

Ponencia al X Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional¹

Heterogeneidad en las disposiciones y actitudes regionales hacia la descentralización política en Chile como un condicionante relevantes de un proceso institucionalmente homogéneo.

Gonzalo Delamaza²

Guillermo Díaz³

Egon Montecinos⁴

Claudio Pareja⁵

Resumen

Los procesos de descentralización son una forma de aproximarse al estudio del desarrollo regional y local. Asimismo, los efectos de la descentralización no serían iguales en todas las regiones, dando relevancia al tipo de sociedad regional que se configura en cada territorio. En el caso chileno, la descentralización política se ha iniciado con la elección de gobernadores regionales aprobada por ley en 2019 e implementada en 2021. A partir de una encuesta con representatividad regional aplicada durante 2019, este artículo analiza un conjunto de actitudes y predisposiciones de la ciudadanía de 9 regiones del país (de un total de 16) acerca de este proceso. Se busca caracterizar semejanzas y diferencias entre las sociedades regionales al momento de arranque de la reforma. Asimismo anticipar posibles desenlaces del proceso de descentralización, para lo cual se construye una tipología multidimensional combinando fortaleza relativa de la sociedad regional con expectativas sobre el proceso descentralizador. Se concluye que existen diferencias marcadas entre las regiones estudiadas en cuanto a expectativas y a niveles de participación las que hacen prever comportamientos disímiles de cada una de ellas frente al proceso de descentralización política.

¹ Ponencia al Seminario, no citar ni reproducir

² Doctor en Sociología. Universidad de Leiden, Holanda. Académico Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos. E-mail: gonzalo.delamaza@ulagos.cl

³ Doctor en Planificación Territorial. Universidad de Barcelona, España. Académico Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos. E-mail: gdiaz@ulagos.cl

⁴ Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, Flacso-México Académico Centro de Estudios Regionales. Universidad Austral de Chile. E-mail: egon.montecinos@uach.cl

⁵ Master in Community and Regional Planning. The University of British Columbia. E-mail: claudio.pareja@ulagos.cl

Introducción: El rol de las sociedades regionales frente a la descentralización.

La descentralización se ha convertido en los últimos años en una de las formas de explicar los procesos de desarrollo regional, de participación ciudadana, de gobernanza territorial, entre otros. Chile es un país unitario y centralizado en los ámbitos político, administrativo y fiscal. En comparación con otros países unitarios, cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 % es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4% promedio en la OCDE. Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que el 16,5% es a nivel subnacional versus el 28,9% promedio en la OCDE (IRARRÁZAVAL et al., 2020). Otro ejemplo de centralismo en Chile se aprecia en el ámbito político, ya que hasta el año 2020, junto con Turquía, es el único país OCDE que no elige sus autoridades intermedias o regionales. Para el caso chileno, la principal autoridad regional, llamada Intendente, es designada por el Presidente de la República y esta autoridad cuenta con atribuciones políticas y fiscales responsables del gasto fiscal y coordinación política a nivel regional (MONTECINOS, 2020). Para el año 2021, se tiene contemplado elegir (por primera vez en la historia política del país), a la autoridad regional que reemplazará al Intendente, el que pasará a llamarse Gobernador Regional, siendo el hito descentralizador más relevante de la historia regional de Chile. No hay precedentes sobre este tipo de acontecimiento, por tal razón reviste una importancia única para hacer frente a las múltiples necesidades y objetivos puestos en regiones, tales como mayor participación en la gestión pública, reducción de las desigualdades territoriales, impulso a la competitividad territorial. Todos estos objetivos se pueden agrupar en la idea de que la descentralización gatillará nuevos procesos de desarrollo regional. No obstante, ninguno de ellos se puede alcanzar sin la necesaria participación activa de lo que podríamos denominar la “sociedad regional”.

En cualquier proceso de descentralización, el rol de los territorios y regiones juegan un rol fundamental, pues las regiones que han logrado una construcción social común presentan mejores condiciones para procesos de descentralización y desarrollo regional (DEBUYST, 2009). Es decir, para impulsar estos procesos es necesario que las regiones asuman prácticas institucionales y sociales, que permitan empoderarse de espacios con mayor autonomía regional. Por lo tanto, no todas las regiones responderán de la misma manera frente a procesos de descentralización; por ello estudiar las especificidades de cada lugar/región se vuelve relevante, sobre todo en países que están transitando de estados centralizados hacia más descentralizados.

A finales de los años 80, se planteaba que el desarrollo regional debía tener lugar con la participación activa de los actores regionales (BOISIER, 1988). La acción del Estado en una región, en el mejor de los casos, genera condiciones favorables para el crecimiento económico. Sin embargo, para que se produzca el paso del crecimiento al desarrollo regional, se puede afirmar que lo último depende más de lo que la propia región pueda hacer —de su *capacidad de organización social*— que de las acciones del propio Estado a través de la inversión pública sectorial, o de la atracción de inversión con el sector privado. En este contexto, este artículo busca examinar y analizar las particularidades de las regiones en relación a la actitud a participar y sus expectativas hacia espacios de mayor decisión y autonomía a nivel territorial. Esto, de cara al proceso inédito en Chile que ocurrirá durante el 2021 con las primeras elecciones para autoridades regionales. Establecer estas diferencias se presenta como un primer paso para determinar si todos los territorios tendrán los mismos resultados frente a este proceso de descentralización política.

El siguiente apartado discute el concepto de sociedad regional y la influencia que puede tener en procesos de descentralización. Seguidamente se discute la metodología, los resultados del estudio y finalmente se cierra con las conclusiones.

Participación de las Sociedades Regionales frente al desarrollo y la descentralización.

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad, muchas veces segmentada por intereses sectoriales y poco perceptiva de su identificación territorial -en definitiva pasiva por efecto del secular centralismo- en otra más cohesionada y participativa capaz de movilizarse en pos de proyectos políticos colectivos. Vale decir, capaz de convertirse en *sujeto* de su propio desarrollo. Acá se postula un desarrollo que presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la articulación de actores y la participación social. La construcción social regional sólo puede hacerse con y desde la comunidad regional, aunque ésta sea al comienzo incipiente y poco nítida (AHMAD, 2015). Sin este proceso muchas veces no se provocan procesos de desarrollo territorial y se observa que sea cual fuere la cantidad de recursos públicos que el Estado central invierta en una región, no conseguirá su desarrollo si ésta carece de una *sociedad* regional, con instituciones genuinamente regionales, una clase política, una clase empresarial, organizaciones sociales de base, proyectos políticos propios capaz de concertarse colectivamente. Uno de los factores fundamentales para que esto suceda es la descentralización política, es decir, el empoderamiento de un territorio con capacidad de decidir sus líderes e influir en el destino de su desarrollo. Por ello, para que este proceso adquiera un carácter democrático, es necesario

que el receptor regional de la cuota de poder político no sea sólo una estructura formal de organización, o una autoridad uninominal electa, o un grupo social hegemónico. Se requiere un contenedor con contenido social e identitario, que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada, donde exista masa crítica social, élite política regional, y una sociedad civil dispuesta a tomar parte activa y protagónica en su propio desarrollo. La cuestión central radica en que los procesos de descentralización no tendrán un impacto positivo si los territorios no se transforman en los principales responsables de activar los mecanismos que operen como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo. Citando el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000 del PNUD en Chile: “Sin conversaciones, públicas y privadas, que tengan como objeto a la sociedad, no habrá aspiraciones colectivas. Al mismo tiempo, para que la sociedad misma sea objeto de aspiraciones, debe afincarse el convencimiento de que la sociedad es un objeto en construcción permanente y que sus artífices son los sujetos concretos”. El paso desde la conversación a la acción consistirá entonces en la preparación y ejecución de un proyecto político de cambio para el territorio en cuestión (BOISIER, 2004).

Lo anterior permite plantear que los territorios no son un factor de competitividad en sí mismos si no cuentan con potencialidades, que pueden o no ser aprovechadas, según las decisiones políticas que se adopten en el territorio (ÁLVAREZ, et al 2010). Las sociedades regionales surgen entonces como un elemento diferenciador al momento en que los territorios impulsan su propio desarrollo, como consecuencia también lo son para enfrentar los procesos de descentralización. Una de las variables que se considera clave para hacer posible la descentralización “desde abajo” es la existencia de una “masa crítica regional”, entendida como actores regionales que inciden en la definición pública de estrategias y políticas de desarrollo territorial (DELA MAZA, 2012). Pero no sólo la presencia de una masa crítica y una sociedad regional es suficiente, dado que la participación de sus actores es un buen punto de entrada para comprender la dinámica del proceso en el territorio. Existe variada literatura que muestra la importancia del involucramiento de las sociedades regionales en los asuntos públicos a nivel subnacional o territorial, a través de espacios de gobernanza en diversas materias relevantes para el desarrollo de una región (VAN DEN BRANDELER, 2014; WEVER, 2012). En esta misma línea, los sistemas de gobierno más descentralizados brindan mayores oportunidades para la participación y aumenta el compromiso de la ciudadanía en asuntos públicos. (SPINA, 2014). De hecho, la participación ciudadana es un componente crítico en una democracia moderna, algunas investigaciones muestran que procesos de descentralización fracasan por la escasa participación y bajo involucramiento de la ciudadanía (ABEDI, 2020). También, se

sostiene la importancia de la acción ciudadana coordinada, cohesión social y autoridades comprometidas, como condiciones que deben existir en el territorio para implementar proceso de descentralización (DAUTI, 2017; MENTOR, 2014). En este sentido, la gestión de los actores locales (públicos y privados) para impulsar procesos de descentralización, también depende de sus acciones colectivas desarrolladas en el territorio. (ANDERSON, 2000).

En síntesis, las sociedades regionales no son indiferentes frente a procesos de participación y descentralización, generando expectativas entre sus actores. Así, los procesos de descentralización pueden provocar expectativas en la ciudadanía, principalmente como un factor de desarrollo que puede influir en un mejor bienestar y calidad de vida en una institucionalidad pública más descentralizada (TSELIOS, 2020). Por ejemplo, en países descentralizados la ciudadanía siente que su involucramiento puede provocar cambios positivos en la gestión pública; mientras que en países centralizados la ciudadanía percibe que su voto y participación en asuntos públicos no tendrá mayor impacto en su calidad de vida (STOYAN, 2018). Estas expectativas no van a ser iguales frente a todos los asuntos públicos que se podrían descentralizar a nivel subnacional. Por ejemplo, para algunas regiones y sus ciudadanos no todos los ámbitos como la salud, educación, transporte, medio ambiente, etc.; deben ser descentralizados, incluso algunos de ellos eventualmente podrían ser mejor gestionados desde el nivel central. Por lo tanto, las expectativas hacia procesos de descentralización pueden diferir dependiendo sobre qué asuntos públicos son más sensibles para los habitantes de un determinado territorio (ANDREWS, 2007).

En definitiva, resulta de vital relevancia conocer lo que espera la ciudadanía de una reforma que transfiere poder a las regiones, más aún, es importante conocer las posibles diferencias que podría haber entre las distintas regiones del país. Estos hallazgos nos permitirán identificar las características sociopolíticas de los territorios y establecer cómo las comunidades regionales enfrentan la implementación de reformas que otorgan mayores competencias a los gobiernos subnacionales.

Material y método

Enfoque metodológico y plan de análisis de los datos.

Por la naturaleza del artículo, que busca establecer tendencias generales y diferenciar entre regiones, el método utilizado consistió en indagar en las percepciones y expectativas de la población en relación al proceso en marcha, a su propia dinámica de participación y a los vínculos que se establecen dentro de la región. Lo anterior se operacionalizó en encuestas presenciales de percepción aplicadas a muestras representativas de la población regional entre

junio y agosto de 2019. La encuesta se aplicó en nueve regiones del país, cubriendo así a 9 de las 16 de las regiones y la amplia mayoría de la población del país; además, en la muestra se incluyen las tres regiones más pobladas. Por razones estrictamente prácticas la muestra no incluyó las cuatro regiones extremas de Chile (Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, y Magallanes), por lo que en rigor debe considerarse representativa de Chile central, en términos geográficos. El enfoque es, de tipo cuantitativo, con un tratamiento estadístico principalmente descriptivo y comparativo entre las unidades de análisis que son las regiones consideradas individualmente. Para el análisis de los datos se presenta en primer lugar estadística descriptiva sobre las tres dimensiones de interés: participación, información y expectativas, buscando establecer patrones de semejanza y diferencia entre regiones según las diferentes variables operacionalizadas. Este primer análisis se condice con verificar en Chile la conclusión de la literatura sobre que no todas las regiones enfrentan de igual manera los procesos de descentralización. En segundo lugar se realizan cuatro análisis de categorías agregadas para visualizar las posibles relaciones entre las dimensiones de interés: a) una comparación de los datos por dimensión entre las diferentes regiones para determinar semejanzas y diferencias; b) una comparación entre el comportamiento del segmento mayormente informado y el menos informado en cuanto a expectativas y participación en general, dado el supuesto de que la información es un componente principal del proceso participativo; c) En tercer término, para verificar si la demanda por descentralización es transversal a todos los sectores de la política pública, se examinan las expectativas de centralización/descentralización por áreas y por región; d) Finalmente, en cuarto término, y a la luz de los análisis anteriores, se realiza un análisis combinando las variables, buscando avanzar hacia tipologías de regiones basadas en ellas que permitan anticipar cuál puede ser disposición y actitudes en la primera etapa de implementación de la descentralización política.

Operacionalización de las variables.

Participación

Dimensionar la existencia de una “masa crítica” regional supone considerar múltiples factores. Dado que la participación se considera una de las dimensiones claves de las sociedades regionales, se utiliza esta dimensión como proxy. La hemos operacionalizado en cuatro variables dicotomizadas que se sintetizan en un índice con tres categorías, que nos permite ordenar las regiones. El supuesto es que a mayor dinámica de participación de la sociedad regional, mayor será la masa crítica capaz de ser interlocutor directo del proceso de

descentralización política que se inicia. De acuerdo a lo anterior, las variables consideradas se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla N°1: Variables y categorías de respuesta para medir la participación.

Variable	Categorías de Respuesta	
Acción colectiva comunitaria	Sí. Al menos en una actividad en los últimos 5 años. 1 punto.	No
Acción colectiva en el espacio público	Sí. Al menos en una actividad en los últimos 5 años. 1 punto	No
Participación pública virtual	Sí. Ha usado redes sociales para campañas o denuncias. 1 punto	No
Participación en organizaciones formales	Sí. 1 punto	No

De manera que el índice de participación queda así: Alta: 3 y 4 puntos; Media: 2 puntos; Baja: 1 y 0 punto.

Información.

En cuanto a información sobre el proceso de descentralización, se parte del supuesto que el conocimiento es escaso, por tratarse de una reforma inédita y de poco alcance según se discutió antes, restringida al ámbito político institucional y a algunas de las atribuciones de los actuales intendentes regionales, reservando sin embargo, un gran peso para los delegados presidenciales (es lo que ha concentrado el debate a nivel de los actores políticos). Por ello se optó por distinguir entre quienes no han escuchado hablar del tema y quienes al menos saben que se realizarán elecciones de gobernadores regionales y que habrá un proceso de transferencia de competencias. Los resultados avalaron el supuesto inicial de que existe poco conocimiento, pero aún así el análisis permitió distinguir entre dos segmentos en la población.

Se considera como informada a la persona que responde que sí ha oído hablar de alguno de los dos procesos.

Expectativas

Al tratarse de un proceso aún no implementado en el momento de encuestar, se consultó sobre expectativas más que sobre resultados concretos. Se seleccionó una pregunta muy general de tres alternativas las que se convirtieron luego en una dicotomía: quienes consideran que el proceso de descentralización “será un impulso a las regiones” (expectativa positiva) y quienes

piensan que “dejarán las cosas más o menos igual que ahora” o que “traerán más problemas para el desarrollo de la región” (expectativa escéptica).

Áreas de política pública e interés por regionalizar

Para el análisis de este ámbito se seleccionó una pregunta que consultaba a los encuestados qué ámbitos o servicios de competencia del estado, deberían ser gestionados en los niveles regional y comunal.

Resultados.

Participación

La participación en organizaciones alcanza al 35% de los encuestados, este resultado es consistente con otras encuestas previas regionales y nacionales, aún cuando el número total de organizaciones no cesa de incrementarse (Sociedad en Acción, 2020: 22). Tal como se indicó en la metodología, nuestra definición de participación va más allá de las organizaciones formales y apunta a un índice que incluye diferente tipo de acciones colectivas y también el uso de redes sociales en internet. Nuestra definición amplía significativamente la participación al considerar diversas modalidades, estableciendo también una cierta medida de intensidad. Si sólo la consideramos en términos dicotómicos, se obtiene que casi dos tercios de los encuestados reportan alguna modalidad de participación. Si elevamos el estándar a quienes han participado al menos en dos tipos de actividades, el porcentaje alcanza un 42%. El detalle por región se encuentra en la Tabla 2.

Tabla N°2: Porcentaje de la población que participa en actividades colectivas.

Regiones	Baja		Media	Alta
	No ha participado	Ha participado en un tipo de actividad	Ha participado en 2 tipos de actividades	Ha participado en 3 ó 4 tipos de actividades
Antofagasta	53%	19%	14%	14%
Coquimbo	35%	22%	15%	28%
Metropolitana	31%	26%	16%	26%
O'Higgins	32%	25%	17%	26%
Ñuble	19%	20%	22%	39%
Bío Bío	48%	24%	14%	14%

Araucanía	32%	12%	20%	36%
Los Ríos	32%	22%	20%	26%
Los Lagos	34%	30%	16%	19%
Promedio	35%	22%	17%	25%

Fuente: elaboración propia con datos de Barómetro Regional 2019.

Se aprecia que las diferencias regionales son significativas. Mientras Antofagasta y Bío Bío presentan los menores porcentajes de participantes; la RM, O'Higgins, Araucanía y Los Ríos alcanzan casi el 70% de participantes, considerando todas las modalidades. Haciendo un análisis más específico sobre la participación como categoría agregada por región, destacan Ñuble y Araucanía con una intensidad mayor en formas de acción participativa. En estas regiones quienes muestran alta participación, superan el 35% de la muestra. Por el contrario, se observa Antofagasta seguida de Bío Bío en el otro extremo, con mayor porcentaje de personas que no participan en ninguna de las modalidades encuestadas (alrededor del 50%) y con el menor porcentaje de personas en alta participación, donde ninguna de estas dos regiones alcanza el 15%. Por su parte, al considerar las diferentes modalidades, apuntando a la estructura interna de la participación regional, la variable de acción “en el espacio público” tiene el mayor porcentaje promedio (45%), seguido de la acción “comunitaria” (39%), mientras la participación “en organizaciones” alcanza a un 35% y la virtual “en redes sociales” 33%. Estos datos sugieren que la acción colectiva ha ido adquiriendo una dinámica mayor que la de la participación en grupos organizados, una tendencia contemporánea que ha sido observada también en otros análisis, especialmente a partir de 201. El perfil participativo de cada región difiere internamente, lo cual también es un dato relevante de observar. Si tomamos solamente los datos extremos en cada categoría, Ñuble ofrece el valor más alto en tres categorías (comunitaria, espacio público y organizaciones), mientras la región Metropolitana lo tiene en redes sociales. En los porcentajes más bajos se ubica Bío Bío (comunitaria y espacio público) y Antofagasta en redes sociales y organizaciones.

Información

El promedio de personas que cuenta con alguna información sobre los procesos más básicos de descentralización que está en implementación desde 2020 alcanza casi a un cuarto de los encuestados.⁶ Mientras un 16% ha escuchado de alguno de los dos procesos (elección de

⁶ El actual proceso de descentralización en Chile contempla dos dimensiones política y administrativa. La primera se concreta a través de la elección directa del nuevo Gobernador Regional, que inicialmente se realizarían en octubre de 2020 y fueron postergadas hasta abril de 2021 a raíz de la pandemia; y la segunda, la transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional.

governador regional y transferencia de competencias), quienes han escuchado hablar de ambos sólo llega al 9% de los respondentes. Existe un claro desafío de socialización de esta importante innovación en el proceso político. La tabla 3 presenta el detalle por región.

Tabla N°3: Nivel de conocimiento de la población sobre el proceso de descentralización en Chile.

Región	He oído de alguno de los procesos de descentralización
Antofagasta	17%
Coquimbo	25%
Región Metropolitana	25%
O'Higgins	28%
Ñuble	28%
Bío Bío	21%
Araucanía	23%
Los Ríos	29%
Los Lagos	25%
Promedio	24%

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

Si se considera que el cuadro muestra que hay diferencias entre regiones, estas no son muy relevantes, puesto que ninguna de las regiones estudiadas alcanza el 30% de personas que ha escuchado hablar de alguno de estos procesos de descentralización. Destacan en el tramo superior las dos regiones de más reciente formación y relativamente más pequeñas (Ñuble y Los Ríos), pero también O'Higgins, donde no se registra un proceso de presión descentralizadora. Antofagasta aparece como la región más “desinformada”, seguida de Bío Bío.

Expectativas

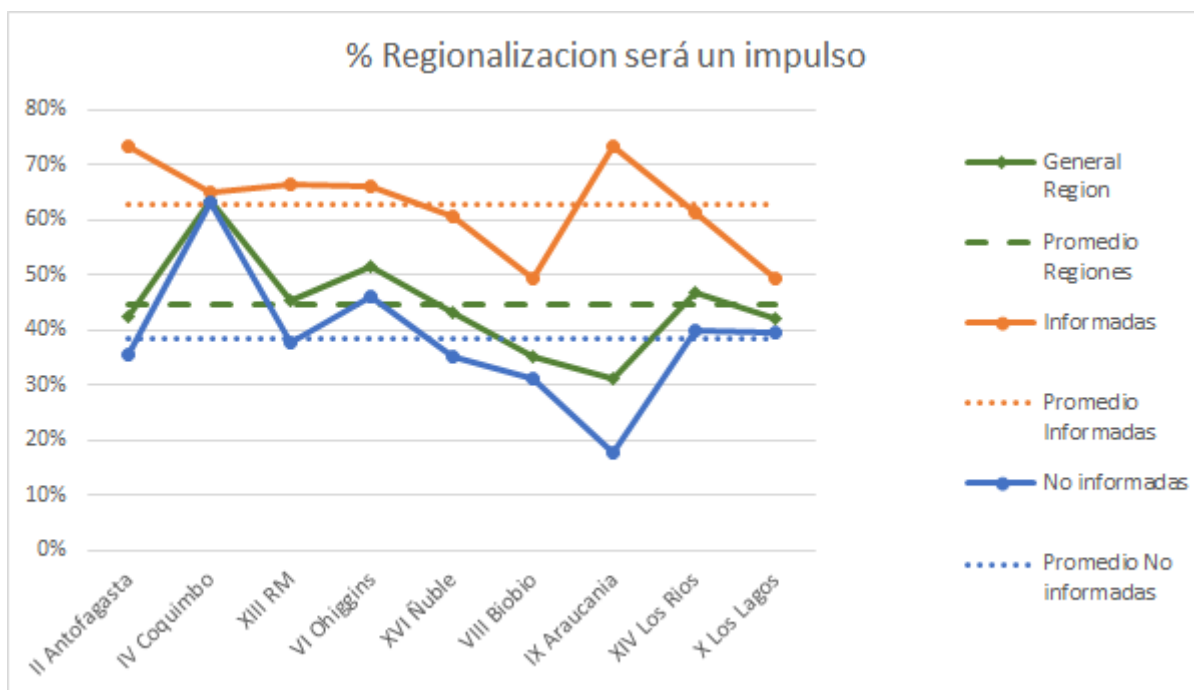
En términos generales no se aprecia una expectativa mayoritariamente positiva con respecto a estos procesos descentralizadores. El 45% de las respuestas considera que será un impulso a las regiones, pero un casi equivalente 43% cree que las cosas no cambiarán mayormente, lo que podría deberse tanto a la falta de información como a la desconfianza generalizada en los procesos político-institucionales en el país. A esta desconfianza se suma quienes creen que el proceso “traerá más problemas a la región” (12%), con lo cual se configura una mayoría escéptica sobre el proceso. El gráfico 1 muestra el detalle por región, desagregando al mismo tiempo la expectativa según si la persona está o no informada. La expectativa

mayormente positiva sólo se registra en dos regiones (Coquimbo y O'Higgins), mientras por el otro extremo, las más escépticas son Araucanía y Bío Bío. No es posible sacar conclusiones de estos datos, pero podría sugerirse una interpretación coyuntural para el caso de Coquimbo y una más estructural para el caso de las regiones "escépticas". La situación de Coquimbo podría deberse al hecho de que la autoridad que encabezó las reformas, fue el Subsecretario de Desarrollo Regional Ricardo Cifuentes (2014 - 2018), quien anteriormente había sido intendente de la Región de Coquimbo (2006 - 2010), siendo la primera vez que un ex intendente era nombrado a cargo de la cartera responsable de estos temas. Al momento de cerrar este artículo, Cifuentes es candidato a gobernador regional en Coquimbo. En el caso de Araucanía y Bío Bío, se trata de las regiones de mayor porcentaje de población mapuche, donde se registra una histórica demanda por reivindicación territorial, cultural, derechos indígenas, autonomía y representación, que en ocasiones ha desembocado en graves conflictos y hechos de violencia. Podría pensarse que las reformas políticas propuestas, que no incluyen ninguna de esas materias, no responden adecuadamente a los requerimientos de mayor complejidad que se plantean en el debate regional.

Relación entre las variables estudiadas

Como se comentó en la metodología, se analizará si las expectativas varían según el nivel de información, dado que con ello se espera establecer si se trata de un problema de socialización de la información o si estamos en presencia de otros fenómenos de naturaleza distinta. Al respecto, los resultados indican que en promedio las expectativas positivas sobre el proceso de descentralización son sustantivamente mayores entre las personas informadas acerca del mismo, reafirmando el desafío de hacer de este un proceso mucho más conocido entre los habitantes del país. El gráfico N°1 muestra un panorama regional.

Gráfico N°1: Expectativas positivas sobre el proceso de descentralización política por región, según nivel de información.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

El gráfico permite apreciar situaciones particulares. Contrastan fuertemente dos regiones, en una (Coquimbo) el hecho de estar informada no tendría influencia sobre las expectativas, mientras que en la otra (Araucanía) este hecho tendría una importancia mayor. En Coquimbo las expectativas de los informados se acercan al promedio nacional y coinciden con las de los no informados. En Araucanía ocurre lo contrario. En esta región los informados tienen la expectativa más “positiva” mientras que los no informados tienen las más “escépticas y negativas” del país. Como se indicó antes, Coquimbo es la región con el mayor porcentaje de personas que tienen una expectativa positiva, mientras Araucanía es la región con el menor porcentaje de estas personas. Podríamos decir que en general el apoyo a la descentralización es privativo de un pequeño grupo de personas informadas, con la excepción de Coquimbo, y con la Araucanía y Antofagasta como ejemplos más agudos. Si continuamos con la línea de interpretación política esbozada anteriormente, podríamos mencionar el hecho de que en ambas regiones existen actores fuertemente comprometidos con el proceso de descentralización, y que probablemente han ejercido un rol relevante en sus respectivos territorios. Para el caso de Antofagasta cuenta con un senador fuertemente comprometido con la descentralización que ejerce como líder de la bancada regionalista del Congreso, ex candidato presidencial, quien cuenta con una figuración mediática importante a nivel nacional. Para el caso de la Araucanía, en dicha región se encuentra la sede y motor de diversas iniciativas en materia de descentralización, nos referimos a la Fundación Chile Descentralizado, quien bajo el liderazgo

de un ex rector de la Universidad de la Frontera ha cumplido un rol fundamental en la promoción de reformas en la materia. En ambos casos estaríamos en presencia de una adhesión “elitista” o circunscrita a ciertos círculos de actores regionales, mientras en Coquimbo la adhesión estaría más expandida.

Transversalidad de la demanda descentralizadora por sector: ¿Qué descentralizar?

A continuación se muestra el interés de las regiones por descentralizar una serie de servicios públicos asociados a políticas sociales de interés territorial. Una visión general indica que la presión descentralizadora no se expresa como reducción de las funciones del gobierno central. Antes bien existen servicios y sectores de la acción pública que se considera que mayoritariamente deben ser cumplidos por el gobierno central. En promedio, la asignación de esas funciones es sustantivamente mayor que las asignadas a gobiernos regionales y locales. Por cierto dichas percepciones pueden ser tanto interpretadas como inercias del centralismo actual así como una expectativa “modesta” o “autolimitada” con respecto a la descentralización. El panorama nacional por sector se expresa en la siguiente tabla.

Tabla N° 4: Niveles de gobierno deseados por área de política (%)

Área de Política	Gobierno central	Gobierno regional	Gobierno local
Salud Pública	55	30	16
Educación Pública Básica y Media	58	35	15
Administración del Transporte Público	38	42	20
Vivienda y Desarrollo Urbano	40	38	22
Protección del Medio Ambiente	49	32	19
Construcción de Grandes Obras Públicas	56	33	11
Localización de Grandes Empresas e Industrias	46	40	14
Promedio	47,7	35,7	16,7

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

En primer término se observa que la división de funciones entre “gobierno central” y “gobiernos regionales y locales”, divide la opinión ciudadana en dos mitades (con claro predominio de lo regional en el nivel subnacional). Una segunda constatación es que las áreas de política donde predomina una disposición “centralizadora” se refieren, por una parte, a funciones tradicionales del gobierno central como lo es la construcción de gran infraestructura pública. Por otra, e inmediatamente después en prioridad, aparecen aquellos servicios que

iniciaron la descentralización en los años ochenta: salud y educación pública, los cuales se encuentran en la actualidad bajo administración municipal. Se puede pensar que a esto último subyace un balance crítico del proceso de municipalización llevado a cabo por la dictadura y una reivindicación de roles tradicionales del Estado chileno en el área social. En todos los demás sectores, el número de personas que prefieren los niveles subnacionales es mayor que el de aquellas que prefieren la administración central. Transporte y Vivienda encabezan la demanda descentralizadora, ambos con preferencia por el nivel regional. A nivel regional resulta especialmente preferida la administración del transporte público y la localización de grandes empresas e industrias. Si bien el nivel municipal no es el preferido en ningún sector, la mayor demanda por descentralizar hacia este nivel se da en materia de vivienda. Todos ellos son justamente ámbitos donde se han registrado importantes conflictos entre los territorios y la administración central. No ocurre lo mismo, en cambio, con la protección del medio ambiente, que también ha sido motivo de conflictos, pero donde la demanda apunta de manera dividida hacia el nivel central y los niveles subnacionales. En cualquier caso, se trata de sectores de la acción pública que actualmente se encuentran muy fuertemente centralizados, especialmente los dos primeros. Por otra parte, se puede plantear un análisis por región. En la tabla N°5 se observan diferencias en las preferencias de cada región y en la intensidad del interés. Ñuble y Araucanía marcan la mayor amplitud, entendida como cantidad de sectores a descentralizar, e intensidad, entendida como el porcentaje de personas que están de acuerdo con descentralizar, de demanda por entregar el manejo de los servicios a los niveles subnacionales. A ellas se suma Coquimbo, que sin embargo muestra diferencias sustantivas entre los diferentes sectores o áreas de política. En la Región Metropolitana, en cambio, la predisposición a descentralizar los servicios es mucho más reducida.

Tabla N°5: % de la población que indica qué servicio debería estar bajo la gestión de una autoridad regional o comunal.

Servicio/ Región	Salud	Educación	Transporte	Vivienda	Medio ambiente	Obras Públicas	Localizaci ón industrias	<i>Prom. Entre Servicios</i>
Antofagasta	35%	43%	58%	55%	38%	46%	46%	46%
Coquimbo	48%	61%	67%	60%	54%	46%	46%	55%

Metropolitana	24%	26%	30%	35%	25%	27%	35%	29%
O'higgins	41%	41%	66%	60%	40%	40%	51%	48%
Ñuble	73%	73%	82%	84%	72%	67%	75%	75%
Bío Bío	35%	42%	58%	49%	52%	30%	48%	45%
Araucanía	62%	65%	72%	81%	68%	51%	68%	67%
Los Ríos	41%	42%	59%	57%	50%	38%	57%	49%
Los Lagos	39%	51%	58%	55%	50%	41%	52%	49%
<i>Prom. Entre Regiones</i>	<i>44%</i>	<i>49%</i>	<i>61%</i>	<i>60%</i>	<i>50%</i>	<i>43%</i>	<i>53%</i>	

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

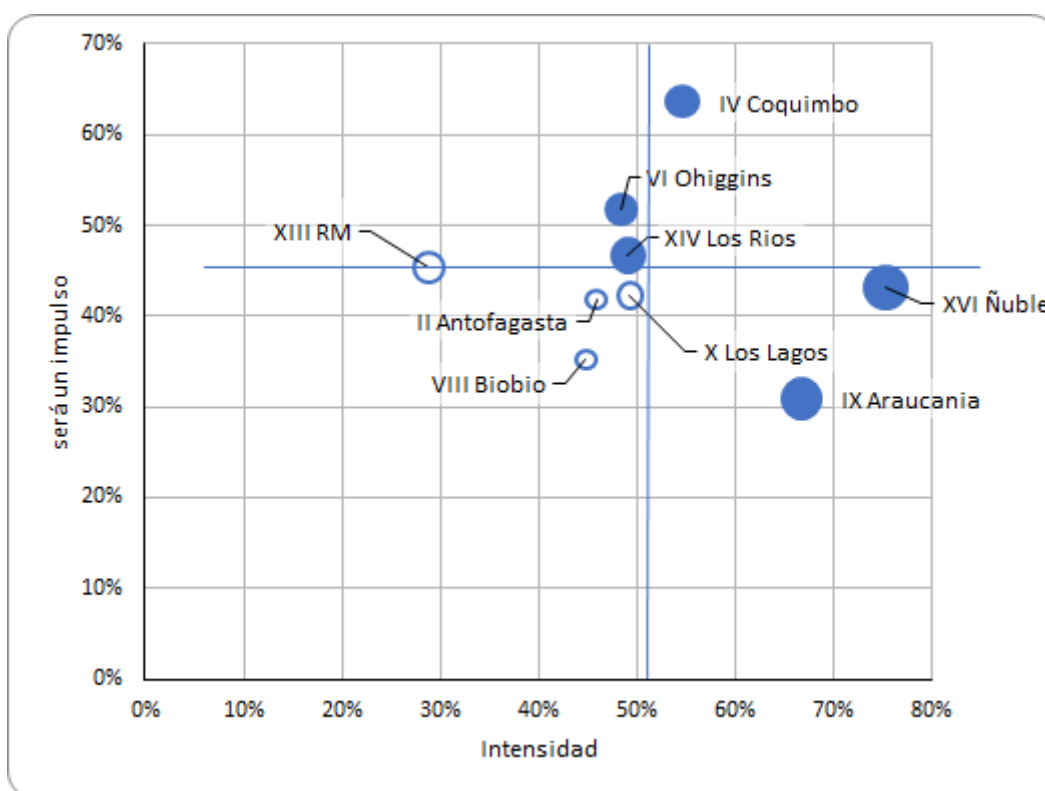
En términos de sectores, en todas las regiones no metropolitanas, con excepción de la Araucanía, se demanda prioritariamente la descentralización del transporte público, lo que puede entenderse como un resultado del proceso iniciado con la crisis del sistema de transporte en Santiago que ha llevado a la inyección de cuantiosos recursos en la capital y ha sido utilizada en el debate público como aval para el proceso descentralizador.

Hacia una tipología de regiones

El análisis realizado permite agrupar a las regiones en categorías según su disposición general ante el proceso que se inicia. Mientras su diseño es homogéneo y solo admitirá solicitar competencias diferenciadas a partir del segundo año de los nuevos gobiernos regionales, las regiones muestran desde ya patrones de disposición y expectativa muy diferenciados. Ello aconsejaría una implementación también diferenciada, tomando en cuenta la expectativa, intensidad de la demanda y la “masa crítica” regional. Es posible pensar que las regiones que cuentan con una “masa crítica” regional más fuerte, serán contrapartes activas del proceso. Pero dependiendo de su expectativa (positiva o escéptica) y sobre todo de cuan fuerte sea su demanda descentralizadora pueden variar su disposición en la primera etapa del proceso de instalación de los gobiernos regionales. De acuerdo a lo anterior, las combinaciones posibles entre las tres variables seleccionadas son ocho: cuatro de ellas corresponden a regiones con “mayor masa crítica” (quienes participan en dos o más tipos de actividades se ubican por sobre el promedio) y combinan una expectativas positivas o escépticas mayores al promedio e intensidad de la demanda (mayor cantidad de áreas de política confiadas al nivel subnacional) mayores o menores al promedio. El gráfico 2 ilustra la posición relativa de las diferentes regiones en

relación a estas tres variables. En el gráfico el tamaño de las burbujas es proporcional a la cantidad de personas con participación alta o media (en dos o más acciones). Las llenas de color están por sobre el promedio, mientras las vacías están bajo el promedio en ese indicador. La flecha vertical indica los porcentajes de expectativa positiva (“será un impulso a la región”), mientras la flecha horizontal según la intensidad de la demanda descentralizadora (mayor cantidad de servicios o áreas de política demandados de poner bajo administración de los niveles subnacionales).

Gráfico N° 2: Distribución de las regiones según participación, expectativas e intensidad de la demanda descentralizadora.



Fuente: elaboración propia en base a datos de encuesta Barómetro Regional 2019.

De acuerdo a la graficación nos parece que los ocho tipos lógicos pueden dar lugar a tres grandes categorías de regiones y anticipar su posible comportamiento en relación al proceso en la etapa inicial.⁷

⁷ Varios de los tipos lógicos no tienen un caso empírico entre las regiones estudiadas: uno de ellos es el de alta participación, expectativa escéptica y demanda de baja intensidad. La que más se acerca es la Región Metropolitana, que es un caso diferente a todas las demás. Por otra parte, ninguna de las regiones con participación por debajo del promedio tiene expectativas positivas ni tampoco demanda más alta que el promedio.

Tipo 1: Regiones con sociedades pasivas, proceso descentralizador de baja intensidad o potencialmente cooptado. Se trata de regiones cuya presencia y disposición de actores regionales es menos protagónica; en todas ellas existe una expectativa más escéptica y al mismo tiempo la demanda es menos intensa. En ellas es esperable un comportamiento más bien pasivo y dependiente de la acción de la autoridad electa. Ello puede traducirse en un proceso más lento, o bien a la cooptación de la región por parte de liderazgos clientelares o “elitistas”, con baja involucración ciudadana. Es el caso de Antofagasta, Bío Bío y en menor medida Los Lagos.

Tipo 2: Regiones con sociedades activas pero demanda menos intensa, proceso descentralizador bien articulado: Se trata de regiones con mayor presencia de actores regionales o ciudadanos participativos, que presentan una expectativa positiva hacia el proceso de descentralización, pero cuya demanda es relativamente poco intensa. En estos casos es esperable un apoyo claro al proceso, con menor nivel de conflictos en relación a la velocidad del proceso y los márgenes de autonomía. El liderazgo regional debiese tener contrapartes sociales activas y cooperativas con el proceso. Es el caso de O’higgins y Los Ríos.

Tipo 3: Regiones con sociedades activas y demanda intensa, proceso descentralizador con fuertes presiones por la autonomía. A diferencia de los tipos anteriores, en las regiones que cuentan con una alta masa crítica y una mayor demanda, es esperable una presión más activa, que puede ser canalizada en liderazgos más autonómicos. Este tipo agrupa regiones más “escépticas” (Ñuble y Araucanía) y una región con expectativas positivas (Coquimbo). En las primeras es esperable una mayor conflictividad y disputa sobre el ritmo y alcance del proceso, con fuertes presiones sobre el liderazgo regional. en Coquimbo puede producirse frustración si las altas expectativas no se cumplen, pero es esperable un mayor acuerdo entre el liderazgo regional y la sociedad coquimbana.

Conclusiones

La investigación realizada apuntó a establecer algunas condiciones básicas que pueden reconocerse en la ciudadanía de las regiones de Chile, en el momento de inicio del proceso de descentralización. Puede considerarse así como una “línea de base” del proceso, en términos de sus contrapartes sociales. Ello permitirá luego analizar la evolución del proceso a partir de estos datos. Tal como anticipamos, el panorama entre las regiones no es homogéneo y permite pensar en diferentes desarrollos a futuro. Las diferencias encontradas entre regiones refuerzan la necesidad de realizar investigación en el ámbito subnacional, no tanto en términos de “cómo se implementa” la política, sino más bien de cómo se construye una esfera pública regional y un proceso de redistribución del poder político.

La expectativa general respecto del proceso es predominantemente escéptica, a lo que se suma una bajísima información respecto del mismo. Aquí se registra un fenómeno relevante, que probablemente se deba a la demora que sufrieron las reformas y las limitaciones que la propia ley aprobada establece para ellas. De tal manera que, en términos generales, se aprecia una necesidad de instalar el debate y la deliberación sobre las perspectivas del proceso, sobre la base de mucha mayor información sobre su significado.

Por otra parte, la demanda descentralizadora no es homogénea y lo propio sucede con las capacidades regionales o “masa crítica” que también difieren entre regiones. Esto significa que el proceso de descentralización no se implementará de igual manera en todas las regiones; por lo que estaremos frente a una descentralización asimétrica: mientras en algunas regiones se puede esperar un dinamismo social y actitud hacia la descentralización, en otras puede anticiparse un mayor nivel de conflictividad y la intensificación de las demandas autonómicas.

Combinando los diferentes factores mencionados, es esperable una implementación difícil del proceso en su primera etapa. Nuestros datos sugieren que el respaldo activo será reducido y que tenderán a predominar o bien el comportamiento más bien pasivo y dependiente de la autoridad o bien el fortalecimiento de las demandas autonómicas en regiones con mayor masa crítica. Este último comportamiento no puede entenderse como oposición, pero sí como una presión fuerte sobre una institucionalidad que ha sido débil en el diseño político. Con toda la tipología de regiones permite observar el comportamiento diferencial entre ellas y profundizar en los rasgos que determinan su actitud hacia el proceso. Por cierto habrá que observar también la evolución de los liderazgos regionales y los modos de relación con los “delegados presidenciales”, también una figura nueva en el panorama regional. Uno de los aspectos a destacar es la importancia que va adquiriendo la acción colectiva como una herramienta de participación para influir en los asuntos públicos a nivel subnacional. En el futuro, cuando haya una mayor instalación del proceso de descentralización en Chile, sería interesante analizar cómo los movimientos sociales o instancias colectivas, eventualmente van asumiendo un protagonismo en la orientación y en el diseño de políticas públicas a nivel territorial.

Un desafío para los países, sobre todo para aquellos que están impulsando procesos de descentralización, es demostrar y sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia que tienen este tipo de reformas para el bienestar y calidad de vida de la población. Las comunidades regionales deben conocer y valorar que un estado más descentralizado se puede traducir en una

mejor democracia y también, en una gestión pública más oportuna frente a problemas o asuntos públicos regionales o locales.

Agradecimientos:

Esta publicación, parte de su elaboración y diseño, fue financiada a través del proyecto de investigación Fondecyt 1180496; por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Chile.

Referencias.

AHMAD, M.; TALIB, N. Empowering local communities: decentralization, empowerment and community driven development. **Quality & Quantity**, 49(2), 827-838. 2015

ALVAREZ, R.; RENDON, J. El territorio como factor del desarrollo. **Revista Semestre Económico**, 13(27),39-62, 2010.

ANDREWS, C. W., & de Vries, M. S. High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden. **International Review of Administrative Sciences**, 73(3), 424–451, 2007.

BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista Eure** (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, 2004.

DEBUYST, Frédéric. Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales. **Revista Polis**, Santiago, v. 8, n. 22, p. 21-37, 2009.

DELAMAZA, G.; ROBLES, C.; MONTECINOS, E.; OCHSENIUS, C. Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites?. *Gestión y política pública*, 21(1), 45-86. 2012.

KESSY, A. Decentralization and Citizen's Participation: Some Theoretical and Conceptual Perspectives. **African review**, 40(2), 215-39. 2013.

MENTOR, I. Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. **Procedia Social and Behavioral Sciences**, Volume 109,459-463, 2014.

MONTECINOS, E. Centralismo y descentralización en Chile. Pasado, presente y propuestas de futuro. Santiago: RIL Editores. 2020.

NADEEM, M. Analyzing good governance and decentralization in developing countries. **Journal of Political Sciences and Public Affairs**, 4(3), 209-220, 2016.

SPINA, N. Decentralisation and political participation: An empirical analysis in Western and Eastern Europe. **International Political Science Review**, 35(4), 448–462, 2014.

STOYAN, A.; NIEDZWIECKI, S. Decentralization and democratic participation: The effect of subnational self-rule on voting in Latin America and the Caribbean. **Electoral Studies**, 52, 26-35. 2018.

TSELIOS, V.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Did Decentralisation Affect Citizens' Perception of the European Union? The Impact during the Height of Decentralisation in Europe. **Economies**, 8, 38, 2020.

VAN DEN BRANDELER, F.; HORDIJK, M.; SYDENSTRICKER-NETO, J. Decentralization, participation and deliberation in water governance: a case study of the implications for Guarulhos, Brazil. **Environment and Urbanization**, 26(2), 489-504. 2014.

WEBER, L., Glaser, M., Gorris, P., & Ferrol-Schulte, D. Decentralization and participation in integrated coastal management: Policy lessons from Brazil and Indonesia. **Ocean & coastal management**, 66, 63-72, 2012.