

Clientelismo político y actores populares en tres Regiones de Chile¹

John Durston²

INTRODUCCIÓN

En este artículo se pretende explorar algunas ideas relativas a las formas de clientelismo político regional en Chile y a sus efectos en las organizaciones populares o subalternas que intentan constituirse en actores a nivel regional en la Araucanía (IX Región), la Región del Bío-Bío (VIII) y la Región de Coquimbo (IV o Norte Chico). Este trabajo es el resultado de un estudio cualitativo, de cientos de entrevistas a lo largo de la última década (1999-2009). Se trata de un método inductivo, sugerente de hipótesis y modelos tentativos más que la comprobación de certezas.

El marco conceptual general es el ‘enfoque de actores’ de Norman Long (2001), que permite analizar los cambios sociales en términos de las estrategias de actores provenientes de ‘esferas de vida’ diferentes, particularmente en sus interacciones en las interfaces o áreas de traslape entre esas esferas, en que ciertos actores aprenden a comunicarse en el lenguaje de otra esfera. En el gráfico que sigue, hay tres campos con múltiples actores que interactúan en las interfaces entre estos campos, en cada Región vista como sistema complejo adaptativo (Ver Figura 1.).

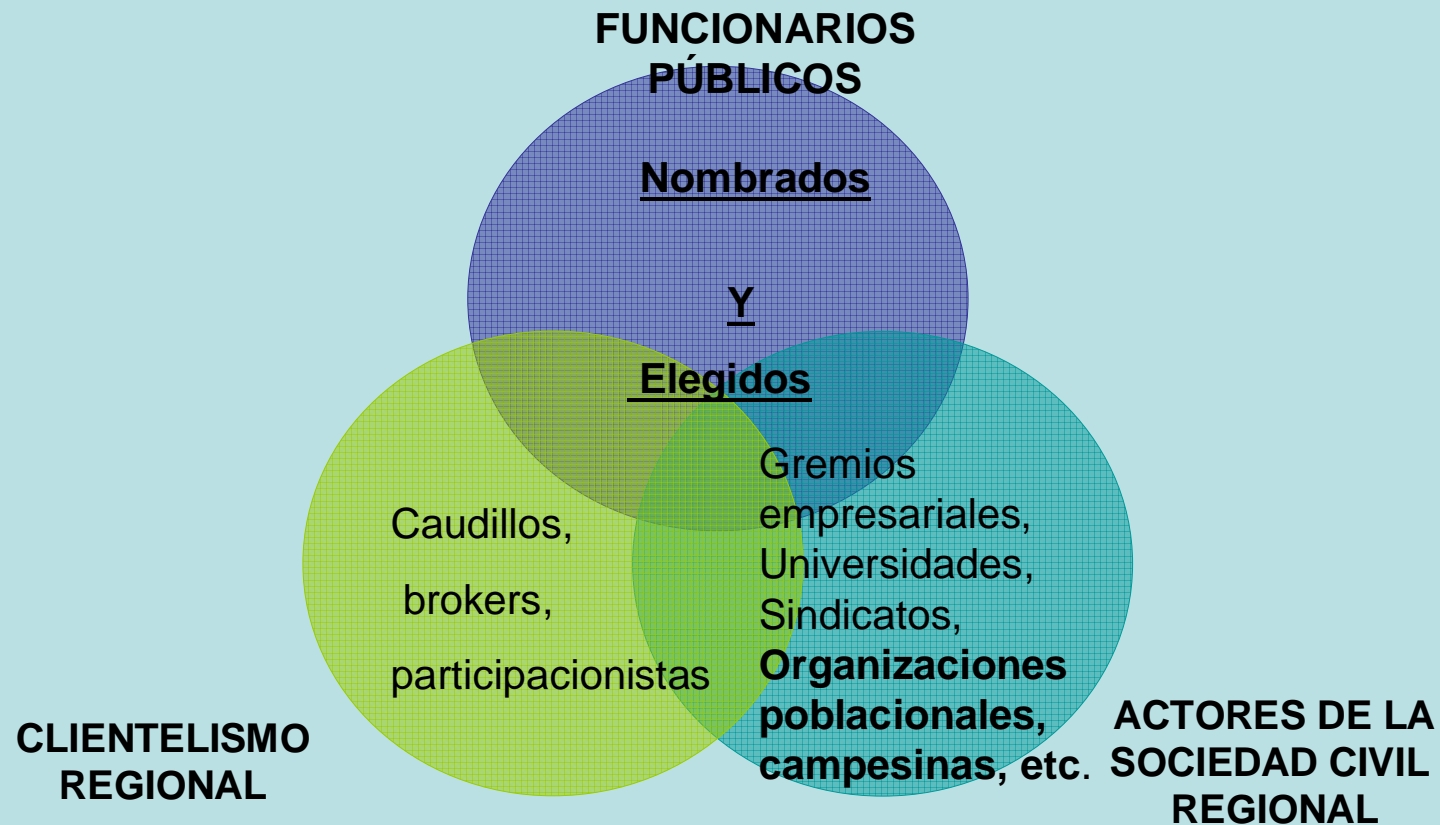
Existen dudas bien fundadas sobre si las Regiones definidas por la dictadura militar de 1973 a 1989 tiene existencia real como *territorios*, es decir, como realidades de la geografía humana, como son las cuencas habitadas o los espacios físico-culturales definidos por diferentes etnias. Para el análisis que sigue, puede decirse que *el Estado hace el territorio*, ya que tanto los territorios electorales como los administrativos han sido definidos por leyes y por prácticas de gestión pública. Estos son justamente los ‘campos de juego’ (en la terminología de Bourdieu) que definen el entorno de, y son a su vez transformados por, la institucionalidad informal que se conoce como clientelismo político.

Una constatación inicial de la investigación es que el clientelismo está profundamente incrustada (*embedded*) en las instituciones y prácticas políticas de las regiones estudiadas, compenetrando gran parte del aparato público con el cual interactúan los sectores populares (estratos socioeconómicos cercanos a la línea de pobreza; grupos ‘subalternos’). En contraste, se constata también la incipiente emergencia (o re-emergencia) de actores y movimientos de estos sectores populares ‘excluidos’ del crecimiento económico y de la tom

¹ 30 de Septiembre de 2009

² Consultor Programa Ciudadanía y Gestión Pública, U de los Lagos

CLIENTELISMO, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL REGIONAL



Enfoque de Actores en un Sistema Complejo Adaptativo

Nuestra pregunta central de análisis es justamente sobre las implicancias que puedan tener los cambios en el clientelismo para el fortalecimiento de actores sociales populares 'sentados en la mesa' frente a funcionarios de los respectivos Gobiernos Regionales. Para iniciar este análisis, tomamos las principales conclusiones de un estudio de las historias de actores sociales regionales en México, realizado por Jonathan Fox en la década de los '90. La pregunta de Fox era ¿Cómo se sube de escala desde las organizaciones de las pequeñas comunidades al nivel de organizaciones populares de peso en un territorial regional? Estas hipótesis son:

- 1. Superar las 'solidaridades excluyentes' locales**
- 2. Confrontar las élites regionales, sin perder lazos con las bases**
- 3. Socializar rápidamente información relevante para sus estrategias**
- 4. Espacios creados desde arriba son ocupados por movilizaciones desde abajo**
- 5. Aprovechar ventanas de oportunidad coyunturales**
- 6. Coproducción en redes entre funcionarios progresistas, organizaciones de base y otros actores de la sociedad civil nacional e internacional (Fox 1996)**

Volveremos a referirnos a algunas de estas hipótesis más adelante.

I. CLIENTELISMO POLÍTICO Y CAPITAL SOCIAL

El clientelismo político es entendido generalmente como un intercambio de "favores por votos" (Auyero 2001). Pero es, sobre todo, un intercambio relacional que pretende establecer y alimentar una relación personal duradera entre las partes³. Este tipo de intercambio a través de redes de relaciones personales puede ser caracterizado como un "capital social personal" que es propiedad del individuo (*ego*) en el centro de su propia red *ego-centrada* de "contactos" con forma de telaraña⁴.

En este trabajo entenderemos capital social como un contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y por conductas de reciprocidad y cooperación. Estas conductas se retroalimentan con normas culturales en un círculo virtuoso de acumulación de capital social.

³ 'Desde el "favor fundacional" una relación de ayuda mutua se ha desarrollado...[los clientes] están vinculados al mediador "por medio de lazos que se extienden más allá del momento fugaz en que el que se realiza la transacción (Durkheim)...La transacción fundacional se convierte en lazo, y estos lazos se concatenarán en redes' (Auyero 2001).

⁴ Pero, visto desde la perspectiva de la sociedad y no del individuo, en cada relación interpersonal de reciprocidad hay *dos* propietarios, unidos por el lazo de múltiples favores y de gestos de amistad..

En resumidas cuentas, el clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como conjunto de relaciones personales, con elementos de afecto y reciprocidad difusa, operando como una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente en el marco conceptual del capital social, como una forma vertical, asimétrica de capital social personal. Aplicar este marco nos puede ayudarnos a entender mejor el complejo, variado y cambiante fenómeno del clientelismo político en las regiones estudiadas.

Este marco nos permite seleccionar algunos conceptos que serán útiles –sin prejuzgar si algunos tipos de clientelismo habrán desaparecido, u otros nuevos han emergido- para nuestro análisis de los casos empíricos. Anticipando algunos hallazgos de este y otros estudios empíricos en Chile estos conceptos o hipótesis son:

- El clientelismo político es una forma **personalizada, asimétrica e interclase** de inclusión social de personas y comunidades subalternas.
- Facilita a estos estratos populares el acceso a recursos controlados por estratos privilegiados, principalmente los recursos públicos.
- Es un fenómeno antiguo, pero de **plena vigencia** en varios países con sistemas electorales representativos.
- Hay una importante **variedad** de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político.
- Aunque se trata básicamente de "favores por votos", tiene otras facetas importantes, como son 1) el vínculo **afectivo** y 2) su función como extensión “hacia arriba” de las redes micro locales tradicionales de ayuda recíproca en las estrategias de los miembros de sectores subalternos.
- Hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político están cambiando en Chile, sin que la frecuencia de relaciones clientelares en general haya disminuido. En estas páginas pretendemos examinar algunas tendencias regionales de los vínculos de la clase política con sus clientes de estratos pobres, y de las posibilidades de densificación en el territorio de actores más autónomos.

II. DE CAUDILLOS A BROKERS: CAMBIOS EN EL CLIENTELISMO DE LA IX REGIÓN, 1999-2002

2.1. Memoria social: La memoria social, que se mantiene viva mediante los relatos orales de las personas mayores y son aprendidos por las nuevas generaciones, constituyen una forma de capital social de los sectores populares, ha sido llamado ‘capital social “subsidente”’.

En el caso de las comunidades mapuche de la IX Región, este concepto es sumamente apropiado, porque las historias de hazañas colectivas y de anteriores líderes corren invisibles, *subsidentes* como la napa debajo de un río aparentemente seco.

Las comunidades mapuche recuerdan, por supuesto, las figuras heroicas de los guerreros que resistían la invasión española, pero también, mucho más cercano, los bisabuelos que resistieron la llamada "pacificación" a principios de la década de los 1880 y los abuelos titulares de los títulos de merced, nombrados en documentos legales todavía vigentes, que fundaron sus respectivas reducciones. Los hijos y nietos de esos primeros longkos asentados también han tenido historias de unidad y lucha. La mayoría conservan sus rewe, lugares sagrados que unen a varias comunidades en la vigente religión mapuche. Los que no los tienen, por haber perdido la tierra por usurpaciones de vecinos wingka, conocen los lugares y tiendan a asistir a los rewe de otras comunidades. También recuerdan el Cautinazo, en que, como parte de la reforma agraria, recuperaron grandes extensiones de tierras usurpadas, y el golpe de estado, con la contrarreforma, represión, tortura, exilio y asesinato de muchos de sus líderes .

Con el retorno a la democracia, nuevos aires fueron favorables a la creación de espacios que las comunidades mapuche han sabido ocupar. Las elecciones municipales llevaron nuevas formas de clientelismo, crecientemente competitivas. La Ley Indígena y la creación de los programas de CONADI estimularon la formalización de las comunidades como paso para participar en la recuperación de la identidad y en los beneficios materiales para paliar la pobreza.

2.2. ¿Favores por votos? Observaciones y entrevistas realizadas en comunidades mapuche de Villarrica parecían inicialmente apoyar la visión del clientelismo como un intercambio instrumental de favores por votos. Como dijo un dirigente mapuche,

“Yo me estoy apoyando en los políticos...así como los políticos quieren algo de nosotros, hay que pegarles una mascada. ¿Como van a comerse la manzana, ellos solos?”(Presidente de comunidad mapuche)

Sin embargo, en un *performance* frente a la comunidad reunida, el mismo dirigente enfatizaba conceptos de gratitud, desligando la solución de problemas de un eventual *quid pro quo*:

“Nosotros no somos políticos, pero a través de los parlamentarios, de los políticos, se consiguen las cosas...El Diputado y el Senador *apechugan* por los proyectos”. tienen la gentileza, ya, ellos van allá y luchan por ese proyecto...” (Presidente comunidad mapuche Villarrica).

Este aspecto emotivo del clientelismo ha sido subrayado por los antropólogos:

“Para los clientes... los mediadores no son los políticos inescrupulosos y corruptos de los que hablan otros...Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con las que tienen una relación personal, a veces amistad”. (J. Auyero)

CUADRO 1.

**VÍNCULOS VERTICALES DEL PRESIDENTE
DE LA COMUNIDAD INDÍGENA DE AÑILCO**

ÉPOCA	'SOCIOS'	VÍNCULOS	Dan Accesos A:
1999- 2000	Funcionarios municipales	'Clientelar paternalista'	Alcalde
1999- 2000	Dirigente territorial del movimiento étnico Mapuche	'Movilización Disciplinada'	INDAP, CONADI; rescate de identidad Mapuche
2000- 2001	Dirigentes de partidos políticos	'Semi Clientelar'	Bienes por votos, INDAP, CONADI
2001- 2002	Técnico comprometido de CONADI	'Coproducción'	Bombas de riego

18

“[La relación clientelar] es un contrato diádico vertical, *personal* y de reciprocidad difusa...El componente de afecto, como en toda relación personal de reciprocidad generalizada, es un elemento necesario; si no está presente, debe ser fingido.” (E. Wolf)

2.3. Cambios en el vínculo clientelar iniciados por un líder. El mismo dirigente citado arriba cambió de ‘patrón’ en un proceso de aprendizaje⁵ de ensayo y error que sólo al final de dos años dio un beneficio material a su comunidad. El Cuadro 1 da cuenta de este proceso. Comenzó con un ‘buen patrón de fundo’ el alcalde RN Gudenschwager (designado y después elegido), pasando por una concejala, Ingrid Pramb (esposa de diputado y posterior alcaldesa), quien describió su vínculo como concejala con las comunidades rurales:

“Yo tengo el listado de los proyectos que la CONADI está favoreciendo, que los ingresó al presupuesto. Una vez que los proyectos [de estas comunidades] entren a la batería [nacional] de proyectos, hay que hacerles un *lobby* para que quede elegido, porque los proyectos de la Región son muchísimos y la plata no alcanza para todos...Entonces, si ellos [los mapuche] no tienen la información, [y] si uno no sabe de sus problemas...”*guagua que no llora no mama*” es un dicho que hay aquí.” (Concejal de Villarrica)

Este caso (Villarrica en torno al cambio de milenio) ilustra la variabilidad presente en el clientelismo, en un contexto de gran asimetría de poder. Obliga, entonces, a diferenciar entre *varios tipos de clientelismo*. En primer lugar, ‘Hay que limitar la terminología “patrón-cliente” a los fenómenos clásicos para mantener su utilidad analítica’ (Valenzuela, 1977). La diferencia más básica es entre el tradicional patrón y los *brokers* que compiten entre sí: [Los Brokers] ‘más bien son mediadores, con tráfico de influencias...’ (Auyero 2001).

El clientelismo tal como se practicaba en Villarrica en el período analizado aquí muestra varios matices y subtipos. Primero, en cuanto a los matices: a) el clientelismo político es una forma personalizada, asimétrica e interclase⁶, de integración subordinada pero también de capital social individual para el cliente; b) es un fenómeno antiguo, pero de gran vigencia actual en varios países con sistemas electorales representativos; c) hay una importante variedad de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político; d) aunque las prácticas clientelares son reñidas con los máximos ideales de la democracia, ambos conviven en las democracias reales y aportan beneficios concretos a los estratos más pobres; e) aunque se trata básicamente de “favores por votos”, tiene otras facetas importantes, como son: el vínculo afectivo, y su función como extensión “hacia arriba” de las redes de ayuda recíproca en las estrategias de supervivencia en los estratos pobres; y f) hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político

⁵ ‘La competencia de patrón contra patrón ofrece al cliente una palanca’ (E. Wolf)

⁶ En el contexto de este estudio, el clientelismo político tiene además un aspecto de inclusión *interétnica* subordinada.

están cambiando, evolucionando desde la clásica relación patrón-cliente hacia formas de *brokers* competitivos y, en algunos casos, incluso hacia relaciones ‘sinérgicas’ o de ‘coproducción’, surgidas de pactos negociados entre facciones semiclientelares o reformistas, de la clase política, y sus clientes de estratos pobres.

En este estudio en Villarrica se pudo observar casi todos los tipos propuestos de clientelismo, tanto "clásicos" como "modernos". De esta manera, había: a) caudillos, que controlaban puestos de trabajo en administración pública y podían ejercer una presión importante para la designación de programas públicos a ciertas comunidades o grupos de sus seguidores. En Villarrica esto era el caso de los senadores, mientras que el Alcalde de Villarrica, al comienzo de este estudio (1999), también correspondía al tipo caudillo al nivel comunal. b) Caciques locales, se trata por supuesto de caciques políticos, no de *lonkos* (autoridades tradicionales mapuches). c) Brokers que corresponde al intermediario político que predominaba en Chile en el 2000. En Villarrica, la competencia entre patrones les convirtió en *brokers*, en competencia entre sí. Se observó la emergencia de algunos *brokers* semiclientelistas, de los sectores más progresistas al interior de los partidos de gobierno, quienes realizaban favores para satisfacer necesidades materiales de los pobres, pero, a la vez, proponían una relación más horizontal y democrática con sus bases en el caso de Villarrica. Por último, había d) gestores o ‘gestionadores’ de base, otra especie en aumento en el periodo de estudio. Ejemplos son los presidentes de juntas de vecinos y de comunidades mapuche, quienes desarrollaron conocimientos y contactos en diversas oficinas públicas para gestionar las solicitudes y los proyectos de sus respectivas comunidades.

De acuerdo a investigaciones recientes en Chile, esta última categoría (Durstun 2007, Arriagada 2009), la del *líder gestor* o, (más apropiadamente), *gestionador* es de creciente importancia en Chile:

“Cuando uno va y hace las **gestiones**, cuando uno realmente busca y mueve los *pitutos*⁷, allí ve que en realidad hacen falta, porque así es el sistema lamentablemente.” (líder mapuche de Galvarino)

2.4. Movimiento y clientelismo. Otro aprendizaje del caso de Villarrica es sobre la compleja relación entre clientelismo y los movimientos sociales. En este caso, surgió un movimiento étnico contencioso (Tarrow 1998) clásico, orientado a la acción directa para la cual movilizaron un número grande de personas, para obligar al Estado a satisfacer sus demandas y escuchar sus propuestas. El Cuadro 2. resume los principales tipos de acciones directas.

Pero incluso en el caso de un movimiento étnico contencioso, las comunidades mapuches pobres se interesan principalmente en la satisfacción inmediata de problemas materiales:

⁷ una relación de influencia personal con un funcionario en posición de conseguir favores, empleo, resoluciones favorables, etc.— es claramente una forma de capital social individual, con apariencias de amistad y regida por principios de reciprocidad difusa. Este término chileno tiene equivalentes en otros países latinoamericanos, como el concepto de *cuello* en Guatemala (Reina, 1959; Wolf, 1963; Durstun, 1972), o *cuñas*, *contactos*, *santos en la corte*, etc. en diversos países.

“Lo único que he conseguido del presidente [del movimiento étnico] ha sido este asunto de los bonos de 100 mil pesos [fruto de una toma de la oficina de INDAP]. El resto de las ayudas que se han conseguido acá han sido por los otros candidatos.”⁸

Como las comunidades quieren resultados concretos, los movimientos confrontacionales tienen que combinar sus demandas utópicas con medidas para paliar la pobreza:

No nos organizamos para recibir solamente lo que caiga, sino que nos organizamos para exigir derechos y para exigir también un respeto a la propuesta que queremos entregar. Nosotros no descuidamos el objetivo principal, pero tampoco descuidamos que las comunidades tienen necesidades inmediatas”. (Presidente movimiento mapuche Villarrica)

Algunos dirigentes muy confrontacionales negocian pactos con los partidos clientelares y sus militantes que son funcionarios públicos, siendo ellos mismos posteriormente candidatos o aliados de esos partidos, como fue el caso en Villarrica. Siguió las tomas y los cortes de camino junto con participación en reuniones de gobierno. Se favoreció la carrera política del dirigente, pero también algunas comunidades consiguieron, gracias a la mediación de este dirigente, el bien más preciado, que podría sacarlas de la pobreza: nuevas tierras compradas y transferidas a ellas por el Gobierno.

2.5. Territorio del Lago Budi 2003-2005): sociedad civil mapuche y su captura por el clientelismo En la década de los 90's hubo un extendido proceso de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias mapuche del Lago Budi, realizado con apoyo canadiense y universitario (UFRO). Las comunidades mapuche del territorio del Budi habían creado una organización territorial, intercomunitaria, que era a la vez participativa y autónoma de tutela partidaria.

A principios del nuevo milenio, de acuerdo a entrevistados, el equipo de Bertha Belmar, Intendente PPD de la IX Región, captó la mayoría de los dirigentes del ‘Consejo de Werkenes⁹ del Budi’ mediante negociaciones relativos a los esperados beneficios del Programa Orígenes¹⁰

Aunque el voto secreto da libertad de acción a los clientes, en los hechos expresaron su lealtad en las elecciones posteriores: se cumplieron los compromisos de votos para candidatos del PPD. De hecho también, al menos en su primera etapa, Orígenes funcionó en la selección de las comunidades beneficiarias con fuerte preferencia para aquéllas favorecidas por ese y otros partidos. También hubo un alto grado de cuoteo en la distribución de puestos y de contratos de consultoría y asistencia técnica.

⁸ El presidente del movimiento se presentó en la lista de un partido de la Concertación para una candidatura no exitosa a Concejal Municipal.

⁹ ‘Mensajero, vocero’ en Mapudungún.

¹⁰ Programa millonario para pueblos indígenas de Chile, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Cuadro 2. EJEMPLOS DE ACCIONES DIRECTAS
LEGALES E ILEGALES
DE MOVIMIENTOS SOCIALES**

TOLERADAS en democracia..... NO TOLERADAS

MARCHAS Y MANIFESTA CIONES CON PERMISO DE AUTORIDAD ES	DESOBEDIENCIA CIVIL PACÍFICA	CORTES DE CALLES	VIOLENCIA CONTRA PROPIEDAD PRIVADA	VIOLENCIA CONTRA PERSONAS	TERRORISMO O GUERRILLA
CONFEREN- CIAS DE PRENSA	MARCHAS Y MANIFESTACIONES SIN PERMISO	OCUPACIÓN DE PROPIEDAD PRIVADA	PELEAS CALLEJERAS CON POLICÍAS Y MILITARES		
MOVILIZA- CIÓN DE VOTANTES	HUELGAS DE HAMBRE				
PETICIONES Y REFERENDA	OCUPACIÓN DE EDIFICIOS PÚBLICOS				

2.6. Contraloría social vs. Clientelismo. Un Werkén del Budi siguió uno de los mecanismos de 'contraloría social' de Orígenes, haciendo evaluaciones negativas de funcionarios y empresas contratadas que rara vez aparecían en las comunidades. En el desenlace, los 'mal evaluados' no sólo fueron confirmados en sus puestos sino también informados de la evaluación, lo que derivó en varias agresiones de palabra al Werkén. Las evaluaciones participativas posteriores fueron siempre positivas.

2.7. Reduciendo asimetrías. Estas diversas formas de incumplimiento de expectativas en el Programa Orígenes tuvo, sin embargo, un efecto positivo en la sociedad civil mapuche. Muchas comunidades y varios grupos de comunidades (en territorios municipales o intermunicipales se activaron como actores sociales étnicos que 'rompen las reglas del juego' clientelar, con marchas y tomas a la Intendencia y la CONADI además de las oficinas regionales de diversos organismos del Estado.

El resultado de estos despertares en el tradicional clientelismo *patrón-cliente* de la región ha sido una cierta disminución de la dependencia de los clientes. En particular, Diputado Tuma, de familia de comerciantes con muchas décadas de presencia política en los sectores mapuche de centro y costa, es reconocido como un "buen caudillo", cumplidor de sus promesas para resolver problemas. Al pasar de los años, las organizaciones mapuche en su jurisdicción han sido cada vez más asertivos en la presentación de sus problemas y propuestas, negociando acuerdos sobre la forma de entrega de los recursos del Estado. En las palabras de González sobre un similar cambio en España en años anteriores, "El contrato diádico del clientelismo rural clásico habría dado paso al *pacto* clientelístico." (González, 1997)

En la Araucanía, entonces, se encuentra toda la gama de figuras y relaciones de tipo clientelar. Muchos dirigentes y líderes gestores operan para satisfacer las necesidades de sus comunidades de extrema pobreza, negociando pactos clientelares y buscando "buenos patrones". A la vez, existe un poco articulado movimiento étnico a nivel regional, que sólo se activa en circunstancias puntuales. El segmento más contencioso del movimiento, concentrado en el norte de la Araucanía (zona no estudiada en esta investigación) aplica todas las medidas características de los movimientos contenciosos, sin caer en el terrorismo o la guerrilla.

Frente a las redes clientelares re-emerge también otra forma de capital social muy diferente: el que caracteriza a aquellas organizaciones que, en la práctica real, son capaces de llevar a buen puerto emprendimientos colectivos; de ejercer control social sobre sus miembros, exigir rendición de cuentas a sus dirigentes y representarse como actores sociales legítimos en la sociedad civil regional. Solo una pequeña parte de las organizaciones existentes cumplen con todos estos aspectos de capital social colectivo cuyos propietarios son todos los miembros de una institución social, siendo por ende muy pocas las organizaciones que constituyen actores populares autónomos, eso es, que no están subsumidos en redes clientelares.

III. REGIÓN DEL BÍO-BÍO 2000-2009

3.1. Memoria social: Desde mediados del siglo XX, e incluso antes, la región del Bío Bío fue escenario de muchos movimientos y organizaciones populares. Los sindicatos de minas e industrias fueron numerosos y multitudinarios. También destacaban familias políticas de tendencias progresistas, como la familia Tohá.

La década de los 60 fue marcada por la implementación de la cédula única electoral, el plan de promoción popular y la activa movilización partidaria, particularmente por la democracia cristiana y el Partido Comunista, en torno a las nuevas juntas de vecinos y cooperativas campesinas. Aunque subsumidos por la represión de la dictadura, está tejido social popular de actores resurgió de su situación subterránea con la vuelta a la democracia.

3.2. Un Intendente único. Jaime Tohá fue nombrado Intendente de la VIII Región por el Presidente Lagos, su amigo personal, después de la derrota municipal de la Concertación en Concepción (1999-2000). Según algunos entrevistados, Tohá logró, al poco andar, poner orden en la Concertación regional y negociar e inspirar adhesión a su propuesta de un proyecto participativo territorial (las Unidades de Gestión Territoriales, UGT's).

En la región del Bío-Bío la presencia de Jaime Tohá como un actor con fuerza política del más alto nivel central y compromiso con una visión estratégica de desarrollo regional productivo con democracia, presentó un fenómeno totalmente diferente de lo vivido en la IX Región. Puede considerarse su período como intendente como una 'ventana de oportunidad' para la emergencia de actores populares, inducido '*top-down*'. Si bien su misión de administrar el desarrollo fue cruzado desde el primer momento de la misión particular de recuperar comunas para los partidos de la concertación, sus acciones tendían a debilitar los vínculos de máquina electoral de los caudillos y caciques clientelistas de la región. Tohá presentaba una alternativa de acción más apegada a la idea de crear y fortalecer actores colectivos en la base social.

Siendo una figura de prestigio nacional, con carisma propio y contactos personales de larga data con Ministros y el Presidente, Jaime Tohá constituye una clara excepción al imagen de los Intendentes como 'sustituibles' con poco control propio sobre las grandes decisiones de su región. Redujo el caudillismo reinante en la región, y abrió espacios y discursos de participación de actores populares. Su visión estratégica de desarrollo regional productivo con democracia entusiasmó y movilizó a actores antes decepcionados con las prácticas clientelistas, centralistas y cupulares.

3.3. Un CORE indisciplinado. Una consecuencia de ser los Intendentes nombrados y no electos es que pueden quedar algo más al margen de las campañas electorales, al menos en comparación de los que deben ganar el voto de los ciudadanos. Están, por lo mismo, 'algo más al margen' del clientelismo. Tohá no parece haber negociado proyectos por votos, aunque en palabras de un entrevistado 'sabe lo que tiene que hacer en las elecciones'. Sin embargo, le tocó enfrentar una región dividida comunalmente entre alcaldes progobierno y alcaldes de oposición, de derecha. Este hecho implicó que

el Consejo Regional o CORE, elegido por los Concejales Municipales de cada Provincia, también tuviera una fuerte presencia de los opositores ideológicos a Tohá.

Durante su primer período como Intendente, salió el Decreto 155, un Instructivo Presidencial del 28 de febrero de 2002, que establece "...que el Intendente Regional deberá...incorporar en sus propuestas al Consejo Regional, en materia de financiamiento de programas y proyectos FNDR, ISAR e IRAL, las prioridades definidas por el Gobernador Provincial correspondiente; [Por su parte, el Gobernador debe] "...elaborar y presentar al Intendente un listado priorizado de programas y proyectos de inversión..."

Una interpretación común del decreto 155 dice que fue un intento de hacer del Gobernador un 'guardabarrera' capaz de restringir el flujo de fondos públicos a Alcaldes de derecha, debilitando así sus posibilidades de ejercer 'clientelismo de oposición' con fondos del Gobierno de la Concertación. Se habría temido que los proyectos postulados por estos alcaldes podría favorecer su reelección, o favorecer a sus partidos a nivel regional a través de la elección de Senadores y Diputados al Congreso Nacional. En esta visión el gobierno de la Concertación echó un freno a la descentralización democratizante, reforzando el centralismo mediante los gobernadores (también nombrados a nivel central).

3.4. El poder de los alcaldes de oposición. Sin embargo, en la Octava región, el Consejo Regional (CORE) en general nunca vio con buenos ojos la Circular 155 porque la decisión de priorizar proyectos era de ellos, no del Gobernador. En los proyectos estilo PMU, Inversiones Menores (hoy FRIL y otros) en general se mantenían ciertos equilibrios ya que las bancadas políticas al interior de los CORE negociaban la distribución de estos recursos¹¹.

En el caso de Bío-Bío (y de otras regiones también) los municipios "grandes" (Concepción, Los Ángeles, Chillán) estuvieron y están dirigidos por Alcaldes de derecha y esas comunas tuvieron inversiones importantes. Muchas de ellas fueron postuladas por los propios municipios. Otro dato relevante es que los municipios "grandes" tienen las capacidades técnicas de postular proyectos y obtener sus recomendaciones técnicas favorables (RS) lo que viabiliza los proyectos.

Aunque lógicamente los Gobernadores priorizarán a sus socios de coalición, la brecha que se esperaba entre proyectos de Alcaldes de gobierno y de oposición, según entrevistados, no parece haber aumentado después de implementarse el Decreto 155. Otra hipótesis a explorar es que los Gobernadores están más cerca de la sociedad civil local que los GORE y por ende sienten mayor presión de responder a sus presiones, aunque sean de comunas que hayan elegido alcaldes de derecha.

Sea como sea, los Alcaldes de oposición y sus representantes en el CORE demostraron una capacidad, insospechada en otras regiones, de resistencia a los proyectos del Intendente. La relación ya tensa por la disputa sobre el Decreto 155 se vio agravada por sentirse

¹¹ Esta sección se basa en Jaime Soto, comunicación personal.

marginado como CORE del animado debate público sobre las Unidades de Gestión Territorial (UGT), como instancia clave de la territorialización (a nivel provincial, ergo de Gobernador) de la interfaz gobierno-ciudadanía. En consecuencia, el CORE elevó una apelación a la Contraloría Regional sobre la posible ilegalidad de UGT's. En consecuencia, se postergó por alrededor de dos años la entrega de fondos para la FUE un enfrentamiento entre un Intendente excepcionalmente poderoso y un CORE excepcionalmente independiente, lo que terminó en un largo empate. Se logró democratizar el clientelismo en gran medida, pero no el paso siguiente: una descentralización participativa 'desde arriba' que se mantuvo en una fase incipiente.

IV. NORTE CHICO, 1990-2009

4.1. Memoria social. La memoria social de gestión colectiva el norte chico tiene raíces muy antiguas, en los títulos otorgados por la corona española a soldados que fueron los fundadores de las futuras comunidades agrícolas¹². Éstas fueron los protagonistas de un amplio proyecto de la FAO en los años 60: el Plan Punitaqui, que dejó, vigente hasta ahora, el riego basado en norias y molinos de viento. Las Comunidades Agrícolas protagonizaron movilizaciones en las campañas electorales de los 60, notablemente por el Partido Comunista. La memoria más amplia incluye el período de los 60 en que Renán Fuentealba fue senador de la región de mayor presencia de actores social, la actual VIII Región.

Al igual que en la Araucanía, los dirigentes se ven como sujetos con cierto control sobre la relación clientelar, que no se engañan con la ficción de amistad que señala Wolf, sino justificando la instrumentalización del vínculo:

“...Al que viene, más de algo se les saca; ¡pero si ellos vienen a buscar [votos] aquí!”
(Dirigente campesino de Cerro Blanco).

Al mismo tiempo, el mismo entrevistado nota con aprobación la 'gentileza' y preocupación con el bienestar de ellos que han demostrado algunos brokers parlamentarios en campaña y fuera de campaña:

“El Patricio Walker ya pidió audiencia, anunció visita aquí. Después de todo, Walker siempre ha andado por acá.”

Al igual que en la Araucanía, también hay una separación entre la percepción instrumental ('algo se les saca') y el *performance* público, con emociones de afecto y agradecimiento que no son menos genuinas que los cálculos racionales instrumentales.

4.3. INCUBACIÓN DE CDL'S EN LA IV REGIÓN

¹² Actualmente hay 179 comunidades agrícolas en la Región y son una mayoría de los dirigentes del Consejo Regional Campesino (ver abajo).

El capital social de las instituciones campesinas, ‘subsumido’ durante la dictadura, se encontró con el apoyo de aliados ‘participacionistas’ a mediados de los 90. En esos años comenzó un programa de desarrollo rural con recursos, flexibilidad y autonomía: el PRODECOOP, auspiciado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este aliado, junto con el Intendente Renán Fuentealba (Democristiano de izquierda que había sido Senador de la actual región del Bío-Bío durante los movidos años 60), hicieron factible una estrategia de capacitar a actores sociales campesinos.

Esta autonomía facilitó el apoyo sostenido a viejos y nuevos líderes¹³, fortaleciendo el capital social institucional de sus organizaciones. Hubo mucho menos CUOTEO en PRODECOP, porque el Intendente blindaba al Proyecto y los jóvenes profesionales del Proyecto, altamente motivados (al menos en los primeros años) blindaban a las organizaciones de base, de la intromisión del clientelismo partidario en la selección de asesores y capacitadores.

Clave en el fortalecimiento de estos actores embrionarios frente al Estado fueron los Consejos de Desarrollo Local (CDL), en que los habitantes rurales tenían voz y voto en la decisión municipal de cómo priorizar el financiamiento de proyectos para el campo. Las capacidades adquiridas en este proceso y otros posteriores no se extinguieron sino que se mantenían en juego en años posteriores.

Por ejemplo, la formación de una dirigente ‘gestionadora’ de la comuna de La Higuera ha sido un proceso acumulativo a través de CDL’s, Consejo Superior del Proyecto y frente a la Dirección regional del INDAP. Las palabras de esta dirigente (ahora Concejal) revelan el proceso:

“No era claro para nosotros que función debería tener una dirigente. Recién después de dos reuniones entendí que debería representar a mi gente. Los campesinos tenemos que ser actores, tenemos que ser capaces de ver donde poner la inversión y evaluar perfiles de proyecto... Nos enseñaron a asignar estos recursos y a evaluar proyectos.”

"Me nombraron también al Consejo Superior del proyecto, que son tres campesinos más el intendente, tenemos voz y voto. Al principio nos dijeron "ah, ustedes sólo irán a escuchar", pero en la práctica sí tomamos grandes decisiones. Los campesinos somos funcionarios públicos *ad honorem*.

¹³ Muchos de los nuevos líderes son hijos e hijas de líderes viejos, de los 60, en familias con ‘cultura de liderazgo’. Pero también varios dirigentes viejos que habían caído en prácticas y vínculos poco solidarios, fueron reemplazados por haber perdido legitimidad en sus comunidades.

“Somos gente importante, gente conocida y **nos medimos de igual a igual con las autoridades**. Yo soy capaz de presentar las necesidades nuestras, trabajo y hago cosas para mi gente y no para mí. Es una forma de sacar adelante el desarrollo...”

4.4. INDAP entierra modelo PRODECOP. Por razones poco claras aún, el INDAP y la bancada rural de la DC rechazaron la alternativa de institucionalizar el modelo PRODECOP para todo el país:

Es bonito ser actores...En el INDAP los pequeños pesan poco. Nosotros hemos avanzado a la mano de PRODECOP; el fin de PRODECOP significa que nuestros sueños serán quebrados.’ (Dirigenta campesina de La Higuera, 2002)

Los CDL declinaron, pero se mantenían los vínculos entre líderes CDL: su capacitación en democracia de base permitió, con apoyo y asesoría, que emergiera el “CRC”. Este proceso fue obra de los propios dirigentes, de algunos exfuncionarios de PRODECOP, de algunos alcaldes y de algunos funcionarios del Ministerio de Agricultura, que en conjunto lograron una continuación disminuida de financiamiento para continuar las actividades del PRODECOP, especialmente el fortalecimiento de la organización. La estrategia elegida fue de capacitar a socios de cientos de pequeños organizaciones comunitarias en gestión democrática y realizar entre ellos elecciones de representantes para asambleas deliberativas regionales.

4.5. Co-evolución de estrategias. Desde la perspectiva de un enfoque de actores en un sistema sociopolítico complejo, las decisiones de numerosos actores sociales de cooperar o competir con otros en el mismo territorio puede llevar a transformar las instituciones y los campos de interacción. Estos cambios pueden ser relativamente rápidos, ya que las estrategias de los diversos actores co-evolucionan en respuesta a nuevas tácticas de cada uno. El Cuadro 3 resume las fases de transición entre actores populares en el Norte Chico entre mediados de los 90 y mediados de la década del 2000. La Sección 4.6 describe algunas co-evoluciones en los años 2007-2009.

A último momento, el GORE entregó su contrapropuesta sobre una Mesa Rural. La Asamblea la analizó a puertas cerradas.

CUADRO 3. CO-EVOLUCION DE ESTRATEGIAS, IV
REGIÓN

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
FIDA e INDAP crean PRODECOP con CDL	Capacitación, incubación del ambiente clientelar y democratización de CDL	Burocracia contraataca: Termina PRODECOP, CDL desactivados	Renacer CDL: Funcionarios y ONG promueven elección y capacitación de representantes al CDL Alianza con Asociación de Alcaldes Rurales. Emerge movimiento regional de más de 90 dirigentes de CDL	Candidaturas de dirigentes campesinos a Concejos Municipales

4.6. Co-evolución GORE-CRC: 2007-2009. Desde 2006 la Asamblea Campesina, que en 2008 se constituiría en una organización formal permanente, el Consejo Regional Campesino (CRC) sometió al GORE para su aprobación un acuerdo formal sobre la composición y los poderes de una Mesa Rural. En vísperas de la siguiente Asamblea anual (fines de 2007), el GORE no había formulado respuesta alguna a esa propuesta. Los campesinos exigieron una contrapropuesta rápida, comunicando su intención de realizar acciones tales como denunciar la inoperancia del GORE a los medios masivos o soltar varios cientos de cabras en la plaza de La Serena.

ASAMBLEA CAMPESINA del NORTE CHICO 2007:

OBSERVACIONES DE LOS DIRIGENTES A LA RESPUESTA DEL GORE A SU PROPUESTA DE UNA MESA RURAL PARTICIPATIVA.

PROPUESTA DE LAS ORGANIZACIONES RURALES	RESPUESTA DEL GOBIERNO REGIONAL
RESOLUTIVA	CONSULTIVA
CONTROL SOCIAL	LA MESA NO CONSTITUYE UNA INSTANCIA DE FISCALIZACIÓN.
EQUIDAD EN LOS VOTOS DE LOS ACTORES (CAMPESINOS, MUNICIPIOS Y GORE)	GOBIERNO REGIONAL TIENE LA ÚLTIMA PALABRA EN LA VOTACIÓN.
CON FINANCIAMIENTO PARA OPERAR.	SIN FINANCIAMIENTO PARA OPERAR.
INTEGRALIDAD	SOLUCIONES PERO PARCIALES
CONCLUSIONES	
LA ORGÁNICA DE LA MESA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINA DEBE SER PROPUESTA POR LA COMISIÓN TRIPARTITA.	
NO PERMITE LA TOMA DE DECISIÓN NI TAMPOCO PERMITE LA EQUIDAD EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.(QUÓRUM DE VOTACIÓN)	
SE RECHAZA LA PROPUESTA DE MESA DEL GOBIERNO REGIONAL, LA ORGÁNICA Y ESTRUCTURA.	
SE ACOGE QUE SEA UN CONVENIO DE PROGRAMACIÓN Y UN PLAN PERO NO EN EL CONTENIDO QUE SE QUIERE IMPLEMENTAR, SIEMPRE Y CUANDO LA MESA RURAL CAMPESINA SEA LA PROPUESTA POR LOS CAMPESINOS EN LA COMISIÓN TRIPARTITA.	

*Notas de Terreno*¹⁴, finales de 2007 y principios de 2008:

“Hubo dos reuniones de la comisión tripartita (dirigentes, GORE y SEREMIs) y se acordó un reglamento de funcionamiento de la mesa regional de desarrollo rural que ha dejado satisfechos a los campesinos. El reglamento debe pasar a la unidad jurídica del Gobierno Regional, hay que hacerle algunas correcciones de forma, y anexarlo a un decreto del Intendente.”

Notas febrero 2008: “El 8 de febrero se reunieron los dirigentes campesinos y eligieron a los siete representantes a la mesa de desarrollo rural. Políticamente son 3 PC, 2 PS, 1 DC y 1 PPD.”

Lo peculiar de esta representación partidaria entre los campesinos elegidos es que concuerdan en un principio de oro: cumplen las decisiones mayoritarias de su propio Consejo y desoyen órdenes partidarias nacionales sobre como actuar en el CRC y en la Mesa Rural. Esta autonomía de base se da también entre los militantes campesinos del Partido Comunista.

Este aspecto hace del CRC un actor popular regional que es, a todas luces, único en Chile hoy. También le hace un actor de suma desagrado para los partidos de gobierno y sus funcionarios, electos y nombrados.

4.6. La Mesa Rural Regional y la lucha por la autonomía. La primera sesión de la Mesa, y la constitución de la misma, fue el 19 de marzo de 2008. Si la constitución de la Mesa Rural de la IV Región fue una larga batalla en que los campesinos se pusieron cada vez más ‘contenciosos’, su alegría al ver que el GORE cedió finalmente a sus demandas duró poco. Desde el primer momento, quedó claro que el GORE seguía una estrategia de dilatación de las actividades sustantivas de la Mesa Rural como medio de mantener el control sobre la definición de sus programas de desarrollo. A pesar de haberse aprobado un reglamento, el GORE mantenía un debate desgastador sobre reglamentos que paralizaba la Mesa Rural Regional.

El Consejo Regional Campesino enfrentaba una dura oposición a sus esfuerzos por mantenerse autónomos de toda corriente partidaria. Las elecciones municipales de 2008 vieron presiones irresistibles para que cada uno hiciera campaña para candidatos de su propio partido o de ser candidatos ellos mismos. De hecho, varios aceptaron y algunos fueron electos concejales. Por un lado, esto constituyó un avance en la posición del CRC en la sociedad civil, pero por otro lado las discrepancias sobre la postura que debería adoptar el CRC llevaron a enfrentamientos y divisiones entre sus dirigentes.

En 2009 hubo un retroceso en el fortalecimiento de la organización campesina regional, producto del desgaste por la larga pelea para definir los reglamentos de su participación en la Mesa Rural Regional. El Intendente trataba de entorpecer estas negociaciones para que no se concretaran las actividades previstas de la Mesa Rural, con la intención de debilitar la organización independiente que es el CRC. El CRC cuenta con pocos aliados al interior del

¹⁴ Con la ayuda de Sergio Ríos

sector público regional: algunos alcaldes, uno que otro SEREMI y un Gobernador. Estos apoyos han ayudado al CRC a avanzar lentamente en la consolidación de su posición en el campo político regional, pero no es suficiente para ganar grandes batallas sobre temas de fondo.

De acuerdo con los entrevistados, este asedio responde también a una intención evidente de algunas instancias del gobierno central, de capturar o debilitar organizaciones y actores sociales populares autónomos. Un tema molesto era el mismo papel del asesor del CRC. Es una opinión importante en la orientación del análisis y toma de decisiones de los dirigentes. Parte del acuerdo con el GORE era que éste destinaría fondos para el funcionamiento básico del CRC, y éste decidió dedicar una parte a la contratación del mismo asesor, que a esa altura era *persona non grata* para el GORE. En la Asamblea 2008 de la organización, se presentó un agente de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) que les conminó a desistir en su intención de recontractar a ese asesor.

El director regional DC del INDAP, según los entrevistados, intentó cultivar vínculos personales con uno o dos dirigentes regionales. El Intendente también intentó tener un representante suyo en la directiva del CRC. Sus propósitos parecían ser influir en los contenidos en la Mesa. Hubo, como resultado, un incidente dentro de la Directiva. Algunos dirigentes increparon a aquellos compañeros que –sospechaban– representarían las opiniones del Director de Indap o del Intendente.

El CRC reaccionó a las diversas presiones y tramitaciones denunciando a los medios que habían demorado seis meses en concretar las platas para esta asesoría. También eligió la premiación de Innovación en Ciudadanía en Santiago, en la cual recibieron el segundo lugar, para denunciar esta entorpecimiento. Finalmente el Intendente aprobó el gasto para este contrato.

Los caciques clientelares regionales intentaban reproducirse y fortalecerse: nombrando candidatos a alcalde y concejal. También lograron colocar en puestos de las Municipalidades (como el DDR, Dirección de Desarrollo Rural) a sus operadores políticos, con la evidente intención de ocupar las platas de fortalecimiento de las organizaciones, para sus campañas de reelección. Se puede decir que matan a dos pájaros con un tiro.

Los alcaldes también reciben más apoyo financiero a través del GORE si aceptan aislarse del CRC. Las municipalidades de la Concertación, frente a una organización que no pueden controlar, tratan de programar las reuniones de sus Mesas Rurales Comunes en fechas en que los Concejales del CRC no pueden asistir.

Sin embargo, en las campañas para la elección de parlamentarios de 2009, algunos candidatos se habían acercado a la organización. Esto es cierto de Francisco Renán Fuentealba, hijo del ex Intendente, y de Luis Lemus (del Partido Socialista) que estaba de candidato por Choapa, fuera de la Concertación. Él era muy cercano al Consejo Regional y asistía regularmente a sus reuniones.

La organización había pensado participar en elecciones de Congreso, pero con candidatos propios y no apoyando algún candidato de la Concertación o de otro partido. Pero habría

tenido que doblar a las candidaturas de alianza o concertación, y no tenían las fuerzas electorales para lograrlo.

4.7. Un actor popular regional baja de escala para democratizarse y fortalecerse. El Consejo Regional Campesino, frente a la inoperancia de la Mesa Rural Regional y después de un largo debate, decidió concentrarse durante 2009 en bajar de escala a nivel comunal y buscar alianzas con otros actores, tales como los pirquineros, los pescadores, las organizaciones de jóvenes, de mujeres, de deporte, etcétera, para movilizarles en torno a la creación de Mesas Rurales Comunales. Esto en una óptica de ser un actor regional con poder democrático de base, representando a claras mayorías de la población rural.

La constitución de Mesas a nivel rural comunal pasa por tres etapas: 1. informativa, 2. de capacitación e inscripción de candidatos y 3. de elección de los integrantes de la mesa. Este proceso se ha hecho ya en sus tres etapas en Montepatria, La Higuera, y La Serena. Ésta es la base de un nuevo Consejo regional rural-campesino. Partirá con elecciones comunales, después representantes provinciales, y finalmente la elección de candidatos al Consejo Regional a finales de 2009.

V. CONCLUSIONES

5.1. Resumen. En este recorrido cualitativo e inductivo por tres regiones de Chile, hemos visto una variedad de situaciones que ayudan a profundizar en los cambios en la relación entre clientelismo político y actores sociales populares. En la IX Región en 1999-2005 se estaba transitando de caudillos a brokers '*buenos clientelistas*' en muchas comunidades mapuche, mientras en otras surgían movimientos étnicos contenciosos, los que sin embargo frecuentemente asumieron un rol de mediadores con el Gobierno, con mayor poder de regateo para conseguir beneficios materiales para sus clientes.

En la VIII encontramos a un Intendente fuerte que logró dominar a los caudillos e iniciar, desde arriba, una dinámica de fortalecimiento de actores populares en todo el territorio. Sin embargo, un CORE recalcitrante logró paralizar esta iniciativa del Intendente, las UGT's fueron postergadas y el empoderamiento *top-down* no llegó a tierra con la fuerza necesaria.

En la IV Región también topamos con un Intendente con poder nacional, en alianza con una agencia internacional, ambos siendo pro-campesinos. Se constituyó un actor popular regional en la Mesa, pero ésta fue paralizada por los partidos de la Concertación. La estrategia de este nuevo actor se modificó en consecuencia, girando hacia la bajada de escala de movilización hasta el nivel comunal/microlocal.

5.2. Clientelismo, centralismo y actores populares regionales. En Chile, hoy, hay estructuras clientelares a nivel comunal (Concejales y Alcalde), provincial (equipo del Gobernador), regional (Directores y Subdirectores Regionales de servicios públicos,

equipos de los Seremis, operadores políticos y directivos de partidos) y nacional (vía Diputados y Senadores y sus asistentes). Sin embargo, dado el alto grado de centralización del control de los recursos que el estado dispone para los sectores populares, los mediadores 'solucionadores' de los problemas más grandes y los premios mayores necesitan operar a nivel de gobierno central, a través de los partidos que a su vez son regidos por sus cúpulas nacionales. De esta manera, **el clientelismo refuerza el centralismo y el centralismo refuerza el clientelismo**. De no ser así, muchos de los líderes gestores podrían resolver los problemas de sus comunidades mediante sus propios contactos y pitutos a nivel local y regional.

Pero saber 'negociar bien su dependencia' en pactos clientelistas locales y regionales no es lo mismo que ser un actor social de peso en esos ámbitos. Los actores populares regionales requieren de modestos financiamientos para asesoría y capacitación, movilización, comunicación y reuniones. Muchos de ellos ya son capaces de encontrar fuentes de financiamiento de fundaciones nacionales y extranjeros, de elegir a sus propios asesores y capacitadores. Sin embargo, **enfrentar a un clientelismo partidario que aborrece la existencia de actores populares independientes requiere de una alianza** más poderosa. En los casos analizados, eso ha ocurrido solamente en el caso de un intendente con presencia e influencia a nivel nacional, en alianza con un proyecto autónomo y con los dirigentes de base.

Por otro lado, esta y otras investigaciones (Arriagada 2009) revelan que **en todo el país existen organizaciones que constituyen auténticos actores populares a nivel regional y local**, en la mayoría de los casos ignorados por el gobierno central, en parte porque están invisibilizados en los *grass roots* y en parte porque están incorporados a estructuras clientelistas de mediadores, parlamentarios y operadores de partidos políticos.

Las evidencias reunidas aquí (de entrevistas con participantes y observadores de las organizaciones de base) sugieren que para constituirse en actor regional, las organizaciones requieren de aliados tanto "de puente" con sus pares al largo y ancho de su región, como con aliados con contactos en los estratos superiores de poder sociopolítico a nivel nacional. Aún así, la historia del Norte Chico, en que efectivamente surgió un actor popular relevante, indica que ésta **no es una batalla ganada** mientras los partidos sigan intentando reforzar sus estructuras clientelares, desarticulando en lo posible a actores independientes, y recurriendo al viejo sistema de los votos cautivos para competir en las elecciones. La batalla entre clientelistas y participacionistas continúa; las organizaciones de base se encuentran repartidas en ambas bandas.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Evelyn 2009 *EL SUSTENTO RELACIONAL DE LOS LIDERAZGOS LOCALES*. Tesis de Magíster en Ciencias Sociales, Mención Sociología de la Modernización, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales

Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Manantial, Buenos Aires (en inglés: *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham: Duke University Press, 2001.

Bourdieu, Pierre 2001 *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Durston, John 1972: *Estructuras de Poder en una Región Ladina de Guatemala*, Guatemala, SIGS.

Fox, J 1996 "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*, vol. 24, N° 6.

González, José 1997 *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Ed. Anthropos: Madrid,

Long, Norman (2001). *Development Sociology: Actor Perspectives*. Routledge, New York and London.

Reina, Ruben 1959. "Two patterns of friendship in a Guatemalan Community", *American Anthropologist* 61 págs 44-50.

Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement : Social Movements and Contentious Politics* (segunda edición). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Valenzuela, Arturo, 1977: *Political Brokers in Chile*. Duke U, Durham NC.

Wolf, Eric R. 1966, 'Kinship, friendship and patron-client relationships in complex societies', EN Michael Banton (comp.) *The Social Anthropology of Complex Societies*. Tavistock Publications, Londres.

ANEXO A. HIPÓTESIS EMERGENTES.

A continuación se presentan algunas temas que pueden constituir preguntas de investigación para futuros estudios sobre clientelismo y actoría social regionales.

- Las reglas formales de la democracia representativa según la Constitución del 1980 y la herencia de la ‘verticalidad de mando’ militar del sistema de Gobiernos Regionales dan a los partidos gobernantes ‘cupulares’ condiciones para fortalecer relaciones clientelistas centralizadas.
- Los vínculos **informales y personales** del clientelismo copan los intersticios de las instituciones públicas formales, locales, regionales y nacionales. Mientras más clientelismo hay en un territorio sociopolítico, menor será la *calidad* de la participación de sectores populares o subalternos. Transformar estas relaciones de intermediación política puede ser la forma más eficaz y permanente de mejorar los espacios cívicos.
- El clientelismo depende del acceso privilegiado por parte de los partidos a recursos públicos, para negociar apoyos de los representantes del electorado. Para alimentar estos intercambios asimétricos, necesitan controlar suficientes recursos públicos para poder alimentar el apoyo, el agradecimiento y la lealtad.
- Hay una amplia gama de figuras clientelistas, desde “Caudillos padrinos” hasta “líderes gestores”, los primeros siempre nefastos para la democratización, los segundos –a veces- democratizantes. En cada territorio y momento específico, es necesario analizar que tipos de relaciones clientelares existen y como están co-evolucionando.
- Los líderes gestores son actores claves en las instituciones informales del clientelismo en Chile y muchos de ellos tienen el potencial de influir en la democratización de la sociedad civil regional, si cuentan con aliados adecuados.

ANEXO B.
REGLAMENTO INTERNO
MESA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINA - REGION DE COQUIMBO

TITULO I
De la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo

CAPITULO I
Disposiciones Generales

ARTICULO 1º Definición:

Se entenderá por Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo (“Mesa Regional”) al órgano colectivo y permanente de representantes de diversas instancias de participación y representación ciudadana tanto públicas como privadas, cuyo objetivo es generar un espacio de análisis, discusión, desarrollo de propuestas y seguimiento en las diversas problemáticas y acciones que afectan e interactúan con todo lo concerniente al mundo rural campesino - Región de Coquimbo.

ARTICULO 2º Integrantes:

Integran la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo.

- 1.- Aquellos representantes elegidos democráticamente de aquellas organizaciones sociales que voluntariamente decidan integrarla y que formen parte del tejido social y productivo del sector rural campesino de la Región de Coquimbo.
2. Representantes políticos de las municipalidades, designados por el Directorio de la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico.
3. Intendente, quien la presidirá, y representantes de Ministerios y Servicios Públicos en la Región de Coquimbo.

Así, la estructura de la mesa se basa en la participación de 3 estamentos de la sociedad.

- a) Representantes de organizaciones sociales.
 - ☐ 3 dirigentes sociales, 1 de cada mesa provincial.
 - ☐ 4 dirigentes sociales de organizaciones de representación regional, formales y con actividad.
- b) Representantes de Gobierno y Sector Público.
 - ☐ Sr. Intendente de la Región de Coquimbo
 - ☐ Representantes de Ministerios nombrados por Resolución del Intendente.(4)
 - ☐ Representantes del Consejo Regional del Gobierno Regional elegidos por acuerdo del mismo Consejo Regional (2)
- c) Municipalidades Rurales del Norte Chico.
 - ☐ Presidente de la Asociación
 - ☐ Presidentes de Comisiones del Directorio (6)

Los miembros de la “Mesa Regional” deben acreditar su calidad de delegados formalmente ante la “Mesa Regional”, a través de oficios dirigidos al Presidente de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo.

Cada miembro de la “Mesa Regional” deberá designar un suplente que, en caso de ausencia del titular, podrá participar de las respectivas sesiones con los mismos deberes y derechos que le asisten al titular. La designación de este suplente, deberá ser hecha por escrito, mediante un oficio dirigido al Presidente de la “Mesa Regional”, y tendrá derecho a voto en ausencia del titular.

Los suplentes del estamento de Gobierno corresponden a los Subrogantes Legales y de los estamentos municipal y social, lo que determinen las respectivas instancias de representación.

ARTÍCULO 3º

El funcionamiento de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, se regirá por las normas contenidas en el presente reglamento.

ARTÍCULO 4º

La Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, no sule ni complementa las funciones propias de los cuerpos colegiados y representantes de estos, como así tampoco de las autoridades que forman parte integrante de esta mesa, los cuales continúan sus funciones conforme sus respectivas leyes.

Con todo y sin perjuicio de lo anterior, los delegados velarán por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la Mesa.

CAPÍTULO II

De los Delegados Regionales:

ARTÍCULO 5º Definición:

Para todos los efectos de este reglamento, se denominarán “Delegados” a las personas que integran la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, denominada también “Mesa Regional”.

Los miembros de la “Mesa Regional” no gozarán de retribución económica alguna y todos aquellos miembros que no detentan bajo ningún concepto la calidad de funcionarios públicos, no les será aplicable lo establecido en la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sólo en su calidad de “Delegados” les es aplicable el presente reglamento.

ARTÍCULO 6º Causales de cesación en el cargo:

Los “Delegados Sociales ” cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales:

- a) Incapacidad psíquica y física para el desempeño de su cargo;
- b) Renuncia, sometida a conocimiento de la mesa en Sesión Ordinaria.
- c) Traslado del sector que representa por residencia y/o trabajo.
- d) Haber sido condenado o hallarse procesado por delito que merezca pena aflictiva. Esta inhabilidad quedará sin efecto una vez transcurrido el plazo establecido en el Artículo 105° del Código Penal.
- e) Inhabilidad sobreviviente.
- f) Inasistencia injustificada a más del 40 por ciento de las sesiones celebradas en un año calendario;

El delegado social que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad, deberá darla a conocer al Presidente de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina- Región de Coquimbo al momento de tener conocimiento de su existencia.

ARTÍCULO 7°

En caso de que algún “Delegado Social” esté afecto a alguna de las causales de cesación al cargo, éste será reemplazado por el suplente elegido democráticamente en las mismas instancias de participación.

ARTÍCULO 8° Duración del cargo:

Los Delegados Regionales durarán en sus cargos dos años, contados de la fecha de la celebración de la primera Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo que se desarrolle bajo la vigencia del presente reglamento. (Sancionado en sesión ordinaria y en el pleno de la mesa). En el evento que durante los dos años de duración se produzcan cambios en los miembros de los organismos de representación popular señalados en las letras a y c del artículo 2, serán reemplazados por el que detente el nuevo cargo. En el caso de los Consejeros Regionales, serán designados los reemplazantes por acuerdo del mismo Consejo Regional.

CAPÍTULO III

De la Organización de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo.

ARTICULO 9°

Elegidos los “Delegados” por los respectivos estamentos, conforme artículo 2 del presente reglamento, el Presidente de la “Mesa Regional” procederá a convocar por escrito a la asamblea constitutiva de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo, señalando en la notificación el día, hora y lugar de su realización, así como el objeto de la misma.

ARTÍCULO 10°

La Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo y la asamblea constitutiva serán presididas por el Intendente de la Región de Coquimbo. En ausencia de éste, lo subrogará quien él designe expresamente entre los integrantes de la “Mesa Regional” y actuará como ministro el Secretario Ejecutivo de la “Mesa Regional”, quien levantará acta de todo lo obrado, procediéndose a registrar a los miembros del artículo 2 del presente reglamento que voluntariamente deseen incorporarse al proceso y que a contar de esta asamblea constitutiva quedarán sujetos a los derechos y obligaciones que emanan del presente reglamento.

ARTICULO 11° Quórum para sesionar de la Asamblea Constitutiva:

La asamblea constitutiva sesionará válidamente, con un quórum de mayoría absoluta de los “Delegados”, vale decir la “Mesa Regional” requerirá para sesionar de la asistencia del 50% mas uno de sus miembros (Delegados) en ejercicio. De no constituirse el quórum mencionado, se procederá a suspender la sesión y se convocará a otra en un plazo no inferior a 15 días hábiles.

Los acuerdos de la “Mesa Regional” se adoptarán con el voto de los presentes a la hora de votar y será por mayoría favorable simple. En las actas deberán quedar registrados los votos de minoría.

De no reunirse en la segunda citación el quórum señalado en el inciso anterior, la “Mesa Regional” procederá a constituirse con los Delegados que asistan.

Las votaciones serán a mano alzadas. No obstante, cuando las especiales circunstancias del proceso de deliberación de una determinada materia lo ameriten, los Delegados podrán acordar que la votación sea secreta, para ello será necesario el voto conforme del 50% de los delegados presentes en la Sesión.

ARTICULO 12°

La “Mesa Regional” se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias y se establecerá la periodicidad de las sesiones ordinarias, las que en todo caso serán, a lo menos, trimestrales. Sus acuerdos se adoptarán en salas legalmente constituidas, en sesiones ordinarias convocadas previamente por el Presidente.

En la “Mesa Regional” sólo podrán tratarse materias relacionadas con la definición de políticas y estrategias regionales de desarrollo rural así como la asignación de prioridades a acciones de desarrollo rural y todas aquellas acciones y gestiones tendientes a mejorar el desarrollo del mundo rural campesino de la Región de Coquimbo.

Las Sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de la “Mesa Regional” o por lo menos un tercio de los Delegados en ejercicio y en ellas sólo se tratará las materias señaladas en la convocatoria.

TÍTULO II

De los órganos que componen la “Mesa de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo”

CAPÍTULO I

De la Constitución

ARTICULO 13°

La Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo estará constituida por su Asamblea General, por su Presidente, una Secretaria Ejecutiva y Comisiones Temáticas.

La “Mesa Regional” contará con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva, la que tendrá por función asesorar y asistir técnicamente a los Delegados, actuar como Ministro de Fe y llevar las actas y acuerdos de la “Mesa Regional”.

Las Comisiones temáticas tendrán como función analizar de manera específica las diversas áreas de interés de la “Mesa Regional” que sirvan de sustento para la toma de decisiones. Las Comisiones estarán compuestas por representantes de cada estamento que forma la “Mesa Regional”, y su constitución se regirá por lo dispuesto en el artículo 33° del presente reglamento.

Inicialmente las primeras comisiones propuestas son: Comisión de agua, Comisión de tierra, Comisión de infraestructura rural.

DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE MESA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINA - REGION DE COQUIMBO.

ARTICULO 14°

Serán atribuciones y funciones de los Delegados, en cuanto actúen conjuntamente conforme los quórum establecidos en el presente reglamento, las siguientes:

- a) Conocer, analizar y desarrollar propuestas de políticas y estrategias regionales de desarrollo rural.
- b) Establecer prioridades en cuanto a ámbitos del desarrollo rural y campesino de la Región de Coquimbo.
- c) Realizar seguimiento a las diversas políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que se desarrollan en la región y que presentan implicancias prácticas para el desarrollo del sector rural y campesino de la región.
- d) Coordinarse con las distintas instancias de carácter territorial y administrativo en el ámbito del desarrollo rural, como lo son las mesas comunales y provinciales.
- e) Ser una referente y contraparte natural, tanto para el sector público como privado en las distintas instancias de trabajo conjunto que dicen relación con el desarrollo rural y campesino de la región de Coquimbo.

ARTÍCULO 15°

Las atribuciones y funciones antes referidas tendrán efecto solamente cuando los miembros de la “Mesa Regional” actúan colegiadamente conforme los quórum que más adelante se indican y no cuando sus miembros actúen individualmente.

El quórum para sesionar será la mayoría de los “Delegados” en ejercicio y primará el consenso en los acuerdos y decisiones; en el caso de recurrir a votación para resolver alguna materia, se requerirá de mayoría favorablemente simple. En caso de empate en una votación se procederá a repetirla y de persistir el empate, corresponderá al Presidente de la mesa el voto dirimente para resolver la materia de que se trate.

ARTÍCULO 16º

No constituye la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo una instancia de fiscalización a la gestión pública en sí, no obstante su labor de seguimiento a las acciones de desarrollo pueden aportar insumos para los órganos pertinentes que realizan dicha labor.

ARTÍCULO 17º

La “Mesa Regional” podrá invitar a sus reuniones a funcionarios públicos y a personas naturales o jurídicas, cuando se estime conveniente conocer su opinión o la entrega de información específica. Las sesiones serán públicas.

CAPÍTULO III **De las citaciones**

ARTÍCULO 18º

La citación y tabla de la sesión serán remitidas por la Secretaria Ejecutiva de la “Mesa Regional” con una anticipación de a lo menos 72 horas a la sesión respectiva mediante carta certificada, enviada mediante despacho personalizado u otro medio que se determine al domicilio que cada delegado haya registrado ante la Secretaría Ejecutiva de la “Mesa Regional”.

Sin perjuicio de lo anterior, el Secretario procurará medios idóneos para asegurar la asistencia y debida información de cada Delegado previo a la sesión correspondiente.

ARTÍCULO 19º

La citación, tratándose de sesiones extraordinarias, se efectuará por el Secretario a lo menos con 24 horas de anticipación especificando las materias de la convocatoria.

En este caso, enviará la carta certificada u otro medio a que se refiere el primer párrafo del Artículo anterior y procurará con el mayor celo asegurar la asistencia e información de los Delegados por todos los medios idóneos que sean posibles.

La citación, sin perjuicio de indicar claramente el día y hora de la sesión, deberá puntualizar con la mayor claridad el lugar de la misma.

ARTICULO 20º

A la hora designada para la sesión, el Secretario Ejecutivo comprobará la asistencia de los Delegados y si transcurridos 30 minutos, no existiere el quórum suficiente, se suspenderá la sesión.

Cualquier Delegado podrá, transcurridos los 30 minutos de espera, reclamar la hora y por esa vía, suspender la sesión.

ARTICULO 21º

En caso de falta de quórum, el Secretario Ejecutivo dejará constancia en el acta de tal situación y por ello de la imposibilidad de celebrar la sesión, indicando además la nómina de los Delegados presentes y de quienes se excusaron de asistir.

CAPÍTULO IV

Del Desarrollo de las Sesiones

ARTICULO 22º

La tabla será formada con antelación a cada sesión y distribuida entre los Delegados conforme a las disposiciones del presente reglamento.

La tabla de las sesiones ordinarias contendrá a los menos los siguientes puntos:

- a) Aprobación del acta anterior;
- b) Cuenta;
- c) Tabla ordinaria; y
- d) Hora de incidentes.

La tabla de las sesiones extraordinarias contendrá los siguientes puntos:

- a) Aprobación del acta anterior; y
- b) Materia o materias específicas a tratarse.

ARTICULO 23º

En las sesiones ordinarias, se tratarán las materias contenidas en la tabla y una vez concluida, se podrán tratar otras no consideradas en ella, por acuerdo de la mayoría de los Delegados asistentes.

Asimismo se podrá alterar el orden de materias consignadas en la tabla de una sesión ordinaria, conforme a las prioridades que estime pertinente la mayoría de los Delegados asistentes.

También por acuerdo de la mayoría de los Delegados asistentes, se podrá retirar una materia de la tabla.

ARTICULO 24º

El Presidente de la mesa abrirá la sesión, y someterá a aprobación de la “Mesa Regional” el acta de la sesión anterior.

ARTICULO 25º

Las sesiones durarán el tiempo que sea necesario para tratar las materias contenidas en la tabla.

En todo caso, la sesión no podrá prolongarse más allá de 4 horas.

En casos excepcionales, por acuerdo de la mayoría de los Delegados asistentes y por una sola vez, la sesión podrá prolongarse por un máximo de 30 minutos.

ARTICULO 26º Contenidos mínimos del acta.

El acta, contendrá a lo menos:

- a) Día, hora, lugar y número de la sesión indicando si se trata de ordinaria o extraordinaria;
- b) La nómina de los Delegados presentes y de aquellos que excusaron su inasistencia al Secretario.

También se individualizará a los invitados presentes y a quienes excusaron su inasistencia;

- c) La persona que preside la sesión;
- d) La aprobación del acta y las observaciones si las hubo;
- e) La enumeración de los documentos que se haya dado cuenta así como la correspondencia recibida;
- f) Los asuntos que se han discutido, con indicación de lo propuesto, de los acuerdos adoptados sobre cada una de las materias tratadas, las votaciones habidas y forma en que votaron los Delegados; y
- g) Hora del término de la sesión.

ARTICULO 27º

Un ejemplar del acta, con sus hojas foliadas se pegará por estricto orden de fecha en un libro que al efecto llevará y custodiará el Secretario Ejecutivo de la “Mesa Regional” y que se denominará “Libro de Actas de la Mesa de Desarrollo Rural Campesina - Región de Coquimbo”.

ARTICULO 28º

El acta de la sesión será suscrita por su presidente o quien sus derechos represente y por el Secretario Ejecutivo, y posteriormente será remitida a los Delegados.

ARTICULO 29º

El Presidente, en su caso, dirigirá los debates y concederá la palabra a los Delegados que la soliciten y en el mismo orden.

Serán atribuciones del Presidente, durante las sesiones:

- a) Poner en discusión las materias según proceda;

- b) Declarar cerrado el debate, cuando no haya Delegados que soliciten el uso de la palabra;
- c) Poner en votación los asuntos o materias correspondientes verificando el escrutinio y cómputo de las votaciones;
- d) Llamar la atención o aplicar sanciones por faltas al orden que se cometen durante una sesión, las que consistirán en una llamada al orden o la prohibición del uso de la palabra.

ARTICULO 30º

Son faltas al orden por parte de los Delegados:

- a) Hacer uso de la palabra sin serle otorgada por el Presidente, en reiteradas oportunidades, salvo que sea para exigir el cumplimiento de una disposición legal o reglamentaria;
- b) Continuar el diálogo, habiendo sido observado por el Presidente o interrumpir o perturbar a quien hace válidamente uso de la palabra;
- c) Referirse a asuntos ajenos que no guarden relación con la materia en discusión; y
- d) Faltar el respeto y no guardar la debida conducta en la sala.

ARTICULO 31º

El Presidente podrá, cuando el debate se extienda en demasía, solicitar a los Delegados aportar propuestas concretas al asunto tratado e incluso limitar el uso del tiempo de sus intervenciones.

ARTICULO 32º

Las materias incluidas en la tabla que no alcanzaren a tratarse o dirimirse deberán ser analizadas y/o resueltas con preferencia de otras materias en la siguiente sesión ordinaria.

CAPÍTULO V DE LAS COMISIONES

ARTICULO 33º

La “Mesa Regional” podrá designar comisiones de estudio para los diversos asuntos de su competencia en la Asamblea constitutiva de la “Mesa Regional”.

Estas comisiones podrán ser permanentes o temporales atendida la naturaleza de la materia en su conocimiento.

Tanto la materia como el número de sus miembros serán resueltas por la propia “Mesa Regional”.

ARTICULO 34º

Corresponderá a las comisiones:

- a) Solicitar y recopilar los antecedentes que contribuyan al estudio de la materia sometida a su conocimiento;
- b) Comprobar los hechos y antecedentes necesarios;
- c) Informar con el mérito de estos antecedentes;

d) Someter dicho informe al conocimiento de la sala; y

e) Las demás tareas que le pueda encomendar la “Mesa Regional”

Las conclusiones e informes de estas comisiones serán sometidas a conocimiento de la “Mesa Regional” en el carácter de proposiciones, por intermedio de un relator que éstas designen.

ARTICULO 35°

La “Mesa Regional” fijará a las comisiones un plazo determinado para emitir su informe.

ARTÍCULO 36°

Los acuerdos tomados en contravención o con omisión de cualquiera de las disposiciones de este reglamento serán nulos.

ARTÍCULO 37°

La “Mesa Regional”, salvo disposición en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos en este reglamento, la cual no podrá exceder de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo ameritan y no se afectan derechos de terceros.

Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación, deberán producirse, en todo caso antes del vencimiento del plazo de que se trate.

En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.

CAPÍTULO VI VARIOS

ARTÍCULO 38°

En el evento que los delegados estimen necesario efectuar modificaciones al presente reglamento, ello será factible con el voto favorable de a lo menos el 75% de los Delegados en ejercicio.