

Recibo: 08/03/2021
Aceptado: 17/03/2022

DE LA DESCENTRALIZACIÓN TOP DOWN A LA BOTTOM-UP: DISPOSICIONES Y ACTITUDES REGIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN CHILE

FROM TOP-DOWN TO BOTTOM-UP DECENTRALIZATION: REGIONAL DISPOSITIONS AND ATTITUDES TOWARDS LOCAL DEVELOPMENT IN CHILE

Gonzalo Dela Maza¹
Guillermo Diaz²
Egon Montecinos³
Claudio Pareja⁴

Resumen

Los procesos de descentralización se han convertido en foco de estudio para comprender el 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. A partir de una encuesta con representatividad regional aplicada el 2019, este artículo analiza las condiciones socioterritoriales existentes en las regiones de Chile, entendiéndose por ello percepciones, actitudes y precondiciones de los actores territoriales donde se desarrollará el proceso de descentralización, a fin de caracterizarlas y de estimar los posibles desenlaces del proceso de descentralización en cada una de ellas. Se concluye que la expectativa predominante es más bien escéptica y la información existente sobre el proceso es escasa. Sin embargo existen diferencias marcadas entre las regiones estudiadas en cuanto a niveles de participación las que hacen prever comportamientos disímiles de cada una de ellas frente al proceso de regionalización. Combinando las variables se establece una tipología de tres categorías de regiones: aquellas que tienden a reforzar el proceso descentralizador con sociedades regionales más fuertes; aquellas donde impulso *top down* y demanda *bottom up* difieren y las que dependen en gran medida de la gestión política del proceso.

Palabras clave: Sociedades regionales. Descentralización. Reforma subnacional.

¹ Doctor en Sociología (Universidad de Leiden, Holanda). Académico del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. E-mail: gonzalo.delamaza@ulagos.cl

² Doctor en Planificación Territorial (Universidad de Barcelona, España). Académico del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. E-mail: gdiaz@ulagos.cl

³ Doctor en Investigación en Ciencias Sociales (Flacso-México). Académico del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. E-mail: egon.montecinos@uach.cl

⁴ Máster en Planificación Comunitaria y Regional (Universidad de Columbia Británica), Vancouver, Canadá. E-mail: claudio.pareja@ulagos.cl

Abstract

Decentralization processes have become a focus of study to understand regional and local development. In this regard, the effects of decentralization would vary in all regions, depending on the type of regional society that each territory has established. Based on a survey with regional representativeness applied in 2019, this article analyzes the current socio-territorial conditions in the regions of Chile, namely the perceptions, attitudes, and preconditions of the territorial actors where the decentralization process will take place; this, in order to characterize them and estimate the possible outcomes of the decentralization process in each of them. It is concluded that the prevailing expectation is skeptical and that the information regarding the process is scarce. However, the analyzed regions show significant differences in terms of levels of participation, making it possible to predict that in the face of regionalization each will behave differently. Combining the variables, a typology of three categories of regions is established: those that tend to reinforce the decentralizing process with stronger regional societies; those where the *top-down* impulse and *bottom-up* demand differ; and those that largely depend on the political management of the process.

Keywords: Regional society. Decentralization. Subnational reform.

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. 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 elegía sus autoridades intermedias o regionales. Para el caso chileno, la principal autoridad regional, llamada Intendente, era designada por el Presidente de la República, contando con atribuciones políticas y fiscales responsables del gasto fiscal y coordinación política a nivel regional (MONTECINOS, 2020). En 2021, por primera vez en la historia política del país, se eligió a las autoridades regionales denominadas ahora 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 importancia 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 debe gatillar 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”.

De esta manera, 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. 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 modelos 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 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, una autoridad uninominal electa, o un grupo social hegemónico.

Así, para la autorganización de una región y su transformación en una comunidad cohesionada 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 operan como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo. (ANDREWS, 2007). 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 afinarse 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 (DELAMAZA, 2012). Pero no sólo es suficiente la presencia de una masa crítica y una sociedad regional, sino que la participación de sus actores es un aspecto clave para entender 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 (GANUZA, 2017), 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 y con un fuerte componente de participación ciudadana; también depende de sus acciones colectivas desarrolladas en el territorio. (ANDERSON, 2000; PASTOR; 2012).

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. 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 operacionaliza en encuestas presenciales de percepción aplicadas a muestras representativas de la población regional entre junio y agosto de 2019.⁵ La encuesta se aplicó en nueve regiones, de un total de dieciséis regiones en el país. Se cubre de este modo la amplia mayoría de la población del país (95,4%); 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 busca verificar si 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 de la población mayormente informado y el menos informado en cuanto a expectativas y participación en general,

⁵ El universo muestral consideró la población de 18 años y más, residentes en nueve regiones del país según el Censo 2017. Su aplicación fue presencial, sin reemplazo, en los hogares. Número de Casos: 4.205 en total. Error muestral máximo (total): 1.5% con un nivel de confianza de 95%. Su diseño fue aleatorio estratificado triétápico, siendo los estratos el cruce de capital regional y otras comunas, y zona urbana/rural. Los datos luego fueron corregidos según un factor de "no respuesta", basado en edad, género, lugar geográfico. Fechas de Terreno: 26 abril – 29 julio de 2019.

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 lugar, y a la luz de los análisis anteriores, se realiza un análisis combinando las variables, buscando avanzar hacia tipologías de regiones que permitan anticipar cuáles pueden ser su disposición y actitudes en la primera etapa de implementación de la descentralización política.

Operacionalización de las variables

La primera variable a operacionalizar corresponde a la de “masa crítica regional”, la cual referenciamos como “Participación”. Si bien 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 este aspecto como *proxy*. La hemos operacionalizado en cuatro subvariables 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 Participación: 3 y 4 puntos; Media: 2 puntos; Baja: 1 y 0 punto.

La segunda variable a operacionalizar corresponde a “Información sobre Descentralización”. Aquí 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. Además, el debate a nivel de actores políticos suele restringirse a cuáles de las atribuciones de los actuales intendentes regionales pasarán a la nueva autoridad. Por ello, para operacionalizar esta variable se optó por distinguir entre quienes no han escuchado hablar del proceso de descentralización actual y quienes al menos saben que se realizarán elecciones de gobernadores regionales o que habrá un proceso de transferencia de competencias. Los resultados, como se detallan más adelante, avalaron el supuesto inicial de que existe poco conocimiento, pero aun así el análisis permitió distinguir entre dos segmentos en la población. En este sentido, se considera como informada a la persona que responde que sí ha oído hablar de alguno de los dos procesos.

La tercera variable a operacionalizar corresponde a “Expectativas sobre el proceso descentralizador”. Al tratarse de un proceso aún no implementado en el momento de encuestar, se consultó sobre expectativas más que sobre resultados concretos. Para lo anterior, se diseñó una pregunta general con tres alternativas graduadas: expectativa positiva, expectativa neutra y malas expectativas. A la luz de los resultados, estas opciones se convirtieron luego en una dicotomía: 1. Personas con expectativas positivas, quienes consideran que el proceso de descentralización “será un impulso a las regiones”; y 2. Personas con Expectativas escépticas, quienes piensan que el proceso “dejará las cosas más o menos igual que ahora” o que “traerá más problemas para el desarrollo de la región”.

Finalmente, la cuarta y última variable a operacionalizar corresponde a “Áreas de la política pública con interés por regionalizar. Para el análisis de este ámbito se diseñó una pregunta que consultaba a los encuestados qué ámbitos o servicios de competencia del Estado deberían ser gestionados en los niveles nacional, regional y comunal. Los ámbitos para los cuales se realizó esta pregunta corresponden a aquellos de mayor interés para la comunidad y son: 1. la salud pública, actualmente con administración en los tres niveles de gobierno en Chile; 2. la educación pública básica y media, de financiamiento nacional pero administración comunal; 3. la administración del transporte público, financiada y administrada parcialmente por el gobierno nacional con fuerte componente de financiamiento y administración privada; 4. la vivienda y el desarrollo urbano; con administración en los tres niveles de gobierno y una fuerte componente privada; 5. la protección del medio ambiente, de competencia del gobierno nacional; 6. la construcción de grandes obras públicas (como hospitales, puentes y carreteras), de competencia nacional; 7. la localización de grandes empresas e industrias, de competencia principalmente nacional.

Resultados

La participación es heterogénea entre regiones, en alcance e intensidad

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 2011. 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.

La información sobre el proceso de descentralización es baja en todas las regiones

El promedio de personas que cuenta con alguna información sobre los procesos más básicos de descentralización alcanza casi a un cuarto de los encuestados.⁶ Mientras un 16% ha escuchado de alguno de los dos procesos (elección de gobernador regional y transferencia de competencias), quienes han escuchado hablar de ambos sólo llega al 9% de los respondientes. 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 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 la encuesta Barómetro Regional 2019.

Si se considera que el cuadro muestra 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, de acuerdo a nuestro conocimiento, no se registra un proceso particular de presión descentralizadora. Antofagasta aparece como la región más “desinformada”, seguida de Bío Bío.

Las expectativas son mayoritariamente escépticas, salvo entre quienes están informados del proceso de descentralización

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

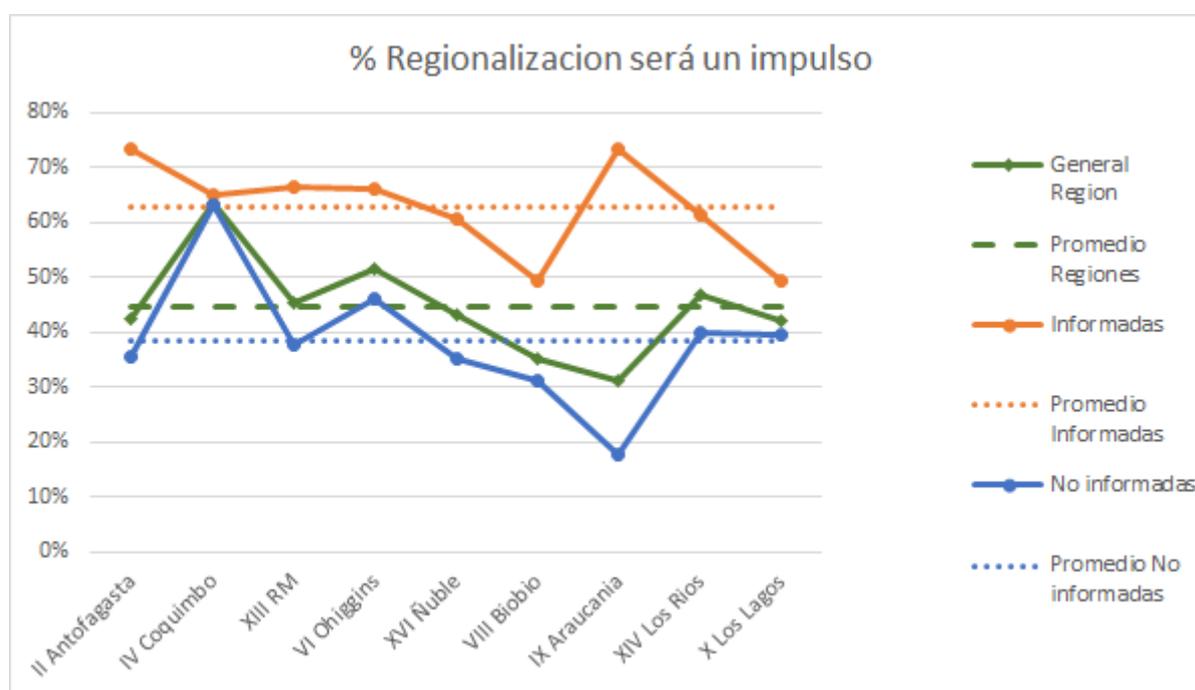
⁶ El actual proceso de descentralización en Chile contempla dos dimensiones: política y administrativa. La primera se concreta a través de la elección directa del nuevo Gobernador Regional, que inicialmente se realizaría en octubre de 2020 y fueron postergadas hasta abril de 2021 a raíz de la pandemia;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

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. Con posterioridad, sin embargo, Cifuentes fue derrotado en su candidatura 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.

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 sustancialmente 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 la 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. De esta manera, en Coquimbo las expectativas de los informados se acercan al promedio nacional y coinciden con las de los no informados mientras que en la Araucanía ocurre lo contrario. En esta última 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, en Antofagasta y la Araucanía, estaríamos en presencia de una adhesión “elitista” o circunscrita a ciertos círculos de actores regionales, mientras que en Coquimbo, como caso excepcional, la adhesión estaría más expandida.

Transversalmente a todos los servicios públicos, la demanda descentralizadora es acotada

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 sustancialmente 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, se indica el porcentaje de personas que eligió cada nivel

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 la 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, aunque con claro predominio de lo regional en el nivel subnacional. En todas las áreas el gobierno central/nacional alcanza niveles de preferencias por sobre el 40%. 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 parte, 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 militar en el marco de una política neoliberal 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. Adicionalmente, se puede plantear un análisis por región. Para cada región, el promedio entre los servicios se calcula y se define como "Intensidad". La Tabla N°5 muestra las diferencias en las preferencias de cada región y la intensidad de interés, la intensidad se anota en la última columna de la tabla. Ñuble y Araucanía marcan la mayor intensidad, entendida como el promedio, entre servicios, del porcentaje de personas que quieren descentralizar. A estos se suma Coquimbo, que sin embargo muestra diferencias sustantivas entre los distintos sectores o áreas de política. En la Región Metropolitana, en cambio, la intensidad de la demanda descentralizadora en los servicios públicos estudiados es mucho menor.

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

Servicio/ Región	Salud	Educación	Transporte	Vivienda	Medio ambiente	Obras Públicas	Localización industrias	Prom. Entre Servicios ó Intensidad
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%
Prom. Entre Regiones	44%	49%	61%	60%	50%	43%	53%	

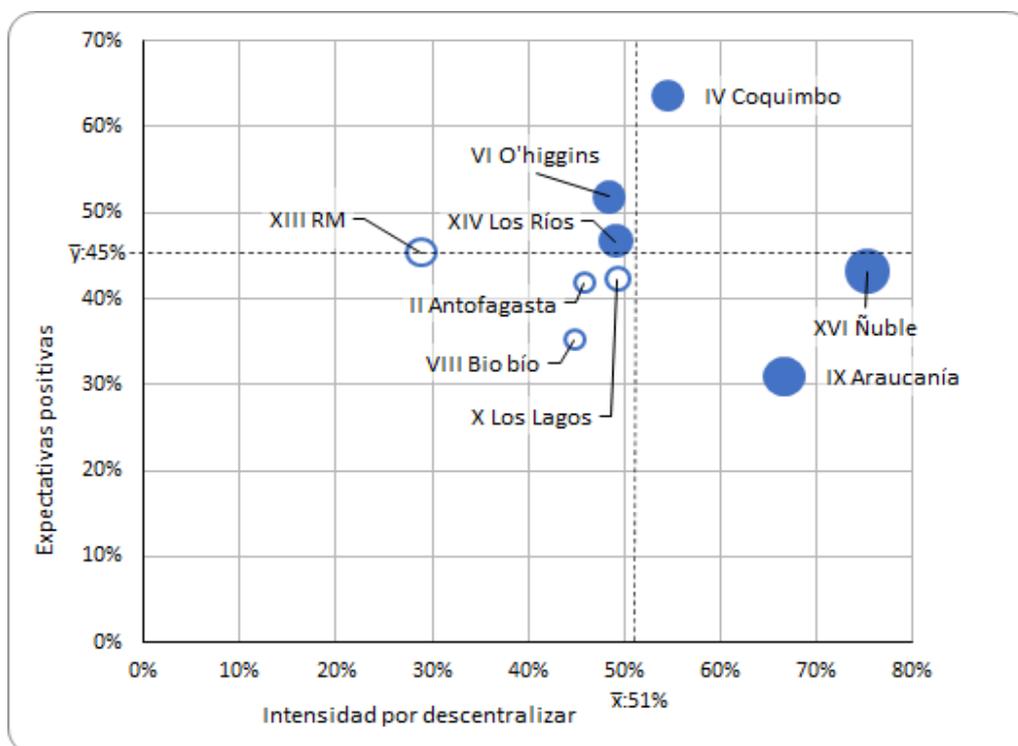
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta Barómetro Regional 2019.

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 permite agrupar a las regiones en categorías según su disposición general ante el proceso que se inicia, y muestran desde ya patrones de disposición y expectativa muy diferenciados. Ello aconsejaría una implementación del proceso de descentralización también diferenciada, tomando en cuenta la expectativa, intensidad de la demanda y la “masa crítica” regional. Es posible que las regiones que cuentan con una “masa crítica” regional más fuerte, serán contrapartes activas del proceso. Pero dependiendo de su expectativa, positiva versus 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 de acuerdo a los valores a. tienen/no-tienen “mayor masa crítica”, aquellas regiones en las que quienes participan en dos o más tipos de actividades se ubican por sobre/bajo el promedio entre regiones, b. expectativas positivas/escépticas, mayores al promedio y c. intensidad alta/bajo de la demanda descentralizadora, es decir, el promedio de personas que desean las áreas de política confiadas al nivel subnacional es mayor/menor al promedio entre regiones. Las ocho combinaciones posibles se detallan en el gráfico 2, donde se ilustra la posición relativa de las diferentes regiones en relación a estas tres variables. Para mostrar tres variables en un gráfico de dos dimensiones se ha utilizado también como indicador el tamaño y color de los puntos/burbujas. De esta manera, el tamaño de las burbujas es proporcional a la cantidad de personas con participación alta o media, aquellas de color están por sobre el promedio, mientras que las vacías están bajo el promedio en ese indicador. El eje vertical indica el porcentaje de personas con expectativa positiva, mientras que el eje horizontal muestra el porcentaje según la intensidad de la demanda descentralizadora, en ambos ejes se muestra el promedio entre regiones.

Gráfico N° 2: Distribución de las regiones según 1. participación (tamaño y color del punto); 2. expectativas (eje vertical); y 3. intensidad de la demanda descentralizadora (eje horizontal).



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

Se observan tres categorías: “pasivas” en la esquina inferior izquierda, “activas pero con demanda acotada” en la esquina superior izquierda y “activas con alta demanda” al lado derecho. 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.

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: Son 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 las anteriores, estas regiones cuentan con una alta masa crítica y una mayor demanda, que puede ser canalizada en liderazgos más autónomos. 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 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. Tal como anticipamos, el panorama entre las regiones no es homogéneo y 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 de descentralización es predominantemente escéptica, a lo que se suma una bajísima información respecto del mismo. Por lo tanto, 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 se puede anticipar 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.

Con todo, la tipología de regiones sugerida 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. Un aspecto para 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, van asumiendo o no 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, Nº 90), pp. 27-40, 2004.

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

GANUZA, E., GARCIA-ESPIN, P. y DE MARCO, S. Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of scepticism. **Revista de Estudios Políticos**, 176, 253-279. 2017.

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.

PASTOR SELLER, E. Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social. **Sociedade e Estado** [online]. v. 27, n. 3. 2012.

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.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.