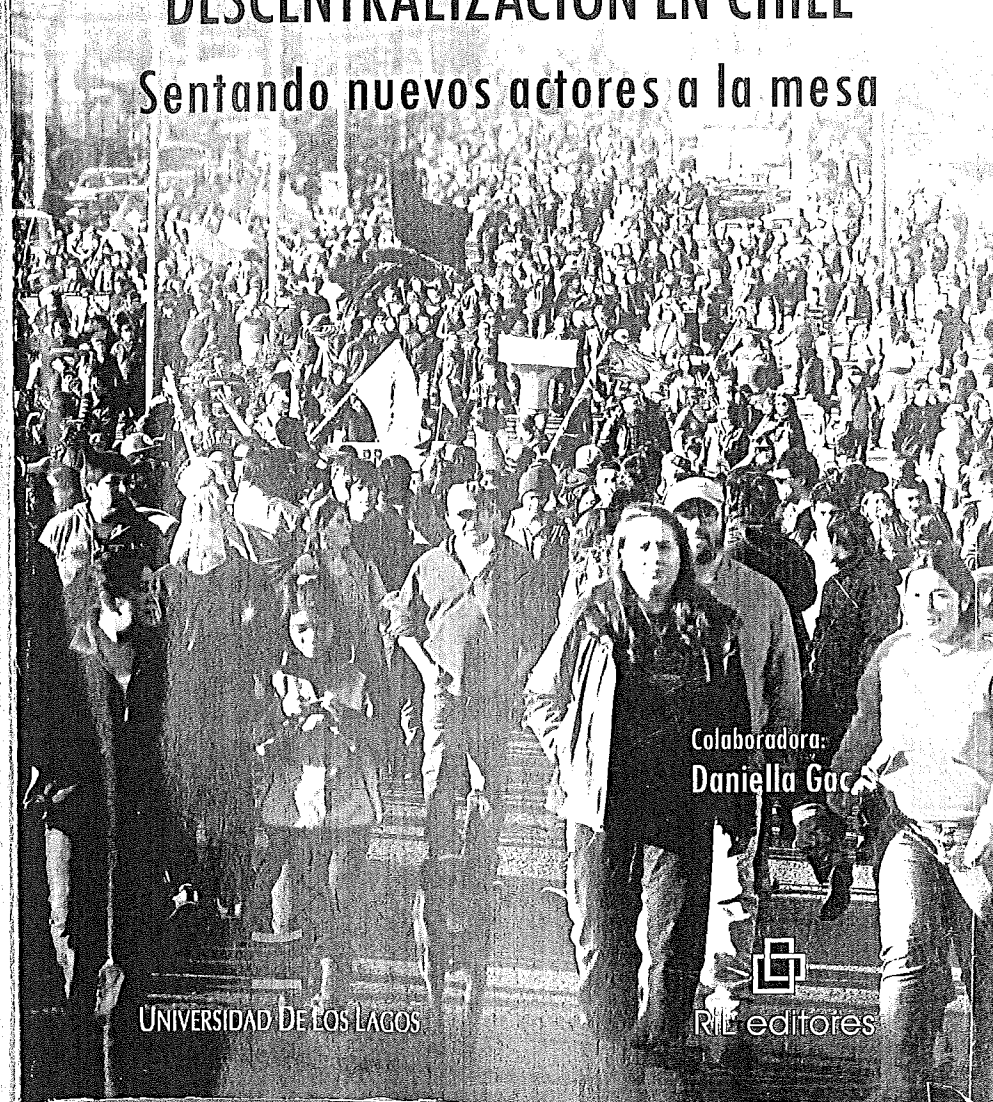


Gonzalo Delamaza • Nuria Cunill • Alfredo Jaigroni
(Editores)

NUEVA AGENDA DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Sentando nuevos actores a la mesa



Colaboradora:
Daniella Gacón

UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

RIL editores

Gonzalo Delamaza
Nuria Cunill
Alfredo Jaigroni
(Editores)

Nueva agenda de descentralización en Chile
Sentando nuevos actores a la mesa

RIL

Gonzalo Delamaza • Nuria Cunill • Alfredo Jaigroni (editores)

NUEVA AGENDA DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Sentando nuevos actores a la mesa

Este libro plantea propuestas para avanzar hacia un «segundo ciclo» de la descentralización, ampliándose hacia los actores que forman parte de cada territorio, apoyándose en las capacidades, dinámicas y sinergias posibles entre estos. Esta ampliación supone modificar las relaciones entre los actores regionales y centrales, así como reconocer la gradualidad que debe existir en dicho proceso, producto de la diversidad entre las regiones del país.

En primer término, se analizan los condicionantes institucionales del Estado al proceso regional y a la dinámica centralismo / descentralización. Las instituciones públicas operan con restricciones y son generadoras de oportunidades específicas para conjuntos de actores sociales o ámbitos de la gestión regional. La segunda dimensión de análisis se refiere a las características de las sociedades civiles regionales y sus articulaciones efectivas con el Estado, a través de la participación. Se distinguen casos que se basan en diseños participativos y otros en los cuales la participación y concertación surge como respuesta frente a conflictos locales y regionales. Finalmente, se aborda la dinámica política, tan a menudo generalmente obviado por los enfoques más tecnocráticos de políticas públicas, pero que define intereses y posibilidades concretas de avanzar en este ámbito.

En total son una veintena de textos que contribuyen una contribución significativa del conocimiento empírico y los conceptos necesarios para abordar los desafíos actuales y futuros de Chile: la redistribución del poder, la reforma descentralizadora, el rol que tendrán los espacios territoriales en una nueva regionalización y las formas de participación ciudadana requeridas en todos los niveles.



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
SOCIEDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS
CISPO

ENSAYOS
& Estudios

RIL

¿DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL O TERRITORIAL?
ELEMENTOS DE SOCIOLOGÍA DE LOS AGENTES
POLÍTICOS EN TRES REGIONES DE CHILE (1989-2009)

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 se realizará siguiendo cuatro estrategias de investigación. La primera consiste en considerar algunos aspectos normativos generales de los partidos políticos chilenos, particularmente aquellos referidos a su modo de estructuración orgánica a lo largo del país, lo que será interpretado a partir de consideraciones de naturaleza política referidas a la articulación entre lógicas partidarias nacionales y descentralizadas. De esta manera, 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 investigaciones previas 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 examinaremos cómo se plasman los intereses descentralizadores involucrados.

La tercera estrategia consiste en hacer la sociología de los agentes presentes en tres regiones (intendentes, senadores, diputados, consejeros regionales, alcaldes y concejales¹), con el fin de mostrar rasgos tanto generales como particulares de comportamiento y usos de estas posiciones, intentando aclarar las modalidades de acceso a cada posición, las lógicas de circulación

¹ A partir de una muestra cuyas características se explicarán más adelante.

vertical y horizontal entre posiciones y su salida. 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 concebirse 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, los que abordan con mayor o menor profundidad la necesidad –mutua y tal vez retóricamente compartida– de avanzar en los procesos descentralizadores en Chile, los que servirán como antecedentes adicionales para proyectar eventuales comportamientos políticos. Nos referimos, por una parte, al informe de la OCDE «*Territorial Reviews Chile 2009*» (OECD, 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*» (Consortio para la Reforma del Estado, 2009), 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 segundo documento –producido por el *Consortio 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 políticas del país, 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, estos son: 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 (al 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*, continúa con los *regionales* y desemboca 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 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 Partido Demócrata Cristiano, 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*), que constituye el verdadero espacio de decisión del partido. Si bien los órganos ejecutivos del PDC son 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, 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 las unidades orgánicas predominantes son 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 Partido Radical Social Demócrata 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 también es 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 Sebastián 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 predomina 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 de 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 estos partidos sobre materias descentralizadoras? A estas preguntas podemos responder a partir de dos trabajos de investigación. El primero es el de Pablo Monje (2009), 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 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 8 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 ado-

lece 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 se complementará 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 este 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 relevantes². 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, 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 subnacionales. 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 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; y 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 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 para cualquier otra instancia de gobierno subnacional– del municipio con las personas, independiente 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 PC), 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 RN, 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 incluido en este volumen, tiene el mérito de basarse tanto en los discursos de los agentes congresales³, como sobre todo

³ En la medida en que Chile es un régimen presidencial, los senadores y diputados no son «parlamentarios» y no forman parte de un «parlamento», sino que congresales (o congresistas) en dos cámaras de lo que es un Congreso.

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 estos pertenecen, el análisis del comportamiento legislativo (*roll call*⁴) 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*»⁵. 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.

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 de legisladores impide sacar conclusiones decisivas), bajo el supuesto de 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 formaban, a su vez, parte del bloque gobernante durante las votaciones, con todas las posibilidades de influencia por parte del Ejecutivo (mediante el uso estratégico de las urgencias) y de *pork barrel*⁶. 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

⁴ *Roll call*: votación en la sala.

⁵ Exequiel Gaete, «La descentralización desde Santiago y Valparaíso. Revisión de cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile», en el presente volumen.

⁶ *Pork barrel*: uso de dineros públicos por miembros del Congreso para financiar proyectos emblemáticos y de interés local, y así ganar votos.

posible profundizar acerca del peso relativo de estas 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 de 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 en aquel entonces opositores, quienes incluso exhiben comportamientos homogéneos a nivel de bancadas pero *por opciones distintas*.

Esta dispersión adquiere una fisonomía relativamente distinta cuando se distingue a los congresistas de la capital y los de regiones. Así, Gaete muestra que los agentes congresales de regiones presentan votaciones moderadamente disciplinadas en comparación con sus colegas de Santiago, especialmente entre los congresistas adscritos a la Alianza Por Chile, al punto que los diputados de regiones tienden a moverse hacia votaciones cercanas a la de sus pares 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 de que los fenómenos de disciplina e indisciplina legislativa revisten un significado muy distinto cuando se es agente opositor o de gobierno. Mientras en RN la indisciplina se origina, como ya se había señalado anteriormente, en indefiniciones sobre materias descentralizadoras sustantivas, en la UDI se trata de una indisciplina de naturaleza más homogénea, al originarse en preferencias *pro-municipalistas*, lo que se traduce en el hecho de que el gremialismo rechazó gran parte de las propuestas descentralizadas. 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 sorprender entonces que, por regla general, las reformas que fueron finalmente aprobadas se sustentaron en formas amplias de coalición legislativa entre diputados PS, PDC, PPD, PRSD y RN, las que bastaron para salvar las indisciplinas que tenían lugar a escala de bancadas.

En cuanto al comportamiento de los senadores (observable en 23 votaciones), no resulta extraño 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 autopercepción 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.

ELEMENTOS DE SOCIOLOGÍA DE LAS POSICIONES Y DE LOS AGENTES POLÍTICOS REGIONALES

En términos descriptivos, las tres regiones estudiadas (Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos⁷) 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 N° 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 Arica y Parinacota es una importante inestabilidad de este cargo, al tratarse de una posición que ha sido ocupada por 9 personas, con un promedio de ejercicio de tan solo 1 año y 3 meses.

⁷ Para los efectos de este trabajo nos interesaremos en la antigua Primera Región de Tarapacá (conformada por lo actualmente son las 2 regiones «XV Región de Arica y Parinacota» y «I Región de Tarapacá»), con el fin de detectar lógicas y patrones históricos de comportamiento durante 20 años, lo que sería imposible de lograr si solo consideráramos la actual Región de Arica y Parinacota, la que fue creada en el año 2007. En lo que respecta a la Región de Los Lagos, esta será analizada independiente de la reciente creación de la Región de Los Ríos, apelando a las mismas razones. Esto significa que, de ahora en adelante, cuando hablemos de la Región de Arica y Parinacota incluiremos lo que actualmente son la I y XV regiones, y al referirnos a la Región de Los Lagos estaremos incluyendo en dicha denominación lo que hoy se conoce como parte de la Región de Los Ríos.

Cuadro N° 1: Rotación comparada de los intendentes: Promedio de duración y distribución partidaria (1990-2009)

Región	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 de que en Los Lagos un solo intendente se haya desempeñado durante diez años (Rabindranath Quinteros, PS, entre 1990 y el 2000), al igual que en Coquimbo (Renán Fuentealba, PDC, entre 1990 y 2001); del mismo modo que en Arica y Parinacota un mismo intendente ejerció durante cinco años (Patricio Zapata, PRSD, entre el 2000 y el 2005). A lo menos uno de estos dos casos desviados (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.

En cuanto a la distribución de la hegemonía partidaria en cada región, llama la atención que en todas ellas haya predominado el PDC, con 5 de 9 intendentes en Arica y 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 PDC), 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 regiones⁸.

⁸ A este respecto ver el trabajo de John Durston, «Clientelismo político y sectores populares en tres regiones de Chile», publicado en este volumen.

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 N° 2, el número histórico de senadores en cada región es relativamente bajo (5 en Arica y 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, en segundo lugar, por la muy extensa duración de los mandatos senatoriales (8 años).

Cuadro N° 2: Rotación comparada de los senadores: Número de senadores electos, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1990-2009)

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

* 5 senadores en la Circunscripción 16 y 5 en la Circunscripción 17

En dos de las tres regiones –Los Lagos y Coquimbo– 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 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 2011, aunque naturalmente en este último caso sin ninguna incidencia en el proceso de nominación de intendentes entre los años 1990 y 2010). En lo que se refiere a Arica y Parinacota, el único senador con dos mandatos ha sido Julio Lagos (RN, entre 1989 y 2001), cuya identidad opositora, sumada a la sucesión de dos senadores distintos del PPD (Sergio Bitar, quien fue sucedido por

Fernando Flores), contribuyeron a desdibujar su hegemonía como 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 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 Arica y 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 victoria senatorial en diciembre del 2009 ratifica su condición de agente cada vez más hegemónico en la región.

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 Arica y 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 N° 3. En efecto, en las tres regiones se aprecia la duradera hegemonía de a lo menos un diputado: 1 diputado con tres mandatos en Arica y 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 binominal⁹, 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 poblacio-

⁹ 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), solo o sumando la votación de su compañero de lista.

nes distritales y que la literatura científica identifica como *pork barrel* (que ciertamente también conciernen a los senadores).

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

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

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 Región de Arica y Parinacota, en donde han sido electos 12 diputados en 20 años tras 5 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 RN) o al revés (caso de Iván Paredes, PS); en segundo lugar, a sucesiones de naturaleza familiar (Ximena Valcarce, de RN, heredó la diputación de su padre cuando este se transformó 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 (luego PRO) Salvador Urrutia, quien a su vez es desplazado por el PS 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 flamante senador 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 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 4 mandatos (Francisco Encina, PS), secundado por otros 4 diputados con 3 mandatos (Mario Bertolino, de RN, 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 4 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 3 ocasiones, lo que contribuye a explicar su escaso poder en la región y su baja capacidad de acceso al centro (al punto que el 2009 no fue a la reelección). 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 6 diputados, como el liderazgo indiscutido de Pizarro y Walker. Tras la elección legislativa de diciembre del 2009 será interesante observar la evolución de la hegemonía en esta región, puesto que la partida del diputado Walker hacia el Senado por la XI Región abre dos alternativas: la primera consiste en que se afiance una situación de hegemonía monopólica del sena-

dor Pizarro, mientras que la segunda podría llevar a concebir una hegemonía compartida, y tal vez competitiva con el diputado socialista Marcelo Díaz, al acumular 2 mandatos consecutivos.

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 estos se distribuyen en 4 distritos, lo que significa que la hegemonía se concentra con mayor claridad en unos pocos legisladores. Tal es el caso del diputado del PDC Sergio Ojeda, con 5 mandatos, seguido por 4 diputados con 4 mandatos (3 de la Alianza por Chile y 1 de la Concertación, el PDC Gabriel Ascencio), lo que confirma el predominio del partido de la flecha roja en este nivel de elección con 5 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 *status* político, como se dijo, es de envergadura nacional), en donde tan solo 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.

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 N° 5, el predominio del PDC a escala de la Concertación se confirma en Arica y 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 que RN 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 2 ciudades principales (Arica e Iquique), en el marco de una distribución más irregular del número de mandatos (solo la alcaldesa de Camarones, Sonia Salgado, exhibe 4 mandatos): esto se ha traducido en un predominio alcaldicio compartido en Arica entre el PS 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 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 (exceptuando el caso de Pedro Velásquez, un caudillo con alta capacidad de autonomía respecto del partido de la flecha roja). 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 detentar el municipio de La Serena. Resulta relativamente paradójica la situación de la Región de Coquimbo, puesto que, como vimos, la hegemonía política y electoral sí se observa de manera evidente a escala senatorial y diputacional. Esto sugiere 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 de quien fuese durante largo tiempo diputado (Patricio Walker).

Finalmente, en la Región de Los Lagos, por 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, 3 veces más que en la Región de Coquimbo (con el doble de comunas) y 5 veces más que en Arica y Parinacota (con el triple de municipios). Sin embargo, solo 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 N° 5: Rotación comparada de alcaldes:
Número de alcaldes, tasa promedio de reelección
y distribución partidaria de los mandatos (1990-2008)

Región	Número de comunas	Número de alcaldes electos	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Arica y Parinacota	11	27	3 con cinco mandatos, 3 con cuatro mandatos, 3 con tres mandatos, 4 con dos mandatos y 14 con un mandato	RN (6), PDC (5), PPD (4), PRSD (2), UDI (2), PS (1), otros + independientes (7)

Coquimbo	15	37	1 con cinco mandatos, 6 con cuatro mandatos, 6 con tres mandatos, 4 con dos mandatos y 20 con un mandato	PPD (7), PS (5), UDI (4), PC (3), PRSD (1), otros + independientes (17)
Los Lagos	30	114	4 con cinco mandatos, 8 con cuatro mandatos, 13 con tres mandatos, 32 con dos mandatos y 57 con un mandato	PDC (36), RN (26), PS (12), PRSD (7), PPD (6), UDI (6), UCC (4), otros + independientes (17)

En síntesis, no parece aventurado concluir que, a medida que se descien- de 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 contraintuitivo, 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 Región de Arica y 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 Arica y 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 interesa testear respecto de los consejeros regionales, cuyo modo de generación de corte indirecto podría traducirse en formas de incidencia del poder detentado por los agentes hegemónicos senatoriales, diputacionales y alcaldicios en cada una de las regiones estudiadas.

Cuadro N° 6: Rotación comparada de los consejeros regionales (CORES): Número de CORES, tasa promedio de reelección y distribución partidaria de los mandatos (1992-2008)

Región	Número de CORES	Tasa de reelección (número de mandatos)	Distribución por partidos
Arica y Parinacota	59	1 con cuatro mandatos, 2 con tres mandatos, 12 con dos mandatos y 44 con un mandato	RN (14), PDC (11), UDI (7), PS (6), PPD (6), PRSD (4), PC (1), independientes + otros (10)
Coquimbo	59	1 con cinco mandatos, 1 con cuatro mandatos, 4 con tres mandatos, 13 con dos mandatos, 40 con un mandato	DC (16), RN (13), PPD (10), PRSD (6), UDI (5), PS (5), PC (2), independientes + otros (2)
Los Lagos	62	2 con cuatro mandatos, 3 con tres mandatos, 15 con dos mandatos y 42 con un mandato	DC (19), RN (12), UDI (12), PS (10), PPD (6), 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 2 mandatos: 15 CORES de un total de 59 (25,4%) en Arica y Parinacota, con 44 CORES que solo exhiben un mandato; 19 CORES de un total de 59 (32,20%) en Coquimbo, con 40 CORES que esgrimen tan solo 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 N° 7, el que refleja las distintas modalidades verticales y horizontales de circulación entre posiciones de poder político en la región¹⁰. Así, en lo que se refiere a los consejeros regionales, tan solo 5 de ellos en las 3 regiones bajo estudio lograron transitar hacia posiciones de autoridad ejecutiva, concretamente hacia cargos de alcalde (en 4 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 más adelante a partir de una encuesta que fue aplicada a una muestra de alcaldes, concejales y consejeros regionales en las regiones de Coquimbo, Arica y Parinacota y Los Lagos.

Cuadro N° 7: Modos de circulación vertical y horizontal de las autoridades regionales (número de personas)

Región	CORE a alcalde o intendente	Alcalde a diputado o senador	Intendente a alcalde	Intendente a diputado o senador	Diputado a alcalde
Arica y Parinacota	1 (Hernán 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

¹⁰ Para un estudio que compara en distintos países este tipo de dinámicas entre posiciones, ver Klaus Stoltz (2003).

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

- de CORE hacia alcalde o intendente,
- de alcalde hacia diputado o senador,
- de intendente hacia alcalde,
- de intendente hacia diputado o senador, y
- de diputado hacia alcalde.

Una vez más se reitera una representación contraintuitiva 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 solo 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 N° 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 3 regiones bajo estudio, que las posiciones de poder político configuren un mercado de puestos (electivos, semielectivos 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 CORES *actuales* en ejercicio de la Región de Coquimbo (N=28); 2 alcaldes, 4 concejales y 7 CORES de la Región de Arica y Parinacota (N=13); y 3 alcaldes, 7 concejales y 4 CORES de la Región de Los Lagos (N=14), cuyos resultados deben ser interpretados con cautela debido a los efectos de selección de la muestra, la que, además de ser muy reducida, subrepresenta a los agentes de la derecha. Si bien estos datos no permiten ningún tipo de generalización, la encuesta proporciona información valiosa para la formulación de hipótesis sociológicas respecto de las propiedades de los agentes encuestados.

Tal como se desprende del Cuadro N° 8, se constata la considerable ausencia de agentes que exhiben algún tipo de trayectoria de tipo «paracaidista», esto es, proveniente de otras regiones, puesto que entre el 76% y el 85% de los entrevistados declara haber nacido en la región. Resulta aún

Cuadro N° 10: Desempeño laboral remunerado, público y privado, de CORES y concejales de regiones de Coquimbo y Los Lagos¹²

¿Tiene alguna otra ocupación remunerada en el sector público o privado?	Coquimbo			Los Lagos			
	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
Si, en el sector público	30%	33,3%	31,8%			25%	7,1%
Si, en el sector privado	70%	66,7%	68,2%	33,3%	71,4%	75%	64,3%
NS / NR				66,6%	28,6%		28,6%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	10	12	22	3	7	4	14

Cuadro N° 11: Militantismo partidario de alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

¿En qué partido milita?	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos					
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
PC		33,3%	20%	22,2%		8,3%	7,1%	7,1%				
PPD		33,3%	20%	11,1%	50%	16,7%	28,6%	25,0%			42,9%	23,1%
PKSD			20%	11,1%			7,1%	3,6%			14,3%	15,4%
PS			20%	11,1%	50%	25%	7,1%	14,3%				75%
RN			20%	11,1%		8,3%	21,4%	17,9%				
UDI		33,3%	20%	22,2%		16,7%	14,3%	14,3%				
Ningún partido	100%					25%	7,1%	14,3%	50%		28,6%	23,1%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	1	3	5	9	2	12	14	28	2	7	4	13

¹² Pregunta no disponible para la Región de Arica y Parinacota.

«cargo» directivo en su organización, una tasa que declina considerablemente en la Región de Arica y Parinacota. Más interesante aún es el hecho que esta distribución decrece 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 en la Región de Coquimbo, un patrón similar que se reitera en Arica y Parinacota pero, en este caso, entre CORES y concejales. Lo que estos datos expresan es que en el origen del acceso a cada una de estas 3 posiciones se encuentra depositada una confianza partidaria menos marcada por el mero militantismo 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 N° 13 muestra que en 2 de estas 3 regiones (Arica y Parinacota y Los Lagos) los cargos partidarios no son nunca nacionales, lo que deja de ser cierto para la Región de Coquimbo, en donde casi un cuarto de los encuestados declara haber ejercido cargos nacionales (23,8%) frente a posiciones regionales (28,6%) y sobre todo comunales (47,6%). 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 estas 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 semielectivas de la región los cargos partidarios nacionales permiten acceder.

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 entre el 54% y el 66% 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 N° 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 CORES en las 3 regiones (aunque en proporciones variables), 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 N° 12: Tasa de ocupación pasada o presente de cargos en los partidos de origen de alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota		Coquimbo		Los Lagos	
	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal
¿Ocupa o ha ocupado un cargo en su partido?						
Sí	100%	100%	100%	66,7%	100%	100%
No				33,3%		
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	2	4	7	9	14	0

Cuadro N° 13: Jerarquía de las posiciones partidarias ocupadas en el pasado o en el presente por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

Nivel de cargo en su partido	Arica y Parinacota		Coquimbo		Los Lagos	
	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal
Nacional			40%	45,5%		
Regional			40%	36,4%	100%	50%
Comunal	100%	100%	20%	18,2%	47,6%	50%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	2	4	4	6	12	4

Cuadro N° 14: Militar o no en un partido, ¿facilita o dificulta el acceso a la posición de alcalde, CORE o concejal? En regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

¿Su partido facilita o dificulta la inserción de los actores regionales y locales en su estructura?	Arica y Parinacota		Coquimbo		Los Lagos	
	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal
Facilita	100%	50%	50%	45,5%	100%	42,9%
Dificulta		50%		54,5%		57,1%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	6	11	2	7
			Total región	CORE	Total región	CORE
				13		4
				26		13
				65,4%		50%
				34,6%		50%
				100%		100%
				100%		100%

Cuadro N° 15: ¿Se relaciona con algún senador de su misma coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

¿Se relaciona con algún senador de su misma coalición?	Arica y Parinacota		Coquimbo		Los Lagos	
	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal	Alcalde	Concejal
Sí	50%	50%	100%	83,3%	50%	83,3%
No	50%	50%		16,7%	50%	16,7%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	2	4	7	12	14	6
			CORE	CORE	CORE	CORE
			7	12	14	6
			57,1%	71,4%	50%	83,3%
			42,9%	28,6%	50%	16,7%
			100%	100%	100%	100%
			4	12	14	6
			50%	83,3%	50%	83,3%
			50%	16,7%	50%	16,7%
			100%	100%	100%	100%
			4	12	14	6
			75%	25%	75%	25%
			100%	100%	100%	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 N° 15 y 16 ofrecen información relevante sobre ellas.

Si bien los resultados tienden a diferenciarse según las regiones¹³, el patrón es, pese a todo, consistente: el senador de la misma coalición se muestra como una figura relevante en las 3 regiones (y sumamente protagónica en Coquimbo y en Los Lagos), del mismo modo que el diputado, con porcentajes absolutamente comparables, 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 N° 17 y 18). En ambos casos, entre un cuarto y un tercio de la muestra de alcaldes y CORES de la Región de Coquimbo declara poseer una amistad personal con el agente senatorial o diputacional, un promedio que declina dramáticamente entre la población de concejales. El contraste es total con la Región de Arica y Parinacota, en donde la amistad personal es bastante irrelevante, excepto para los concejales respecto del senador y del diputado, lo que deja de ser cierto en Los Lagos, donde el 28% de los CORES declara una amistad con el senador, una cifra levemente mayor en lo que concierne a los alcaldes, concejales y CORES en relación con el diputado.

En cuanto al respaldo político que los alcaldes y consejeros regionales experimentan por parte de los agentes senatoriales o diputacionales, los alcaldes de las regiones de Coquimbo y Los Lagos lo explicitan relativamente con mayor frecuencia que los CORES y concejales. A su vez, y de manera algo contraintuitiva, 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 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 alcaldes como CORES

¹³ En la Región de Los Lagos, la pregunta sobre si el entrevistado se relaciona con el diputado de la misma coalición no fue formulada.

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.

Los datos de estas tablas 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 en aquel entonces opositores. Llama la atención, sin embargo, que el 80% de los consejeros regionales en la Región de Coquimbo declare una amistad personal con el diputado opositor y el 100% de ellos con el senador opositor, aunque con muy pocos casos de entrevistados (Cuadros N° 19 y 20), lo que también se puede apreciar en la Región de Arica y Parinacota.

Finalmente, en lo que se refiere a las relaciones que los CORES y los concejales¹⁴ sostienen con los alcaldes (de la propia coalición y de otra coalición), lo que sobresale de los Cuadros N° 22, 23, 24 y 25 es una representación sumamente utilitaria entre los agentes. Es así como entre el 50% y el 100% de los CORES y concejales (el 76,9% de los consejeros regionales y el 80% de los concejales en la Región de Coquimbo) declaran relacionarse con el o los alcaldes de la coalición propia (Cuadro N° 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 —exceptuando el caso de la Región de Los Lagos, aunque con un solo caso (Cuadro N° 23)—. El utilitarismo de las relaciones entre los agentes involucrados es mucho más nítida, sin embargo, entre alcaldes, CORES 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 en la Región de Coquimbo, a lo que cabría sumar una importante proporción de personas que reconocen una amistad personal con el edil (Cuadro N° 23). 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.

¹⁴ Dado que la muestra de alcaldes es pequeñísima, optamos por abordar únicamente la estructura de relaciones entre, por una parte, los consejeros regionales y concejales y, por la otra, los alcaldes.

Cuadro N° 20: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de la Región de Coquimbo con algún senador de otra coalición¹⁵

Tipo de relación con el senador de otra coalición	Coquimbo		
	Alcalde	Concejal	CORE
Respaldo político		25%	
Recurso para campañas			
Apoyo a generación de proyectos		25%	
Apoyo a ejecución de proyectos			
Amistad personal		37,5%	100%
Relaciones profesionales	100%	12,5%	
Otras			
Total (%)	100%	100%	100%
Total (N)	1	4	3

Cuadro N° 21: ¿Se relaciona con algún diputado de otra coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

¿Se relaciona con algún diputado de otra coalición?	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
Sí	50%		14,3%	15,4%	100%	33,3%	35,7%	39,3%			33,3%	16,7%
No	50%	100%	85,7%	84,6%		66,7%	64,3%	60,7%	100%	66,7%	100%	83,3%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	2	4	7	13	2	12	14	28	2	6	4	12

¹⁵ Dada la baja tasa de respuesta obtenida para esta pregunta en las regiones de Arica y Parinacota y de Los Lagos, el análisis solo se basa en los datos de la Región de Coquimbo.

Cuadro N° 22: ¿Se relaciona con algún alcalde de su misma coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

¿Se relaciona con algún alcalde de su misma coalición?	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
Sí		50%	57,1%	46,2%	100%	80%	76,9%	79,2%	100%	100%	100%	100%
No	100%	50%	42,9%	53,8%		20%	23,1%	20,8%				
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	7	13	1	10	13	24	2	7	4	13

Cuadro N° 23: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con alcaldes de la misma coalición

Tipo de relación con alcaldes de la misma coalición	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
Respaldo político		50%	25%	50%	33,3%	16,7%	17,4%	17,4%	50%		35,7%	11,1%
Recurso para campañas						8,3%	8,7%	8,3%				
Apoyo a generación de proyectos			12,5%	12,5%	33,3%	16,7%	21,7%	21,4%			21,4%	44,4%
Apoyo a ejecución de proyectos			12,5%	12,5%		20,8%	17,4%	17,4%			7,1%	33,3%
Amistad personal			25%	25%	33,3%	20,8%	30,4%	30,4%	50%	21,4%	14,3%	11,1%
Relaciones profesionales			25%	25%		12,5%	4,3%	4,3%				
Otras						4,2%		4,2%				
Total (%)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	0	2	8	10	3	24	23	24	2	14	9	37

Cuadro N° 24: ¿Se relaciona con algún alcalde de otra coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
¿Se relaciona con algún alcalde de otra coalición?												
Sí		50%	71,4%	53,8%	100%	70%	61,5%	66,7%	50%	20%	25%	27,3%
No	100%	50%	28,6%	46,2%		30%	38,5%	33,3%	50%	80%	75%	72,7%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	7	13	1	10	13	24	2	5	4	11

Cuadro N° 25: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con alcaldes de otra coalición

	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
Tipo de relación con alcaldes de otra coalición												
Respaldo político							10%	10%				
Recurso para campañas							9,1%	9,1%				
Apoyo a generación de proyectos		50%	30%	30%			18,2%	10%	100%	100%	50%	100%
Apoyo a ejecución de proyectos		50%	30%	30%			9,1%	40%				
Amistad personal					50%	50%	10%	40%			50%	
Relaciones profesionales							30%	36,4%				
Otras												
Total (%)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)		4	10	10	2	11	10	10	1	2	1	1

Cuadro N° 26: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con alcaldes de otra coalición

	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
Tipo de relación con alcaldes de otra coalición												
Respaldo político							10%	10%				
Recurso para campañas							9,1%	9,1%				
Apoyo a generación de proyectos		50%	30%	30%			18,2%	10%	100%	100%	50%	100%
Apoyo a ejecución de proyectos		50%	30%	30%			9,1%	40%				
Amistad personal					50%	50%	10%	40%			50%	
Relaciones profesionales							30%	36,4%				
Otras												
Total (%)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)		4	10	10	2	11	10	10	1	2	1	1

Cuadro N° 27: ¿Se relaciona o no con el intendente? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
¿Se relaciona con el intendente?												
Sí	100%	25%	71,4%	61,5%	70%	70%	92,9%	84,6%	100%	60%	100%	80%
No		75%	28,6%	38,5%	30%	30%	7,1%	15,4%	40%	40%		20%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	2	4	7	13	10	10	14	26	1	5	4	10

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 N° 26 y 27). Distinto es el caso de la naturaleza de la relación, ya que a diferencia con otros agentes, lo que se desprende del Cuadro N° 27 es un vínculo de naturaleza utilitaria que admite una interpretación en términos de confusión patrimonial. Utilitaria en el sentido que cerca del 70% de los agentes declara sentirse respaldado políticamente o apoyado en la generación y ejecución de proyectos por parte del intendente en las regiones de Coquimbo y Los Lagos, una cifra que declina a poco menos del 50% en la Región de Arica y Parinacota. 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 de la Región de Coquimbo así lo informa, una cifra que se eleva al 36% en Arica y Parinacota y que declina al 15% en Los Lagos), lo que puede ser complementado con el dato según el cual el 36,4% de los concejales de la Región de Coquimbo y la mitad de ellos en Arica y Parinacota declara poseer relaciones profesionales con el representante del Ejecutivo en la región (una situación inexistente en Los Lagos, lo que hace de esta región la menos proclive a derivar en una situación de confusión patrimonial). 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 N° 10), lo que introduce una relativa ambigüedad en la respuesta a esta pregunta.

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 N° 28), 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 conducta¹⁶ (Cuadro N° 29). 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

¹⁶ 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.

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 N° 30). 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 N° 31).

En lo que se refiere a las relaciones que estas 3 clases de agentes sostienen con los concejales, también se observan formas generalizadas de interacción cuando se trata de concejales de la misma coalición (Cuadro N° 32), 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 N° 33). 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 ítems), un patrón que declina al 30,3% de las respuestas entre los consejeros regionales (Cuadro N° 34). 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 N° 35). 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 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 N° 28: ¿Se relaciona o no con CORES de la misma coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
¿Se relaciona con CORES de su misma coalición?												
Sí	100%	75%	85,7%	84,6%	100%	100%	85,7%	92,6%	100%	85,7%	100%	93,3%
No		25%	14,3%	15,4%			14,3%	7,4%		14,3%		7,7%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	7	13	2	11	14	27	2	7	4	13

548

Cuadro N° 29: ¿Se relaciona o no con CORES de otra coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota				Coquimbo				Los Lagos			
	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región	Alcalde	Concejal	CORE	Total región
¿Se relaciona con CORES de otra coalición?												
Sí	50%	25%	71,4%	53,8%	100%	36,4%	64,3%	55,6%			50%	16,7%
No	50%	75%	28,6%	46,2%		63,6%	35,7%	44,4%	100%	100%	50%	83,3%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	7	13	2	11	14	27	2	6	4	12

Cuadro N° 30: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con CORES de la misma coalición

	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos		
	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE
Tipo de relación con CORES de la misma coalición									
Respaldo político	50%	20%	33,3%	25%	26,1%	26,7%	33,3%	31,3%	12,5%
Recurso para campañas					8,7%	3,3%			
Apoyo a generación de proyectos	50%	30%	8,3%	25%	13%	20%	33,3%	31,3%	25%
Apoyo a ejecución de proyectos		20%		50%	26,1%	13,3%	33,3%	12,5%	12,5%
Amistad personal		10%	41,7%		8,7%	26,7%		25%	12,5%
Relaciones profesionales		20%	16,7%		13%	10%			37,5%
Otras					4,3%				
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	2	10	12	4	23	30	3	16	8

549

Cuadro N° 31: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con CORES de la otra coalición

	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos		
	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE
Tipo de relación con CORES de otra coalición									
Respaldo político	100%		10%		20%	5,9%			
Recurso para campañas					20%				
Apoyo a generación de proyectos		50%	20%	20%	20%	29,4%			40%
Apoyo a ejecución de proyectos		50%	10%	40%	20%	17,6%			20%
Amistad personal			30%	20%	20%	35,3%			40%
Relaciones profesionales			30%	20%	20%	11,8%			
Otras					20%				
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	1	2	10	5	5	17	0	0	5

Cuadro N° 32: ¿Se relaciona o no con concejales de su misma coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos		
	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE
¿Se relaciona con concejales de su misma coalición?			Total región			Total región			Total región
Sí	100%	75%	85,7%	100%	90,9%	92,9%	100%	100%	75%
No		25%	14,3%		9,1%	7,1%			25%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	7	2	11	14	2	7	4

Cuadro N° 33: ¿Se relaciona o no con concejales de otra coalición? Alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos

	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos		
	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE
¿Se relaciona con concejales de otra coalición?			Total región			Total región			Total región
Sí	50%	75%	14,3%	100%	54,5%	71,4%	50%	16,7%	16,7%
No	50%	25%	85,7%		45,5%	28,6%	50%	83,3%	83,3%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Respuestas (N)	2	4	7	2	11	14	2	6	4

Cuadro N° 34: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con concejales de la misma coalición (respuestas múltiples)

Tipo de relación con concejales de la misma coalición	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos		
	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE
Respaldo político	50%	16,7%	17,9%	14,3%	15%	24,2%	20%	30,8%	30%
Recurso para campañas			17,9%			6,1%			10%
Apoyo a generación de proyectos		33,3%	21,4%	28,6%	15%	18,2%	20%	15,4%	10%
Apoyo a ejecución de proyectos		16,7%	10,7%	14,3%	10%	21,2%	20%	15,4%	10%
Amistad personal	25%	16,7%	21,4%	14,3%	30%	24,2%	20%	30,8%	20%
Relaciones profesionales	25%	16,7%	10,7%	28,6%	25%	6,1%	20%	7,7%	20%
Otras					5%				
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (N)	4	6	28	7	20	33	5	13	10

Cuadro N° 35: Tipo de relación sostenida por alcaldes, CORES y concejales de regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos con concejales de otra coalición (respuestas múltiples)

Tipo de relación econ concejales de otra coalición	Arica y Parinacota			Coquimbo			Los Lagos		
	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE	Alcalde	Concejal	CORE
Respaldo político	50%					6,7%			
Recurso para campañas			33,3%			20%			23,1%
Apoyo a generación de proyectos			16,7%		20%	13,3%			23,1%
Apoyo a ejecución de proyectos	50%		16,7%		20%	30,8%			46,7%
Amistad personal			33,3%		40%	6,7%			100%
Relaciones profesionales									
Otras	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total (%)		2	6	3	5	13	15	1	1
Total (N)		2	6	3	5	13	15	1	1

En síntesis, la encuesta administrada a agentes en las regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos 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, así como entre regiones.

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 un primer lugar 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, independiente (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 subnacional 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» (2009: 188); por otra parte, «retener el control en el nivel central ayuda a alcanzar metas nacionales y a asegurar coherencia territorial» (ibídem).

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 siempre 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» (ídem: 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» (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009: 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 (ídem: 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» (ídem: 5), lo que explica el predominio de los principios de efectividad y eficiencia (ibídem). 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» (ídem: 7);
- «de coordinación y orientación hacia el resultado, con flexibilidad organizacional» (ibídem);
- de «profesionalización del servicio público» (ibídem).

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 en el documento del Consorcio prevalece una concepción modernizadora de corte ingenieril fundamentalmente referida a la estructura y las funciones del Estado central¹⁷, 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» (2009: 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» (ibídem). 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

¹⁷ La incidencia en las instituciones de gobierno subnacional 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 trasposos de funciones y atribuciones de acuerdo con una lógica de subordinación respecto del epicentro modernizador conformado por el Estado central.

con severas desigualdades políticas y económicas, la descentralización puede exacerbar estas desigualdades» (ídem: 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 importa destacar del informe de la OCDE son las cuatro grandes resistencias al cambio descentralizador en Chile:

- La «falta de capacidad de los actores subnacionales para conducir las responsabilidades de la nueva gobernanza» (ídem: 184).
- Las «amenazas a la disciplina fiscal» (ibídem).
- El «riesgo del crecimiento económico» (ídem: 185).
- La «insuficiente democracia local» (ibídem).

Como se puede apreciar, se trata de 4 grandes resistencias al cambio, puesto que 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 subnacional. Si bien se trata de una desconfianza a menudo sustentada en diagnósticos, además de estar tácitamente influenciada por la comparación con algunos países vecinos¹⁸, 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 Consorcio¹⁹, y otros más proclives a aceptar una definición de corte territorial (como la que es expresada por la OCDE)²⁰.

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

¹⁸ Concretamente, las situaciones de crisis presupuestaria y financiera en las que se encuentran varios gobiernos provinciales argentinos.

¹⁹ 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.

²⁰ 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 congresales 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.

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 sujeta 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 de 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, estos 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 diputados que no se benefician del *status* de agentes hegemónicos, y que además carecen de acceso eficiente al centro, po-

drían 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 y 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 CORES, 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 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, entre 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 CORES 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. 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 intrabloques y entre bloques que tornan sumamente inciertas las formas de apropiación de las doctrinas de la OCDE y del Consorcio.

BIBLIOGRAFÍA

- Consorcio para la Reforma del Estado (2009). *Un Estado de Clase Mundial al Servicio de las Personas*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile
- Monje, Pablo (2009). Los Partidos Políticos ante la Descentralización. En: Ministerio Secretaría General de Gobierno: *Participación y Nuevos Desafíos Político Institucionales*, Volumen III. Santiago: Secpres pp. 55-75
- OECD (2009) *Territorial Reviews: Chile*. Paris: OECD
- Stoltz, Klaus (2003). Moving Up, Moving Down: political career across territorial levels. *European Journal of Political Research*, 42 pp. 223-248.

¿PARTIDOS REGIONALES O PARTIDOS CON INSCRIPCIÓN REGIONAL? (1989-2009)

Bernardo Navarrete Yáñez

INTRODUCCIÓN

Qué explica el bajo nivel de articulación de los actores regionales en Chile es una interrogante recurrente desde el retorno a la democracia en 1990. Antes de aproximarnos a una respuesta, es necesario tener presente que Chile emergió del ciclo autoritario (1973-1989) con un nuevo modelo de gobierno local y con las bases del que finalmente sería el actual modelo de gobierno regional, evidenciándose una «lógica de la secuencia o de la dependencia»: los pasos dados en un determinado momento condicionarán los pasos futuros (Goodin, 2003). En efecto, el escenario donde se mueven los actores regionales expresa lo anterior (*path dependence*), las instituciones tienden a preservar los desequilibrios de poder y las asimetrías en la negociación incorporadas originalmente.

La «*senda de la dependencia*» nos lleva, en consecuencia, a incorporar brevemente una vieja-nueva discusión: la centralización *v/s* la descentralización, que contextualiza la discusión teórica que pretendemos incorporar para explicar los bajos niveles de articulación de los intereses regionales. Si bien, cuando se abordan ambos conceptos se observa que los centralistas son al autoritarismo como los descentralistas son a la democracia (Parejo, 1998: 145), la realidad nos muestra que los primeros han logrado imponerse, ya que el centralismo es la «*manera como los latinoamericanos se han ocupado de sus ordenamientos económicos, sociales y políticos*» (Véliz, 1984: 296).

En este sentido, predomina el centralismo independiente de las ideologías, persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político (Véliz, 1984), a pesar de que, ante la opinión pública, los partidos políticos y los grupos sociales se han «*declarado histórica y permanentemente por el proceso inverso*» (Geisse, 1971: 253), especialmente en tiempos de campaña. Las respuestas a por qué predomina el centralismo van desde la formación que vamos recibiendo desde pequeños, que no nos permiten «*vivir descentralizadamente*» y, por lo tanto, se debe incorporar su enseñanza como un contenido fundamental desde la educación primaria (Boissier, 1998), hasta aquellas que sostienen que son los grupos sociales los que no se