados<sup>6</sup> (R.Quinteros) respecto de los patrones normales de ocupación de la posición se explica por la fuerte implantación en zonas extendidas de la región por parte del agente, lo que se confirma con su acceso a la posición de Alcalde de Puerto Montt con una enorme votación (de magnitud plebiscitaria), una situación relativamente homóloga a la del ex intendente Renán Fuentealba en la región de Coquimbo, cuyo liderazgo regional permitió que su hijo se transformara en diputado.

5 Para los efectos de este trabajo, nos interesaremos en la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota, con el fin de detectar lógicas y patrones históricos de comportamiento durante veinte años, lo que es imposible de lograr si sólo consideráramos la nueva región de Arica y Parinacota, la que fue creada en el año 2007. En lo que respecta a la Región de Los Lagos, ésta será analizada independientemente de la reciente creación de la Región de Los Ríos, apelando a las mismas razones, lo que significa que cuando hablemos de ahora en adelante de la Región de Los Lagos, estaremos incluyendo en dicha denominación lo que hoy se conoce como parte de la Región de Los Ríos.

6 “Desviados” respecto del promedio de duración en el cargo en las regiones de Los Lagos y Tarapacá y Arica-Parinacota.

En cuanto a la distribución de la hegemonía partidaria en cada región, llama la atención que en todas ellas haya predominado el Partido Demócrata Cristiano, con 5 de 9 intendentes en Tarapacá y Arica-Parinacota, la totalidad de los intendentes en Coquimbo y 5 de los 7 intendentes en Los Lagos. Esta hegemonía debe ser interpretada a la luz del lobby que desempeñan especialmente los senadores de cada región, y en menor medida los diputados, lo que es particularmente cierto en el caso de Coquimbo, con el predominio del senador Jorge Pizarro y el diputado Patricio Walker (ambos demócratacristianos), aunque con menor robustez en las otras dos regiones, en donde se observa una distribución relativamente más simétrica de las correlaciones de fuerza partidarias al interior de la Concertación. Pero también debe ser entendida desde la perspectiva de los recursos propios de algunos intendentes, en quienes se puede hipotetizar acerca de la presencia de recursos clientelares, caudillistas y caciquistas que no se distribuyen de modo homogéneo entre agentes y regiones<sup>7</sup>.

La heterogeneidad observada entre regiones a nivel de intendentes no se repite con la misma intensidad a nivel de *senadores*. Como lo muestra el cuadro 2, el número histórico de senadores en cada región es relativamente bajo (5 en Tarapacá y Arica-Parinacota, 4 en Coquimbo y 5 en Los Lagos), lo que se explica en primer lugar por las características del sistema binominal (con grandes dificultades para derrotar a un senador incumbente) y, sobre todo, por la muy extensa duración de los mandatos senatoriales (8 años).

**Cuadro 2.- Rotación comparada de los senadores: número de senadores electos, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)**

Regiones	Número de senadores electos	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Arica y Parinacota	5	4 senadores con un mandato, 1 senador con 2 mandatos	PPD (2), PDC (1), independiente pro RN (1), UDI (1)
Coquimbo	4	2 senadores con dos mandatos, 2 senadores con un mandato	PDC (2), UDI (1), RN (1)
Los Lagos	10 (*)	2 senadores con dos mandatos, 8 senadores con un mandato	PDC (3), RN (4), UDI (2), PS (1)

\*: 5 senadores en la circunscripción 16 y 5 en la circunscripción 17

En dos de las tres regiones se aprecia la existencia de dos senadores con dos mandatos, esto es con 16 años de ejercicio, lo que ha tendido a transformarlos en agentes hegemónicos en la región de Los Lagos y en Coquimbo, con reconocida capacidad de acceso al centro y dotados de influencia en la nominación de los intendentes (en este último caso, únicamente para los senadores de la Concertación): en la región de Los Lagos, se trataba de Gabriel Valdés (PDC, entre 1989 y 2005) y Sergio Páez (PDC, también entre 1989 y 2005), mientras que en la región de Coquimbo nos referimos a Jorge Pizarro (PDC, desde 1997 hasta hoy) y Evelyn Matthei (UDI, desde 1997 hasta hoy, aunque naturalmente en este último caso sin ninguna incidencia en el proceso de nominación). En lo que se refiere a la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota, el único senador con dos mandatos ha sido Julio Lagos (RN, entre 1989 y 2001), cuya identidad opositora sumada a la

7 A este respecto, ver el trabajo de John Durston, "Clientelismo político y sectores populares en tres regiones de Chile".

sucesión de dos senadores distintos del PPD (Sergio Bitar, quien fue sucedido por Fernando Flores), contribuyeron a desdibujar la hegemonía del agente senatorial, trasladándola a nivel de diputados. Lo interesante es que en las dos circunscripciones de la región de Los Lagos, los agentes senatoriales hegemónicos fueron desplazados en la última elección legislativa del 2005: por una parte, Gabriel Valdés por retiro de la vida política de la que se benefició el ex Presidente Eduardo Frei (PDC), y por la otra Sergio Páez por derrota a manos de su compañero de lista Camilo Escalona (PS, presidente de su partido en varias ocasiones), lo que augura un evidente predominio de ambos dadas sus condiciones de políticos de envergadura nacional. Algo parecido sucedió en la región de Coquimbo, en donde los senadores Pizarro (PDC) y Matthei (UDI) se transformaron en agentes hegemónicos a partir de 1997. Como se dijo, la región de Tarapacá y Arica-Parinacota escapa a este patrón de hegemonía senatorial, dada la importante circulación de los agentes electos en ambas coaliciones, lo que se ha traducido en un cierto protagonismo del diputado Fulvio Rossi (PS), cuya actual candidatura senatorial ratifica su condición de agente cada vez más hegemónico. En cuanto a la distribución de la hegemonía partidaria, en dos de las tres regiones, se aprecia un predominio del PDC (en Coquimbo y Los Lagos, aunque en esta última región se trata de una hegemonía compartida con el PS), mientras que en Tarapacá y Arica-Parinacota el predominio senatorial electoral del PPD es más bien aparente, puesto que no ha habido continuidad del mismo agente senatorial, al punto que el senador Fernando Flores abandonó su tienda hace algunos años.

Bastante distinta es la situación observada a nivel de *diputados*, con grandes contrastes entre distritos y regiones, tal como se muestra en el cuadro 3. En efecto, en las tres regiones se aprecia la duradera hegemonía de a lo menos un diputado: 1 diputado con tres mandatos en Tarapacá y Arica-Parinacota, 1 diputado con cuatro mandatos en Coquimbo y 1 diputado con cinco mandatos en Los Lagos, lo que es atribuible a las características mecánicas del sistema binominal<sup>8</sup>, a las dificultades para derrotar a un diputado en ejercicio (dependiendo de las elecciones, la tasa de reelección de los incumbentes tiende a superar el 60%) y a las redes de apoyo (clientelares, caciquistas, etc.) a menudo alimentadas por prácticas que benefician a las poblaciones distritales y que la literatura científica identifica como *pork barrel* (que ciertamente también conciernen a los senadores).

**Cuadro 3.- Rotación comparada de los diputados: número de diputados, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)**

Regiones	Número de diputados electos (todos los distritos)	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Tarapacá y Arica-Parinacota	12 diputados en dos distritos	1 diputado con tres mandatos, 6 diputados con dos mandatos, 5 diputados con un mandato	PDC (2), RN (3), UDI (1), PS (2), PPD (3), Otros (1)
Coquimbo	16 diputados en 3 distritos	1 diputado con cuatro mandatos, 3 diputados con tres mandatos, 3 diputados con dos mandatos, 9 diputados con un mandato	RN (3), PDC (6), PS (3), PPD (3), UDI (1)
Los Lagos	16 diputados en 4 distritos	1 diputado con 5 mandatos, 4 diputados 4 mandatos, 3 diputados con 3 mandatos, 2 diputados con 2 mandatos, 6 diputados con 1 mandato	PDC (5), RN (4), UDI (4), PS (1), PRSD (2)

8 Si bien la duración de los mandatos diputacionales (4 años) es significativamente menor a la de los senadores (8 años), ambos tipos de representantes se eligen por el mismo sistema electoral: un sistema de representación proporcional con la más baja magnitud distrital concebible (M=2) y en lista abierta, en donde es electo el candidato que obtiene a lo menos el 33,3% de los sufragios (lo que Morales y Poveda llaman el “Margen Absoluto de Seguridad Electoral”, o MASE), sólo o sumando la votación de su compañero de lista.

Sin embargo, si bien en las tres regiones es posible detectar diputados hegemónicos desde el punto de vista electoral, ello no necesariamente redundará en hegemonía política, lo que sugiere grandes contrastes entre estos tres espacios y, probablemente, especificidades locales. En tal sentido, la situación más interesante es la que se observa en los dos distritos de la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota, en donde han sido electos 12 diputados en 20 años tras cinco elecciones legislativas. Esto refleja una relativamente baja permanencia en la Cámara de Diputados, y por tanto una gran dispersión temporal del poder diputacional en la región, lo que es atribuible a varios tipos de razones: en primer lugar, a modalidades de circulación desde el cargo de diputado a la posición de Alcalde (caso de Carlos Valcarce, de Renovación Nacional) o al revés (caso de Iván Paredes, socialista); en segundo lugar, a sucesiones de naturaleza familiar (Ximena Valcarce, de Renovación Nacional, heredó la diputación de su padre cuando éste se transforma en Alcalde de Arica, mientras que Jorge Soria Macchiavello se benefició de la condición edilicia de su padre en la comuna de Iquique); y finalmente a transformaciones de las correlaciones de fuerza al interior de las dos principales coaliciones (en la Concertación, sucesivos desplazamientos de la hegemonía partidaria en el distrito 1, desde el PDC Luis Leblanc hacia el PPD Salvador Urrutia, quien a su vez es desplazado por el socialista Iván Paredes, a lo que cabría sumar la larga disputa entre los diputados Paredes y Rossi -ambos socialistas- por la hegemonía política de la región; en la Alianza por Chile con la irrupción de la independiente Rosa González en el distrito 1, quien ingresa al poco tiempo a la UDI, y que es desplazada tras dos mandatos por la RN Ximena Valcarce en 2005, mientras que en el distrito 2 se aprecia una difícil sucesión de Ramón Pérez, quien fuese diputado durante tres periodos -aunque no consecutivos). Dicho de otro modo, lo que sobresale en esta región es una hegemonía electoral que es difícilmente traducible en hegemonía política, en un contexto regional de fragmentación de los liderazgos, lo que se torna aún más evidente si se recuerda que esta misma situación se reproduce en el plano senatorial. Como lo señalábamos anteriormente, todo indica que el diputado Fulvio Rossi ha logrado imponerse en este fragmentado contexto, al beneficiarse tanto de un acceso cada vez más privilegiado al centro como de una candidatura senatorial que se augura como victoriosa.

Bastante diferente es la situación de hegemonía diputacional observada en la región de Coquimbo, en donde se han desempeñado como diputados 16 agentes en tres distritos. En esta región, sobresale la hegemonía de un diputado con cuatro mandatos (Francisco Encina, socialista), secundado por otros cuatro diputados con tres mandatos (Mario Bertolino, de Renovación Nacional, y sobre todo por los diputados concertacionistas Joaquín Palma del PDC, Adriana Muñoz del PPD y Patricio Walker del PDC). El caso del diputado Encina es llamativo y excepcional, ya que si bien ha sido electo en cuatro oportunidades, ello ha sido posible porque ha sido regularmente “arrastrado” por la votación de su compañero de lista, Jorge Pizarro del PDC en una oportunidad y Patricio Walker del PDC en tres ocasiones, lo que contribuye a explicar su escaso poder en la región y su baja capacidad de acceso al centro. Puede entonces entenderse la hegemonía compartida tanto política como electoralmente del senador Jorge Pizarro y, a escala diputacional, del diputado Patricio Walker, quienes además poseen una importante capacidad de acceso político eficaz al centro. Así, la distribución partidaria de la hegemonía en esta región confirma tanto el predominio del PDC, con seis diputados, como el liderazgo indiscutido de Pizarro y Walker. Tras la elección parlamentaria de diciembre del 2009, será interesante observar la evolución de la hegemonía en esta región, puesto que la partida del diputado Walker hacia una candidatura senatorial en otra región abre dos alternativas: la primera consiste en que se afiance una situación de hegemonía monopólica del senador Pizarro (en caso de triunfo presidencial de la Concertación), mientras que la segunda podría llevar a concebir una hegemonía compartida, y tal vez competitiva con el diputado socialista Marcelo Díaz, al acumular dos mandatos consecutivos (siempre bajo la premisa de triunfo presidencial de la Concertación).

Este mismo patrón es detectable en la región de Los Lagos, en donde el número de diputados es formalmente el mismo que en Coquimbo (16), aunque en el primer caso éstos se distribuyen en cuatro distritos, lo que significa que la hegemonía se concentra con mayor claridad en unos pocos legisladores. Tal es el caso del diputado demócrata cristiano Sergio Ojeda, con cinco mandatos, seguido por 4 diputados con cuatro mandatos (tres de la Alianza por Chile y uno de la Concertación, el PDC Gabriel Ascencio), lo que confirma el predominio del partido de la flecha roja en este nivel de elección con cinco diputados, a partir del evidente protagonismo ejercido por Ascencio. En la región de Los Lagos, sin embargo, lo que se discierne es un patrón de hegemonía claramente favorable a los senadores (cuyo estatus político, como se dijo, es de envergadura nacional), en donde tan sólo el diputado Ascencio ha logrado transformarse esporádicamente en agente desafiante, mediante prácticas de tipo *pork barrel*, especialmente en el contexto de las difíciles negociaciones presupuestarias respecto del Transantiago y sus compensaciones para las regiones.

En regla general, para hacerse una idea del predominio electoral de los diputados en Chile, el cuadro 4 proporciona datos elocuentes sobre la capacidad *individual* de elección y reelección de los agentes diputacionales, desde el punto de vista del “Margen Absoluto de Seguridad Electoral” (MASE) que es alcanzado por un solo candidato, esto es sin necesidad de los votos de su compañero de lista.

**Cuadro 4: Evolución de los escaños conquistados por los partidos en base al Margen Absoluto de Seguridad Electoral (MASE) en elecciones legislativas, 1989-2005**

	1989	1993	1997	2001	2005
PDC	18	18	10	5	10
PPD	6	7	5	10	17
PS	No compitió	5	8	6	7
PRSD	1	0	1	0	3
RN	7	8	7	9	1
UDI	0	1	5	16	5
Totales en número de escaños	32	39	36	46	43
Totales en porcentaje de escaños	26,66%	32,5%	30%	38,33%	35,83%

Nota: Estas cifras no coinciden con el impacto del MASE a nivel de coaliciones, esencialmente porque una proporción variable de los candidatos, especialmente de la Alianza por Chile, ha competido como “independiente” sin etiqueta partidaria, lo que a su vez da cuenta del casi nulo rendimiento del MASE para la UDI hasta el 2001. Pero las variaciones de RN y la UDI también se explican por una distribución más simétrica de sus votaciones *por debajo* del MASE, exceptuando el 2001. Fuente: Alfredo Joignant, “Political Parties in Chile: Stable Coalitions, Inert Democracy”, en Kay Lawson (editora), *Political Parties and Democracy*, Greenwood Publishers, 5 vols. (en prensa).

Naturalmente, la información proporcionada por el cuadro 4 ofrece una información aproximativa del poder efectivo de los diputados en el territorio distrital y, junto a él, regional. Como se dijo, la eficacia política del poder electoral debe tomar en consideración la estructura general de la hegemonía, compartida o competitiva, entre senadores y diputados, tal como se desprende del caso de la Región de Coquimbo (entre el senador Pizarro y el diputado Walker).

La situación de los *alcaldes* es relativamente distinta, puesto que el predominio del PDC mediante agentes senatoriales y diputacionales hegemónicos no se reproduce siempre en este nivel

de elección. Como lo muestra el cuadro 5, el predominio del PDC a escala de la Concertación se confirma en Tarapacá y Arica-Parinacota con 5 Alcaldes de un total de 27 ediles que han sido electos desde 1992 en 11 comunas (aunque no respecto de la totalidad de los partidos, puesto Renovación Nacional esgrime 6 alcaldes, mientras que los independientes sumados a otras fuerzas exhiben 6 ediles). Sin embargo, cabe consignar que los ediles del PDC no atañen a ninguna de las dos ciudades principales (Arica e Iquique), en el marco de una distribución más irregular del número de mandatos (sólo la alcaldesa de Camarones Sonia Salgado exhibe cuatro mandatos): esto se ha traducido en un predominio alcaldicio compartido en Arica entre el socialista Iván Paredes y el RN Carlos Valcarce, mientras que en Iquique sobresale la duradera hegemonía del alcalde Jorge Soria. Dicho de otro modo, el predominio del PDC a nivel municipal en esta región no se ratifica totalmente, ni menos políticamente, sobre todo cuando se cualifican los municipios desde el punto de vista de su importancia. Esto quiere entonces decir que, a lo menos en este nivel de elección, la hegemonía partidaria se encuentra mucho más distribuida entre distintos partidos, lo que debiese explicarse por especificidades eminentemente locales que no reproducen las formas regionales de la hegemonía.

Lo anterior se torna aún más cierto en la región de Coquimbo, en donde extrañamente el PDC no ha poseído ningún alcalde desde 1992 en un total de 15 municipios. Esta particularidad se ha traducido en una hegemonía del PS (5 alcaldes) y del PPD (7 alcaldes), con una cierta ventaja para el primero al detener el municipio de La Serena. Resulta relativamente paradójal la situación de la región de Coquimbo, puesto que como vimos previamente la hegemonía política y electoral sí se observa de manera evidente a escala senatorial y diputacional. Esto sugiere entonces que, a lo menos en esta región, la hegemonía de agentes senatoriales y diputacionales se encuentra desconectada de los liderazgos comunales, lo que plantea la pregunta acerca de las lógicas que sustentan el duradero predominio del senador Jorge Pizarro y del diputado Patricio Walker.

Finalmente, en la región de Los Lagos, de lejos el territorio conformado por la mayor cantidad de comunas (30), lo que sobresale es una considerable dispersión del poder edilicio, en la medida que 114 agentes han sido electos como alcaldes desde 1992, esto es tres veces más que en la región de Coquimbo (con el doble de comunas) y cinco veces más que en Tarapacá y Arica-Parinacota (con el triple de municipios). Sin embargo, sólo en esta sureña región se aprecia el predominio alcaldicio del PDC, con 36 ediles electos desde 1992, lo que podría estar sugiriendo una mayor articulación entre la hegemonía a escala senatorial y diputacional y el predominio a nivel municipal.

**Cuadro 5.- Rotación comparada de los alcaldes: número de alcaldes, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)**

Regiones	Número de comunas	Número de alcaldes electos (todas las comunas)	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Tarapacá y Arica-Parinacota	11	27	3 alcaldes con cinco mandatos, 3 alcaldes con cuatro mandatos, 3 alcaldes con tres mandatos, 4 alcaldes con dos mandatos, 14 alcaldes con un mandato	PRSD (2), PDC (5), PS (1), RN (6), PPD (4), UDI (2), Otros más independientes (7)
Coquimbo	15	37	1 alcalde con cinco mandatos, 6 alcaldes con cuatro mandatos, 6 alcaldes con tres mandatos, 4 alcaldes con dos mandatos, 20 alcaldes con un mandato	PS (5), UDI (4), PPD (7), PRSD (1), PC o Juntos Podemos (3), Otros más independientes (17)
Los Lagos	30	114	4 alcaldes con cinco mandatos, 8 alcaldes con cuatro mandatos, 13 alcaldes con tres mandatos, 32 alcaldes con dos mandatos, 57 alcaldes con un mandato	RN (26), PS (12), UCC (4), PPD (6), PDC (36), PRSD (7), UDI (6), Otros más independientes (17)

En síntesis, no parece aventurado concluir que a medida que se desciende en los distintos niveles de poder político regional, la definitiva hegemonía del PDC a nivel de intendentes y su relativa traducción a escala senatorial y diputacional se torna sumamente problemática cuando se desemboca en los municipios. Se trata de un resultado relativamente contra-intuitivo, puesto que se podía hipotetizar que las sociedades hegemónicas a escala regional entre intendentes, senadores y diputados deberían recibir algún tipo de traducción en el plano local, lo que definitivamente no es cierto (exceptuando el caso de la región de Los Lagos). Esta disociación entre distintos tipos de legitimidad (de origen presidencial para los intendentes y electoral para el resto de las autoridades, aunque de naturaleza indirecta para los consejeros regionales) y niveles de administración del poder en cada una de estas regiones, puede explicarse por diversas razones:

- por dinámicas de nacionalización de la vida política local, caracterizadas por formas de convergencia y congruencia de las lógicas partidarias entre los distintos niveles de elección o nominación (casos de las regiones de Coquimbo y de Los Lagos);
- por dinámicas de localización de la vida política nacional, definidas por fenómenos de divergencia e incongruencia entre hegemonías partidarias en los distintos niveles de elección o nominación (caso de la antigua región de Tarapacá y Arica-Parinacota);
- por el desigual predominio de lógicas familiares de transmisión del poder político y electoral en algunos de los niveles de elección, las que son mucho más acentuadas en Tarapacá y Arica-Parinacota;
- por la desigual distribución entre regiones del caciquismo o caudillismo local y de determinadas formas de liderazgo clientelar;
- por situaciones de rivalidad política al interior de las coaliciones o partidos cuya intensidad no se reproduce de modo idéntico de una región a otra.

Son estas hipótesis explicativas las que son interesantes de testear respecto de los consejeros regionales, cuyo modo de generación de corte indirecto podría traducirse en formas de incidencia del poder que es detentado por los agentes hegemónicos senatoriales, diputacionales y alcaldicios en cada una de las regiones estudiadas.

**Cuadro 6.- Rotación comparada de los Consejeros Regionales (CORES): número de CORES, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1992-2009)**

Regiones	Número de CORES	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Tarapacá y Arica-Parinacota	59	1 CORE con cuatro mandatos, 2 CORES con tres mandatos, 12 CORES con dos mandatos, 44 CORES con un mandato	(RN) 14 (PS) 6 (PPD) 6 (UDI) 7 (PDC) 11 (PRSD) 4 (PC) 1 (INDEP y otros) 10
Coquimbo	59	1 CORE con cinco mandatos, 1 CORE con cuatro mandatos, 4 CORES con tres mandatos, 13 CORES con dos mandatos, 40 CORES con un mandato	(RN) 13 (PS) 5 (PPD) 10 (UDI) 5 (DC) 16 (PRSD) 6 (PC) 2 (INDEP) 2
Los Lagos	62	0 CORE con cinco mandatos, 2 CORE con cuatro mandatos, 3 CORE con tres mandatos, 15 CORE con dos mandatos, 42 CORE con un mandato	(RN) 12 (PS) 10 (PPD) 6 (UDI) 12 (DC) 19 (PRSD) 2 (PRI) 1

Contrariando los estereotipos y prejuicios acerca de consejeros regionales que tenderían a permanecer en sus cargos mandato tras mandato, llama la atención que sean relativamente pocos los CORES que exhiben a lo menos dos mandatos: 15 CORES de un total de 59 (25,4%) que han sido electos en Tarapacá y Arica-Parinacota, con 44 CORES que sólo exhiben un mandato; 19 CORES de un total de 59 (32,20%) en Coquimbo, con 40 CORES que esgrimen tan sólo un mandato. Estas cifras indican una sorprendentemente baja permanencia de los consejeros regionales, habida cuenta que la gran mayoría de ellos no repostula (o no es repostulado por quienes tienen incidencia en la constitución de las ofertas partidarias de candidaturas). Esto estaría indicando que la posición de consejero regional no constituye una plataforma atractiva para posiciones de jerarquía superior, tal como se desprende de la información proporcionada por el cuadro 7, el que refleja las distintas modalidades verticales y horizontales de circulación entre posiciones de poder político en la región. Así, en lo que se refiere a los consejeros regionales, tan sólo cinco de ellos en las tres regiones bajo estudio lograron transitar hacia posiciones de autoridad ejecutiva, concretamente hacia cargos de alcalde (en cuatro casos) o de intendente (en una sola oportunidad). Naturalmente, no es posible responder a la pregunta si el acceso a estas posiciones ejecutivas de jerarquía superior se explica exclusivamente por el hecho de haber sido consejero regional (son demasiado excepcionales los casos para emprender algún tipo de análisis estadístico), o por motivos que trascienden dicha posición (como por ejemplo racionalidades partidarias regionales, recursos personales de naturaleza caudillista o caciquista o afinidades con algún diputado o senador). Tampoco es posible saber si el haber sido consejero regional sirvió de eventual plataforma para acceder a posiciones más horizontales, como las de concejal, puesto que carecemos de esos datos. Lo que sí cabe preguntarse es acerca de las modalidades de salida de la posición de consejero regional, y de los tipos de

reconversión política o profesional que se encuentran involucrados, lo que emprenderemos un poco mas adelante a partir de una encuesta que fue aplicada a una muestra de alcaldes, concejales y consejeros regionales en la región de Coquimbo.

**Cuadro 7.- Modos de circulación vertical y horizontal de las autoridades regionales (en número de personas)**

Regiones	CORE hacia Alcalde o Intendente	Alcalde hacia Diputado o Senador	Intendente hacia Alcalde	Intendente hacia Diputado o Senador	Diputado hacia Alcalde
Arica y Parinacota	1 (Héran Lagos, de CORE a Alcalde), 1 (de CORE a intendente, Luis Rocafull)	1 (Iván Paredes)	0	0	1 (Carlos Valcarce)
Coquimbo	2 (Norman Araya y Gary Valenzuela, ambos de CORES a Alcaldes)	0	0	0	0
Los Lagos	1 (Carlos Mancilla, de CORE a Alcalde)	0	2 (Rabindranath Quinteros, Jaime Bertin)	1 (Patricio Vallespín)	0

En términos generales, el cuadro 7 es bastante aleccionador respecto de las modalidades generales de circulación entre posiciones:

- de consejero regional hacia alcalde o intendente
- de alcalde hacia diputado o senador
- de intendente hacia alcalde
- de intendente hacia diputado o senador
- de diputado hacia alcalde.

Una vez más se reitera una representación contra-intuitiva de la realidad, puesto que son muy pocos los casos de transiciones exitosas desde una (o varias) posición (es) a otra (s). En efecto, han sido tan sólo 10 agentes en quienes se puede presumir algún tipo de uso estratégico de la posición ocupada para acceder vertical u horizontalmente a otra posición. Si bien los datos del cuadro 7 se refieren a agentes que accedieron *exitosamente* desde una posición a otra, cabría precisar este juicio incorporando a aquellos otros agentes que fracasaron en el intento, por ejemplo "saltando" desde un cargo de intendente a candidaturas diputacionales o senatoriales. Sin embargo, todo indica que la respuesta final a la pregunta acerca de las modalidades de circulación entre posiciones no experimentaría grandes cambios. En tal sentido, no parece posible sostener, a lo menos para las tres regiones bajo estudio, que las posiciones de poder político configuren un mercado de puestos (electivos, semi-electivos o de nominación) capturado por la población general de los agentes políticos e institucionales presentes en la región.

Finalmente, es conveniente interrogarse sobre los patrones sociales generales de acceso y salida de las posiciones de alcalde, consejero regional y concejal. Para tal efecto, disponemos de una pequeña encuesta sobre una muestra de 2 alcaldes, 12 concejales y 14 consejeros regionales *actuales* de la región de Coquimbo (N=28), cuyos resultados deben ser interpretados con cautela debido a los efectos de selección de la muestra, la que sub-representa a los agentes de la derecha

opositora. Si bien estos datos no permiten ningún tipo de generalización, ni en lo que concierne a la historia de la totalidad de los agentes institucionales de la región, ni menos hacia las otras dos regiones estudiadas, la encuesta proporciona pese a todo información valiosa para la formulación de hipótesis sociológicas respecto de las propiedades de los agentes encuestados.

Tal como se desprende del cuadro 8, se constata la considerable ausencia de agentes que exhiben algún tipo de trayectoria de tipo “paracaidista”, esto es provenientes de otras regiones, puesto que el 88,9% de los entrevistados declara haber nacido en la región. Resulta aún más llamativo que la totalidad de los alcaldes y concejales nacieran en las ciudades en donde se desempeñan como autoridades locales, lo que da cuenta de una indiscutible legitimidad geográfica de origen.

**Cuadro 8.- Región de nacimiento de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo (N=28)**

Región de origen	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%
Nacido en la ciudad y en la región	2	100	11	91,7	10	76,9	23	85,2
Nacido en otra ciudad de la región			1	8,3			1	3,7
Nacido en otra ciudad fuera de la región					3	23,1	3	11,1
Total	2	100	12	100,0	13	100,0	27	100,0

En lo que se refiere a los niveles de educación de la muestra de encuestados (cuadro 9), sólo un 32,1% exhibe una formación universitaria completa, a quienes se suma un 14,3% con formación universitaria o técnica sin título. Si bien estos datos sugieren que el nivel educacional no determina a primera vista el acceso a alguna de las tres posiciones estudiadas, es importante tomar nota que a medida que se desciende desde la posición de alcalde a la de consejero regional, desembocando en las concejalías, la formación universitaria (separada de la técnica con título) declina considerablemente, lo que denota una jerarquía de las posiciones fuertemente articulada con la jerarquía de los diplomas, lo que confirma los hallazgos de la literatura científica sobre estas materias.

**Cuadro 9.- Niveles de educación de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo**

Educación	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.
Media			3	25	2	14,3	5	17,9
Universitaria completa	2	100	2	16,7	5	35,7	9	32,1
Técnica con título			1	8,3	3	21,4	4	14,3
Universitaria o técnica sin título			4	33,3	3	21,4	7	25
Estudios de Postgrado			2	16,7	1	7,1	3	10,7
Total	2	100	12	100	14	100	28	100

Los datos sobre la ocupación remunerada en la que se desempeñan los ocupantes de las tres posiciones bajo estudio son sumamente interesantes para los fines de este estudio. Como se puede apreciar en el cuadro 10, dos tercios de la muestra (eliminando a los alcaldes en razón del carácter a tiempo completo del ejercicio del cargo) de consejeros regionales y concejales declara desempeñarse en el sector privado. Se trata de un dato relevante, puesto que permite descartar la hipótesis de captura de estas dos posiciones por funcionarios públicos en instituciones y agencias descentralizadas o desconcentradas. Junto a lo anterior, es posible explicarse que el desempeño de

estas dos posiciones (semi-electivas y electivas, respectivamente) sea de naturaleza más bien transitoria, con costos relativamente bajos en caso de pérdida de la posición, puesto que la salida del cargo y la posterior reconversión se encuentra ya garantizada por el desempeño laboral en el sector privado.

**Cuadro 10.- Desempeño laboral remunerado, público y privado, de la muestra de consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo.**

¿Tiene alguna otra ocupación remunerada en el sector Público o privado?	Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.
Si, en el sector Público	3	30	4	33,3	7	31,8
Si, en el sector Privado	7	70	8	66,7	15	68,2
Total	10	100	12	100	22	100

Si, como dijimos, existe una evidente sub-representación de los alcaldes, consejeros regionales y concejales de origen opositor adscritos a la Alianza por Chile (ver cuadro 11), es pese a todo interesante observar que la inmensa mayoría de los agentes encuestados declara ocupar o haber ocupado “un cargo” en su partido de origen. En efecto, tal como se desprende del cuadro 12, el 92,9% de la totalidad de los agentes declara haber ocupado algún “cargo” directivo en su organización. Más interesante aún es el hecho que esta distribución es decreciente a medida que se pasa de la posición de alcalde (100%) a la de consejero regional (92,9%), para desembocar en dos tercios de los concejales que declaran ocupar o haber ocupado cargos directivos en sus partidos. Lo que estos datos expresan es que en el origen del acceso a cada una de estas tres posiciones se encuentra depositada una confianza partidaria menos marcada por el mero militatismo que por lógicas de jerarquía organizacional. En tal sentido, resulta pertinente preguntarse acerca del tipo de posiciones partidarias jerárquicas, esto es si se trata de cargos directivos de nivel nacional, regional o comunal. A este respecto, el cuadro 13 muestra que la mayoría de los encuestados se ha desempeñado como dirigente comunal (47,6%), secundados por dirigentes regionales (28,6%) y nacionales (23,8%). Así, estos datos complementan lo dicho anteriormente acerca de las jerarquías partidarias involucradas, al tratarse de posiciones directivas eficientes en el espacio regional, las que probablemente no se distribuyen aleatoriamente: a modo de hipótesis, es plausible que las posiciones de jerarquía partidaria de nivel comunal permitan acceder preferentemente a concejalías, mientras que los cargos directivos de la región se encuentren en el origen de las consejerías regionales. En cuanto a las posiciones partidarias de jerarquía nacional, es probable que éstas aludan a cargos en instancias directivas colectivas (del tipo comité central o consejos nacionales), sin que sea posible precisar a qué tipo de posiciones electivas o semi-electivas de la región los cargos partidarios nacionales permiten acceder.

**Cuadro 11.- Militantismo partidario de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo.**

¿En qué partido Milita?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.	Recuento	% col.
Partido comunista			1	8,3	1	7,14	2	7,4
Partido demócrata cristiano	1	50	2	16,7	4	28,57	7	25,9
Partido por la democracia					1	7,14	1	3,7
Partido radical socialdemócrata			3	25	1	7,14	4	14,8
Partido socialista de Chile	1	50	1	8,3	3	21,43	5	18,5
Renovación nacional			2	16,7	2	14,29	4	14,8
Unión demócrata independiente			3	25	1	7,14	4	14,8
No milita en ningún partido					1	7,14		

Total	2	100	12	100	14	100	27	100
-------	---	-----	----	-----	----	-----	----	-----

**Cuadro 12.- Tasa de ocupación pasada o presente de cargos en los partidos de origen de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo**

Ocupa o ha ocupado un cargo en su partido	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	6	66,7	13	92,9
No			3	33,3	1	7,1
Total	2	100	9	100	14	100

**Cuadro 13.- Jerarquía de las posiciones partidarias ocupadas en el pasado o en el presente por los miembros de la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo.**

Nivel del cargo en su partido	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Nacional	2	40	5	45,5	5	23,8
Regional	2	40	4	36,4	6	28,6
Comunal	1	20	2	18,2	10	47,6
Total	2	100	6	100	12	100

Lo anterior se refrenda con la pregunta de si el partido en el que se milita facilita o dificulta el acceso a las posiciones de poder político regional o comunal, en donde el 65,4% de los entrevistados opina que dicho acceso es facilitado por pertenecer a un partido y, como dijimos, por haber ejercido en ellos cargos de dirección (cuadro 14). Desglosando estos datos por el tipo de posición a la que se pudo acceder en la región, la militancia partidaria es mucho más eficiente para los consejeros regionales, lo que se explica por un modo de generación de naturaleza indirecta que supone recibir el apoyo de la comunidad de concejales al cabo de negociaciones eminentemente políticas. Sin embargo, esto deja de ser cierto para los alcaldes y los concejales, quienes pueden esgrimir una legitimidad electoral más personal, la que no depende necesariamente de la militancia en partidos políticos.

**Cuadro 14.- ¿Militar o no en un partido facilita o dificulta el acceso a la posición de alcalde, consejero regional o concejal en la región de Coquimbo?**

¿El partido en que usted milita facilita o dificulta la inserción de los actores regionales y locales en su estructura?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Facilita	1	50	5	45,5	11	84,6	17	65,4
Dificulta	1	50	6	54,5	2	15,4	9	34,6
Total	2	100	11	100	13	100	26	100

Con el fin de abordar la pregunta acerca del tipo de relaciones que sostienen los alcaldes, los consejeros regionales y los concejales de la muestra con los senadores y diputados de la región y de la misma coalición, los cuadros 15 y 16 ofrecen información relevante sobre ellas.

**Cuadro 15.- ¿Se relaciona o no con algún senador de su misma coalición?**

¿Se relaciona con el senador de su misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100,0	10	83,3	10	71,4
No	0	0,0	2	16,7	4	28,6
Total	2	100,0	12	100,0	14	100,0

**Cuadro 16.- ¿Se relaciona o no con algún diputado de la misma coalición?**

¿Se relaciona con diputado de la misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	7	58,3	10	71,4	19	67,9
No			5	41,7	4	28,6	9	32,1
Total	2	100	12	100	14	100	28	100

Es así como el 71,4% de la muestra de entrevistados declara relacionarse con algún senador y un 67,9% con algún diputado de la misma coalición, porcentajes absolutamente comparables en ambos casos, en donde la leve diferencia observada podría explicarse por el mayor perímetro de actuación de los agentes senatoriales. Más interesante aún es constatar que tampoco se observan diferencias en los tipos de relaciones con los senadores y diputados de la misma coalición (cuadros 17 y 18). En ambos casos, entre un cuarto y un tercio de la muestra de alcaldes y consejeros regionales declara poseer una amistad personal con el agente senatorial o diputacional, un promedio que declina dramáticamente entre la población de concejales. En cuanto al respaldo político que los alcaldes y consejeros regionales experimentan por parte de los agentes senatoriales o diputacionales, los alcaldes lo explicitan relativamente con más frecuencia que los consejeros regionales y concejales. A su vez, y de manera algo contra-intuitiva, son los concejales quienes reconocen recibir más respaldo de los senadores que los consejeros regionales, lo que deja de ser cierto para los diputados, respecto de quienes son los consejeros regionales quienes declaran sentirse relativamente más respaldados en términos políticos. Si bien las diferencias no son considerables, estos datos podrían estar reflejando una incipiente división del trabajo político en la región entre diputados y senadores, en el sentido en que los primeros preferirían distribuir su respaldo con algo más de frecuencia hacia los consejeros regionales, mientras que los segundos lo harían con los concejales, lo que podría explicarse por afanes de influencia en los modos de generación de los CORES: en efecto, en la medida que los consejeros regionales son electos por la comunidad de concejales, resulta plausible hipotetizar acerca de un protagonismo relativamente mayor de los agentes senatoriales en relación a los concejales. En cualquier caso, tanto los alcaldes como los consejeros regionales y concejales reconocen que sus relaciones con los senadores y diputados de la misma coalición están marcadas por lógicas utilitarias, puesto que todos reconocen recibir apoyo para la generación y ejecución de proyectos.

**Cuadro 17.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún senador de la misma coalición.**

Tipo de relación con el senador de su misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %
Respaldo Político	2	50,0	5	31,2	5	21,7
Recurso para campañas	0	0,0	2	12,5	1	4,3
Apoyo generación de proyectos	0	0,0	4	25,0	5	21,7
Apoyo ejecución de proyectos	1	25,0	2	12,5	3	13,0
Amistad personal	1	25,0	1	6,2	7	30,4

Relaciones profesionales	0	0,0	0	0,0	2	8,7
Otras	0	0,0	2	12,5	0	0,0
Total	2	100	10	100	10	100

**Cuadro 18.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún diputado de la misma coalición.**

Tipo de relación con diputados de misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %
Respaldo Político	2	33,3	3	18,8	6	24,0
Recurso para campañas	0	0,0	2	12,5	1	4,0
Apoyo generación de proyectos	1	16,7	4	25,0	4	16,0
Apoyo ejecución de proyectos	1	16,7	2	12,5	4	16,0
Amistad personal	2	33,3	2	12,5	8	32,0
Relaciones profesionales	0	0,0	2	12,5	2	8,0
Otras	0	0,0	1	6,2	0	0,0
Total	2	100	7	100	10	100

Los datos anteriormente expuestos dejan de ser ciertos en lo que se refiere a las relaciones sostenidas con los diputados y senadores de otra coalición, puesto que alrededor de dos tercios de los consejeros regionales y concejales declaran no relacionarse con agentes senatoriales y diputacionales opositores. Llama la atención, sin embargo, que el 80% de los consejeros regionales declare una amistad personal con el diputado opositor y el 100% de los mismos con el senador opositor, aunque con muy pocos casos de entrevistados (cuadros 19, 20, 21 y 22).

**Cuadro 19.- ¿Se relaciona o no con algún senador de otra coalición?**

¿Se relaciona con el senador de la otra coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	1	50,0	4	33,3	3	21,4
No	1	50,0	8	66,7	11	78,6
Total	2	100	12	100	14	100

**Cuadro 20.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún senador de otra coalición.**

Tipo de relación con el senador de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %	Casos	Resp. %
Respaldo Político	0	0,0	2	25,0	0	0,0
Recurso para campañas	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Apoyo generación de proyectos	0	0,0	2	25,0	0	0,0
Apoyo ejecución de proyectos	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amistad personal	0	0,0	3	37,5	3	100,0
Relaciones profesionales	1	100,0	1	12,5	0	0,0
Otras	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	1	100	4	100	3	100

**Cuadro 21.- ¿Se relaciona o no con algún diputado de otra coalición?**

¿Se relaciona con diputados de otra coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	4	33,3	5	35,7	11	39,3
No			8	66,7	9	64,3	17	60,7
Total	2	100	12	100,0	14	100,0	28	100,0

**Cuadro 22.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con algún diputado de otra coalición.**

Tipo de relación con diputados de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	25	1	16,7		
Apoyo generación de proyectos	1	25	1	16,7		
Amistad personal	1	25	1	16,7	4	80

Finalmente, en lo que se refiere a las relaciones que los consejeros regionales y los concejales<sup>9</sup> sostienen con los alcaldes (de la propia coalición y de otra coalición), lo que sobresale de los cuadros 23, 24, 25 y 26 es una representación sumamente utilitaria entre los agentes. Es así como el 76,9% de los consejeros regionales y el 80% de los concejales declaran relacionarse con el o los alcaldes de la coalición propia (cuadro 23), porcentajes que declinan relativamente cuando la pregunta se refiere a alcaldes de otra coalición, aun cuando se observa una gran mayoría de consejeros regionales y concejales que responden afirmativamente (cuadro 24). El utilitarismo de las relaciones entre los agentes involucrados es mucho más nítida, sin embargo, entre alcaldes, consejeros regionales y concejales de la misma coalición, lo que no debiese llamar a sorpresa, puesto que se trata de relaciones de utilitarismo político en el marco de la generación y ejecución de proyectos, recursos para campañas y respaldo político, cuatro ítems que participan del 60% de las respuestas a la pregunta referida al tipo de relación, a lo que cabría sumar una importante proporción de personas que reconocen una amistad personal con el edil (cuadro 24). Lo anterior deja de ser cierto cuando la pregunta concierne a alcaldes de otra coalición: en este caso, el utilitarismo declina en algo más de 20 puntos, lo que también es explicable por la naturaleza de un vínculo de rivalidad y competencia, el que deja menos espacio para la cooperación.

**Cuadro 23.- ¿Se relaciona con algún alcalde la misma coalición?**

¿Se relaciona con alcalde de la misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	1	100	8	80	10	76,9	19	79,2
No			2	20	3	23,1	5	20,8

**Cuadro 24.- Tipo de relación sostenida con los alcaldes de la misma coalición.**

Tipo de relación con alcaldes la misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	33,3	4	16,7	4,0	17,4
Recurso para campañas			2	8,3	2,0	8,7

9 Dado que la muestra de alcaldes es pequeñísima (dos casos que se reducen a uno sólo cuando se trata de abordar las relaciones *entre* ediles), optamos por abordar únicamente la estructura de relaciones entre por una parte los consejeros regionales y concejales y por la otra los alcaldes.

Apoyo generación de proyectos	1	33,3	4	16,7	5,0	21,7
Apoyo ejecución de proyectos			5	20,8	4,0	17,4
Amistad personal	1	33,3	5	20,8	7,0	30,4
Relaciones profesionales			3	12,5	1,0	4,3
Otras			1	4,2		
Total	1	100	7	100	10,0	100

**Cuadro 25.- ¿Se relaciona o no con alcaldes de otra coalición?**

¿Se relaciona con alcaldes de otra coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	1	100	7	70	8	61,5	16	66,7
No			3	30	5	38,5	8	33,3
Total	1	100	10	100	13	100,0	24	100,0

**Cuadro 26.- Tipo de relación sostenida con los alcaldes de otra coalición**

Tipo de relación con alcaldes de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político			2	18,2	1,0	10
Recurso para campañas			1	9,1		
Apoyo generación de proyectos			2	18,2	1,0	10
Apoyo ejecución de proyectos			1	9,1	4,0	40
Amistad personal	1	50	1	9,1	4,0	40
Relaciones profesionales	1	50	4	36,4		
Total	1	100	7	100	8,0	100

En lo que se refiere a las relaciones que sostienen los alcaldes, consejeros regionales y concejales de la muestra con el intendente, no resulta sorprendente el masivo reconocimiento de la existencia de un vínculo (cuadro 27). Distinto es el caso de la naturaleza de la relación, ya que a diferencia con otros agentes, lo que se desprende del cuadro 28 es un vínculo de naturaleza utilitaria que admite una interpretación en términos de confusión patrimonial. Utilitaria en el sentido que bastante más de la mitad de los agentes declara sentirse respaldado políticamente o apoyado en la generación y ejecución de proyectos por parte del intendente. Pero es también una relación interpretable en términos patrimoniales, en el sentido que una importante proporción de los alcaldes, consejeros regionales y concejales señala tener una amistad personal con el intendente (por ejemplo, el 24% de los CORES así lo informa), lo que puede ser complementado con el dato según el cual el 36,4% de los concejales declara poseer relaciones profesionales con el representante del ejecutivo en la región. Si le concedemos importancia a esta dimensión de relaciones profesionales y su interpretación en términos patrimoniales, es porque debemos recordar que una gran mayoría de consejeros regionales y concejales se desempeña laboralmente en el sector privado (ver cuadro 10), lo que introduce una relativa ambigüedad en la respuesta a esta pregunta.

**Cuadro 27.- ¿Se relaciona o no con el intendente?**

¿Se relaciona con el Intendente?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	7	70	13	92,9	22	84,6
No			3	30	1	7,1	4	15,4
Total	2	100	10	100	14	100	26	100

**Cuadro 28.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con el intendente.**

Tipo de relación con el Intendente	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	14,3	1	9,1	3	12
Apoyo generación de proyectos	2	28,6	3	27,3	6	24
Apoyo ejecución de proyectos	2	28,6	2	18,2	7	28
Amistad personal	1	14,3			6	24
Relaciones profesionales	1	14,3	4	36,4	2	8
Otras			1	9,1	1	4
Total	2	100	7	100	13	100

Finalmente, cabe interrogarse sobre la naturaleza de las relaciones que sostienen los alcaldes, consejeros regionales y concejales con la comunidad general de CORES. Es así como la relación con los consejeros regionales de la misma coalición es casi unánimemente reconocida por los tres tipos de actores (cuadro 29), del mismo modo que con consejeros regionales de otra coalición, aunque en este último caso en proporciones relativamente menores (la totalidad de los alcaldes dice hacerlo, seguidos por el 64,3% de los CORES), siendo los concejales el único agente que infringe este patrón de conducta<sup>10</sup> (cuadro 30). En cuanto al *tipo* de relaciones que se encuentran involucradas en este reconocimiento de interacciones con los consejeros regionales, lo que prevalece son vínculos de cooperación *política* cuando se trata de CORES de la misma coalición (las alternativas de “respaldo político”, “apoyo a la generación de proyectos” y “apoyo a la ejecución de proyectos” concentran la gran mayoría de las respuestas de los concejales y de los CORES) (cuadro 31). Distinto es el caso de los patrones de interacción con consejeros regionales de otra coalición, en donde predominan relaciones más diversificadas y equilibradas entre las distintas alternativas de respuesta, especialmente entre los concejales (cuadro 32).

**Cuadro 29.- ¿Se relaciona o no con consejeros regionales de la misma coalición?**

¿Se relaciona con CORES de la misma coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	11	100	12	85,7	25	92,6
No					2	14,3	2	7,4
Total	2	100	11	100	14	100,0	27	100,0

**Cuadro 30.- ¿Se relaciona o no con consejeros regionales de otra coalición?**

¿Se relaciona con CORES de otra Coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	4	36,4	9	64,3	15	55,6
No			7	63,6	5	35,7	12	44,4
Total	2	100	11	100	14	100	27	100

10 Lo que se explica por las escasas oportunidades de encuentro -cooperativo o competitivo- entre agentes que habitan y frecuentan espacios distintos de administración, comunal para los concejales y regional para los CORES.

**Cuadro 31.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los consejeros regionales de la misma coalición.**

Tipo de relación CORES de la misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	25	6	26,1	8	26,7
Recurso para campañas			2	8,7	1	3,3
Apoyo generación de proyectos	1	25	3	13,0	6	20
Apoyo ejecución de proyectos	2	50	6	26,1	4	13,3
Amistad personal			2	8,7	8	26,7
Relaciones profesionales			3	13,0	3	10
Otras			1	4,3		
Total	2	100	10	100	12	100

**Cuadro 32.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los consejeros regionales de otra coalición.**

Tipo de relación con CORES de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político			1	20	1	5,9
Recurso para campañas			1	20		
Apoyo generación de proyectos	1	20	1	20	5	29,4
Apoyo ejecución de proyectos	2	40			3	17,6
Amistad personal	1	20	1	20	6	35,3
Relaciones profesionales	1	20			2	11,8
Otras			1	20		
Total	2	100	4	100	9	100

En lo que se refiere a las relaciones que estas tres clases de agentes sostienen con los *concejales*, también se observan formas generalizadas de interacción cuando se trata de concejales de la misma coalición (cuadro 33), con diferencias de entre 20 y 40 puntos cuando se les pregunta a los entrevistados sobre si mantienen o no relaciones con concejales de otra coalición (cuadro 34). Al interrogarnos acerca del *tipo* de relaciones que se encuentran así aludidas, llama la atención un patrón de interacción de corte utilitario y patrimonial cuando se trata de concejales de la misma coalición, con un fuerte predominio de las alternativas “amistad personal” y “relaciones profesionales” entre los propios concejales (55% sumando las respuestas a ambos items), un patrón que declina al 30,3% de las respuestas entre los consejeros regionales (cuadro 35). Sin embargo, resulta aún más sorprendente que este mismo patrón se aprecie en las relaciones sostenidas con los concejales de otra coalición, con tasas superiores (las alternativas “amistad personal” y “relaciones profesionales” concitan casi el 54% de las preferencias de los concejales y de los consejeros regionales, en este último caso con un curioso predominio de la amistad personal -46,7%- con los concejales de otra coalición) (cuadro 36). Si se puede hablar de un patrón de interacción utilitario y patrimonial, es porque las alternativas “amistad personal” y “relaciones profesionales” guardan a primera vista escasa relación con vínculos de naturaleza más política, lo que permite hipotetizar acerca del predominio del interés afectivo y personal (en este caso porque se trata de relaciones profesionales), lo que se debe probablemente a que los encuentros -formales e informales- con los concejales se producen en espacios susceptibles de generar sociabilidad.

**Cuadro 33.- ¿Se relaciona o no con concejales de la misma coalición?**

¿Se relaciona con Concejales de la misma Coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	10	90,9	13	92,9	25	92,6
No			1	9,1	1	7,1	2	7,4
Total	2	100	11	100	14	100	27	100

**Cuadro 34.- ¿Se relaciona o no con concejales de otra coalición?**

¿Se relaciona con Concejales de otra Coalición?	Alcalde		Concejal		Consejero Regional		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Si	2	100	6	54,5	10	71,4	18	66,7
No			5	45,5	4	28,6	9	33,3
Total	2	100	11	100,0	14	100,0	27	100,0

**Cuadro 35.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los concejales de la misma coalición**

Tipo de relación con concejales de la misma coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político	1	14,3	3	15	8	24,2
Recurso para campañas					2	6,1
Apoyo generación de proyectos	2	28,6	3	15	6	18,2
Apoyo ejecución de proyectos	1	14,3	2	10	7	21,2
Amistad personal	1	14,3	6	30	8	24,2
Relaciones profesionales	2	28,6	5	25	2	6,1
Otras			1	5		
Total	2	100	9	100	13	100

**Cuadro 36.- Tipo de relación sostenida por la muestra de alcaldes, consejeros regionales y concejales de la región de Coquimbo con los concejales de otra coalición**

Tipo de relación con concejales de otra coalición	Alcalde		Concejal		Consejero Regional	
	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.	Casos	% Resp.
Respaldo Político					1	6,7
Apoyo generación de proyectos	1	20	3	23,1	4	26,7
Apoyo ejecución de proyectos	1	20	3	23,1	2	13,3
Amistad personal	1	20	4	30,8	7	46,7
Relaciones profesionales	2	40	3	23,1	1	6,7
Total	2	100	6	100	10	100

En síntesis, la encuesta administrada a 28 agentes en la región de Coquimbo proporciona información interesante acerca de los modos de acceso a las posiciones de alcalde, consejero regional y concejal, así como sobre el tipo de relaciones que los distintos agentes sostienen entre sí y con el intendente. La representación que se desprende de los patrones de interacción es compleja, puesto que en ellos se observan racionalidades políticas, utilitarias y patrimoniales que varían en alcance e importancia de un agente a otro.

A partir de ahora, lo que cabe preguntarse es cómo estos patrones podrían afectar las preferencias y los comportamientos de los agentes en el contexto doctrinario promovido por la OCDE y el Consorcio para la Reforma del Estado. Para tal efecto, es importante detenerse

brevemente en ambas doctrinas descentralizadoras, con el fin de identificar tensiones, contradicciones y complementariedades.

### **¿La OCDE versus los think tanks chilenos?: tendencias y tensiones doctrinarias.**

Estos dos documentos de “doctrina” descentralizadora son portadores de visiones y concepciones que en algunos aspectos son complementarias, mientras que en otros se encuentran en una relación de tensión, y eventualmente de contradicción. En primera aproximación, llama la atención la diferencia de enfoques entre ambos documentos: mientras la OCDE privilegia una mirada que toma sistemáticamente en consideración a los territorios de las regiones de Chile, el Consorcio para la Reforma del Estado privilegia una concepción del aparato estatal, especialmente el central, con una clara indiferencia respecto de las especificidades de los territorios involucrados. Si bien estas diferencias se explican por elecciones de método, pese a todo ambos documentos expresan algún tipo de doctrina acerca de lo que descentralizar quiere decir.

Es así como, para la OCDE, la descentralización supone tomar muy en serio, además de las necesidades de participación de los ciudadanos, las características generales y particulares de los territorios regionales, con el fin de plasmar sobre ellos instituciones adaptadas a sus exigencias. En cuanto al Consorcio para la Reforma del Estado, no es una casualidad si la totalidad de su lenguaje es portador de categorías e ideas de política (*policy*) de corte modernizador, en donde son las instituciones y el aparato estatal los que requieren ser modernizados, independientemente (o casi) de las características y singularidades de los territorios implicados. En tal sentido, puede entenderse que el consenso observable entre los *think tanks* del Consorcio, se refiera fundamentalmente a necesidades de coordinación sistémica de políticas y agencias públicas de gran alcance, así como a la introducción de mecanismos meritocráticos destinados al personal estatal (mediante distintas modalidades de incentivos), los que podrían ser replicados en niveles de gobierno sub-nacional, con una clara predilección por los municipios.

En lo que se refiere a las dos concepciones de la descentralización que se encuentran involucradas, el informe de la OCDE identifica claramente, y con razón, un verdadero dilema chileno, el que consiste en una tensión entre dos dinámicas contradictorias, cada una de ellas encontrándose en el origen de opciones específicas de política:

- por una parte, la OCDE sostiene que “la proximidad ayuda a entender y adaptar la respuesta a las demandas/oportunidades locales específicas”, lo que conduce a otorgar “poderes de decisión a los niveles inferiores de gobierno, al estar más cerca de los ciudadanos” (p.188);
- por otra parte, “retener el control en el nivel central ayuda a alcanzar metas nacionales y a asegurar coherencia territorial” (p.188).

Lo interesante en estas dos dinámicas contradictorias es que, al final de cuentas, permiten justificar dos concepciones contrapuestas de la descentralización en Chile. Así, mientras la OCDE opta por una estrategia de descentralización *territorial* con autoridades electas, el Consorcio para la Reforma del Estado privilegia una estrategia de descentralización *funcional*, no necesariamente a partir de autoridades democratizadas, y en cualquier caso de manera subordinada a la centralidad coordinadora de un Estado central reformado y modernizado. No es una casualidad, en efecto, si la OCDE plantea para Chile como objetivo central “una democracia más fuerte y con mayor participación, un *management* público más eficiente y una competitividad regional mejorada” (p.179), lo que se contrapone con la postura asumida por el Consorcio de *think tanks* según la cual se trata de descentralizar los “instrumentos de gestión tanto en recursos financieros como en recursos humanos” (p.11), sin presuponer algún tipo de descentralización de la iniciativa, vale decir del poder de idear y decidir.

Es importante no perder de vista esta tensión entre el enfoque de la OCDE y la concepción del Consorcio para la Reforma del Estado, la que no se resuelve ni dirime única y exclusivamente apelando a buenas o mejores razones. En efecto, ambas concepciones se encuentran racionalmente fundadas, a partir de elecciones de determinados valores.

En el caso del Consorcio, lo que realmente importa es el reconocimiento de una necesidad derivada de un diagnóstico del Estado chileno, el que es difícilmente discutible: su “fragmentación actual”, carente de “flexibilidad organizacional” y sin orientaciones hacia resultados, imperfectamente profesionalizado e indiferente ante el valor atribuido al mérito (p.7 y 8). Sin duda, se trata de un diagnóstico fundado en razones, y que además es portador de una determinada concepción del Estado, al ser concebido como “prestador de servicios” (p.5), lo que explica el predominio de los principios de efectividad y eficiencia (p.5). Puede entonces entenderse que los desafíos derivados de estas elecciones de valores sean, para el Consorcio, los siguientes:

- “de gestión y coordinación horizontal y vertical de la acción del Estado” (p.7);
- “de coordinación y orientación hacia el resultado, con flexibilidad organizacional” (p.7);
- de “profesionalización del servicio público” (p.7),

lo que justifica, por consiguiente, la creación de una Oficina de la Presidencia mediante la fusión de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y de Gobierno.

Mientras que en el documento del Consorcio prevalece una concepción modernizadora de corte ingenieril fundamentalmente referida a la estructura y las funciones del Estado central<sup>11</sup>, fuertemente indiferente ante las especificidades de los territorios del país (salvo para fines de desarrollo regional), el enfoque de la OCDE se caracteriza por privilegiar precisamente aquello que es concebido como componente auxiliar por el Consorcio. La OCDE considera como “principal desafío” para Chile la “coordinación de los diferentes actores y prácticas en el gobierno regional” (p.170), lo que a su vez supone la democratización de todas sus autoridades, con clara conciencia de los problemas de “lealtades divididas” referidos a la figura actualmente vigente del intendente, pero también respecto de “los funcionarios públicos desconcentrados en las regiones” (p.170). La OCDE entiende por enfoque territorial aquella aproximación que toma seriamente en cuenta las especificidades de los diversos territorios de Chile (demográficas, culturales, económicas, sociales), lo que justificaría políticas territoriales idealmente originadas en instituciones legítimas de nivel regional. No obstante, el informe de la OCDE introduce una observación precautoria acerca de las promesas y los límites de la descentralización territorial, al sostener que “en sociedades con severas desigualdades políticas y económicas, la descentralización puede exacerbar estas desigualdades” (p.181). En tal sentido, esta observación permite justificar, o a lo menos entender racionalmente el enfoque presente en el documento elaborado por el Consorcio para la Reforma del Estado. Pero más profundamente, lo que realmente importa destacar del informe de la OCDE son las cuatro grandes resistencias al cambio descentralizador en Chile:

- “la falta de capacidad de los actores sub-nacionales para conducir las responsabilidades de la nueva gobernanza” (p.184);
- “las amenazas a la disciplina fiscal” (p.184);
- “el riesgo del crecimiento económico” (p.185);
- “la insuficiente democracia local” (p.185).

Como se puede apreciar, se trata de cuatro grandes resistencias al cambio, puesto que

---

11 La incidencia en las instituciones de gobierno sub-nacional pasaría a ser la réplica de lo logrado en el nivel central, con predominio de una concepción municipalista por razones de proximidad con los ciudadanos, o en su defecto por la vía de traspasos de funciones y atribuciones de acuerdo con una lógica de subordinación respecto del epicentro modernizador conformado por el Estado central.

involucran juicios de realidad y temores de gran alcance que, juntos, se encuentran en el origen de una enorme *desconfianza* hacia las formas de gobierno sub-nacional. Si bien se trata de una desconfianza a menudo sustentada en diagnósticos, además de estar tácitamente influenciada por la comparación con algunos países vecinos<sup>12</sup>, no parece discutible que se trata de la principal resistencia al cambio descentralizador, en este caso fundamentalmente adscrita a los agentes tecnocráticos y a aquel segmento transversal de agentes políticos que confían en las virtudes del presidencialismo chileno. Esto es lo que explica, por consiguiente, que se puedan observar distintas posturas en el personal político respecto de la descentralización, algunos adhiriendo a una concepción funcional cercana a la del Consorcio<sup>13</sup>, y otros más proclives a aceptar una definición de corte territorial (como la que es expresada por la OCDE)<sup>14</sup>.

Lo anterior permite, entonces, hacerse una idea del papel político que ambos documentos doctrinarios pueden desempeñar desde la perspectiva de los diversos agentes que se encuentran presentes en el territorio regional. En tal sentido, parece razonable pensar que los intereses y las preferencias de los distintos agentes se ajustarán a la racionalidad contradictoria de ambas “doctrinas”, provocando adhesiones y rechazos, aceptaciones y reparos, usos doctrinarios y reapropiaciones políticas de lo que descentralizar quiere decir para la OCDE y el Consorcio para la Reforma del Estado. En efecto, no debiese llamar a sorpresa que, del mismo modo que la OCDE y el Consorcio entienden de modo distinto un proceso descentralizador en Chile, los agentes políticos presentes en la región (intendentes, senadores, diputados, consejeros regionales y alcaldes) también lo conciben contradictoriamente, en este caso por la vía de la interpretación del material doctrinario a partir de incentivos y desincentivos que afectan de modo más o menos directo los respectivos intereses implicados.

### **Elementos de sociología de las preferencias e intereses: hipótesis de apropiación de las dos “doctrinas” descentralizadoras**

Estas dos doctrinas no deben ser concebidas como objeto de apropiación estamental, o si se quiere “en bloque” por senadores, diputados, alcaldes o consejeros regionales, puesto que varios usos doctrinarios son pensables al interior de cada grupo de agentes, en función de las distintas capacidades y de los diferentes recursos disponibles a escala individual, dependiendo además de si se trata de agentes hegemónicos o no en cada región.

En tal sentido, cuatro tipos de situaciones parecen verosímiles, cada una de ellas estando sujetas a fuentes de variación en función de los parámetros previamente señalados.

La primera situación concierne los senadores y diputados, quienes, dependiendo de si poseen o no un acceso eficiente al centro, serían más o menos proclives a apropiarse una u otra de las doctrinas bajo estudio. Es así como, en caso de que los senadores y diputados posean un acceso eficaz al centro, éstos podrían ser racionalmente más proclives a apropiarse la doctrina del Consorcio para la Reforma del Estado, en cuyo caso se transformarían en socios de políticas modernizadoras con probabilidad de satisfacer sus intereses articulándolas a escala regional, y ciertamente ensayando formas de protagonismo en el contexto del trabajo legislativo. Naturalmente, esta posibilidad se tornaría tanto más plausible cuanto mayor es la hegemonía electoral y política que estos agentes ejercen en, y desde sus circunscripciones. Al revés, aquellos senadores y

---

12 Concretamente, las situaciones de crisis presupuestaria y financiera en las que se encuentran varios gobiernos provinciales argentinos.

13 Por convicción personal, o por la relativa afinidad política e intelectual con la actividad desplegada por los think tanks que conforman el Consorcio, cualesquiera sean los partidos a los que pertenecen los agentes.

14 En este caso, también por diversas razones, desde la inmersión natural en el territorio de la región por parte del agente hasta la convicción intelectual de la necesidad de descentralizar territorialmente (caso típico de aquel segmento transversal de agentes parlamentarios que en algún momento se dieron a conocer como los “federales”), pasando por la amplia gama de intereses políticos y de protagonismo regional que se acomodan mal a una definición estrictamente funcional de la descentralización.

diputados que no se benefician del estatus de agentes hegemónicos, y que además carecen de acceso eficiente al centro, podrían privilegiar formas de apropiación de la doctrina de descentralización territorial tal como es promovida por la OCDE.

La segunda situación que cabe tomar en consideración es la de los alcaldes y concejales, quienes, debido al componente “municipalista” que se encuentra presente en la doctrina del Consorcio, podrían transformarse en aliados potenciales de los agentes senatoriales y diputacionales, en un escenario de oposición de los consejeros regionales. Sin embargo, es importante precisar el argumento, admitiendo una fuente de variación de esta segunda situación. Dependiendo del alcance del enfoque “municipalista”, los senadores y diputados política y electoralmente hegemónicos que además se benefician de un acceso eficiente al centro podrían exhibir un patrón de comportamiento divergente *al interior* de la doctrina del Consorcio, por ejemplo introduciendo límites al enfoque “municipalista” con el fin de preservar un mínimo de margen de maniobra y protagonismo en sus relaciones con el centro.

La tercera situación concierne a los consejeros regionales, quienes, suponiendo un modo de generación de su autoridad por la vía del sufragio universal directo y formas de redistribución del poder favorables al gobierno regional, deberían racionalmente ser más proclives a adherir al enfoque de descentralización territorial que es promovido por la OCDE. Con el fin de reforzar la verosimilitud de esta tercera situación, es importante no perder de vista la incidencia actitudinal y comportamental de la democratización de la comunidad general de consejeros regionales, quienes dejarían de depender de los concejales y de la influencia -directa o indirecta- de los diputados y senadores, especialmente de aquellos que son agentes hegemónicos. Sin embargo, también aquí es posible apreciar una fuente de variación, puesto que consejeros regionales debidamente empoderados por el sufragio universal directo podrían transformarse en agentes de tipo *broker* en el marco de la doctrina del Consorcio para la Reforma del Estado, lo que a su vez supone un enfoque de inspiración “municipalista” subordinado al predominio funcional del Gobierno Regional. Naturalmente, esta fuente de variación implicaría la oposición de la comunidad de alcaldes y concejales.

Finalmente, cabe consignar el juego de poderes entre agentes que, todos ellos, esgrimirían formas propias de legitimidad electoral. En este contexto, agentes con peso electoral específico debiese redundar en la aparición de incentivos para transitar entre posiciones electivas, con la consiguiente amenaza que ello podría suponer para agentes que ya ejercen tal o cual posición electiva, con todo lo que ello implica para fines de reelección. Si bien la evidencia tanto objetiva como subjetiva referida a los concejales (electos de modo directo) y consejeros regionales (electos por mecanismos indirectos) no arroja patrones generales de tránsito desde una posición a otra, cabe sin embargo tomar en consideración la alta probabilidad de que los consejeros regionales terminen siendo electos al sufragio universal directo. En tal sentido, la democratización de los consejeros regionales podría permitir la emergencia de CORES electoralmente hegemónicos con capacidad de amenazar a los agentes senatoriales y diputacionales, del mismo modo que concejales electoralmente hegemónicos podrían ver en la posición de CORES electos una fuente de promoción.

En todos los casos, no se observa a primera vista la posibilidad de configurar bloques homogéneos favorables a tal o cual doctrina descentralizadora. De manera más compleja, lo que se aprecia es un conjunto de situaciones dinámicas, a menudo sujetas a fuentes de variación de los intereses y preferencias de todos los agentes, en contextos de rivalidades intra-bloques y entre bloques que tornan sumamente inciertas las formas de apropiación de las doctrinas de la OCDE y del Consorcio.