

Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad*

Luis Eduardo Thayer Correa

Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile.

Email: luis.thayer@ulagos.cl

Resumen: El presente artículo presenta parte de los resultados de un estudio de percepción y opinión pública realizado en las quince regiones de Chile, sobre la relación entre descentralización, desarrollo regional y gestión pública. El supuesto del que se parte es que la voluntad de descentralización de la ciudadanía y los actores sociales es un factor facilitador del desarrollo de las regiones. Se entiende por desarrollo regional el conjunto de los procesos políticos, sociales y económicos conducidos por los actores regionales articulados en función de unas prioridades definidas por ellos mismos. Antecediéndolo lógicamente se asume que existe una heterogeneidad regional que proviene de la configuración histórica y cultural de las regiones, y que esta diversidad define una desigualdad en las condiciones iniciales para articular el desarrollo endógeno de cada región.

Palabras clave: descentralización, desarrollo regional, políticas públicas, sociedad civil.

Decentralization and regional development in Chile. A view from society

Abstract: This article presents some of the results of a survey of perception and public opinion in the fifteen regions of Chile, on the relationship between decentralization, regional development and governance. The central assumption is that the will for decentralization of the citizens and social actors is a facilitator key for regional development. Regional development is defined as the set of political, social and economic processes driven by regional actors, articulated according to priorities defined by themselves. Logically preceding this, it is assumed that there is regional heterogeneity that comes from the historical and cultural settings of the regions, and that this diversity defines an inequality in the initial conditions for the endogenous development of each region.

Key words: decentralization, regional development, public policies, civil society.

Descentralização e desenvolvimento regional no Chile. Um olhar da sociedade

Resumo: Este artigo apresenta alguns dos resultados de um estudo da percepção e da pesquisa de opinião pública em quinze regiões do Chile, sobre a relação entre descentralização, desenvolvimento regional e governança. O

pressuposto de partida é que a vontade de descentralização do público e dos intervenientes é um factor essencial de desenvolvimento regional. Desenvolvimento regional é definido como o conjunto de políticas, sociais e econômicas conduzidos por atores regionais articuladas de acordo com prioridades definidas pelos próprios. Logicamente anterior a este é assumido que existe uma heterogeneidade regional que vem do ambiente histórico e cultural das regiões, e que essa diversidade define uma desigualdade nas condições iniciais para o desenvolvimento conjunto de cada região.

Palavras-chave: descentralização, desenvolvimento regional, políticas públicas, sociedade civil.

* * *

Introducción

Como es bien sabido el análisis del desarrollo local o regional no puede dar la espalda al impacto que tienen las dinámicas globales en la configuración de los territorios (González, 2009; Boisier, 2009; Borja y Castells, 2004; Sassen, 2007). En lo que viene no pretendemos sin embargo dar cuenta del problema del desarrollo de los territorios desde una perspectiva estructural, sistémica y ni siquiera institucional, sino más bien se trata de buscar en las percepciones y opiniones de las personas los elementos que permitan identificar las limitaciones y potencialidades que los propios sujetos del desarrollo reconocen en su entorno regional.

El supuesto del que partimos es que el desarrollo de los territorios, y en este caso particular de las regiones de Chile, depende por una parte de la capacidad que tengan los actores locales de identificar las condiciones humanas, sociales y productivas instaladas, y por otra de que existan las condiciones para poner en marcha una estrategia de largo plazo orientada a mejorar el bienestar general de las personas que habitan en ese territorio (Vásquez-Barquero, 2009) Con ello asumimos que el desarrollo de los territorios implica un incremento en el bienestar de las condiciones de vida y de las oportunidades económicas, sociales, políticas (Boisier, 2010) y culturales del conjunto de la comunidad asentada en un entorno determinado.

Con este punto de partida hacemos nuestros cuatro supuestos conceptuales que son a la vez principios que actúan como condiciones para impulsar procesos de desarrollo regional. El éxito y la sostenibilidad de un proyecto de desarrollo dependerá, no exclusiva pero si necesariamente de que se den estas cuatro condiciones. En primer lugar el bienestar de las personas, independientemente de la forma en que se lo defina, debe tocar al conjunto de la comunidad. Ello implica que en un contexto de distribución desigual de los recursos y las oportunidades, como ocurre inter e intrarregionalmente en Chile, las estrategias de desarrollo deben dirigirse hacia una redistribución de estos recursos. Una concepción de desarrollo que no se oriente hacia una distribución igualitaria del bienestar supone una contradicción en los términos.

En segundo lugar, es necesario que el desarrollo de las regiones comience con una definición por parte de los actores locales de los objetivos concretos que se persiguen. La sociedad civil, la ciudadanía no organizada y los actores políticos y económicos locales, son los llamados a imprimir un sentido y un contenido a su desarrollo. Esto implicará la existencia de eventuales diferencias en cuanto las prioridades con que cada territorio defina el contenido sustantivo del bienestar. Esta idea además de ser un imperativo democrático pues supone el reconocimiento de las identidades y la voluntad de los sujetos, es una condición sin la cual la estrategia de desarrollo producirá resultados en los que la ciudadanía no se reconoce. En otras palabras el bienestar de las personas no puede construirse dando la espalda a la voluntad, la historia y la cultura de las personas. El desarrollo de las regiones implica por tanto un reconocimiento de las identidades que históricamente se han configurado en los territorios que las integran. Tal como se plantea en un documento de la Subsecretaría de desarrollo regional: **“las estructuras de gobierno descentralizadas sólo operan adecuadamente cuando tienen lugar procesos de desarrollo endógenos, liderados y conducidos por actores regionales, en función de sus prioridades y proyectos de desarrollo y en respuesta a su propia identidad y proyección”** (SUBDERE, 2009: 2).

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, asumimos que una estrategia de desarrollo regional debe surgir de un proceso inclusivo de los actores de la sociedad civil representativos de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las dinámicas institucionales de gestión orientadas a producir el bienestar general. Para conseguir este resulta tan relevante que las instituciones políticas abran canales de participación efectivos para la ciudadanía, como que la misma ciudadanía se constituya en un cuerpo orgánico con capacidad para fortalecerse (Boisier, 2004).

La participación de la sociedad civil en el desarrollo regional implica su acción no solo en la definición de los objetivos del desarrollo, sino también en la definición de las estrategias que posibilitarán llegar a esos objetivos. En esta línea y tal como ha sido mostrado en algunas investigaciones recientes la articulación de los actores territoriales es un factor clave para el fortalecimiento ciudadano frente a las instituciones políticas (Delamaza 2009). **“La participación ciudadana no se decreta y su institucionalización no se convierte en una herramienta poderosa, si no cuenta con contrapartes sociales sólidas, arraigadas en sus territorios y con capacidad de respuesta y movilización de sus bases”** (op.cit:709). Esto no contradice la relevancia que tienen factores como la confianza, la asociatividad o la existencia de redes como elementos formativos del capital social (Espinoza y Rabí, 2009; Raczynski y Bertoglia, 2009)

Al contrario la articulación en la sociedad civil y su fortalecimiento como actor político, es un proceso complementario y sinérgico con la formación de capital social. En palabras Raúl Gonzalez **“el desarrollo endógeno no se puede concretar sin fuerzas sociales emdógenas y endogenistas**

en los planos político, cultural, social y administrativo” (Gonzalez, 2009: 296) El capital social en este sentido tendrá mayor eficacia si logra proyectarse al terreno político a partir de la articulación de los actores que lo componen. Este fortalecimiento resulta esencial para la sostenibilidad en el tiempo de un proyecto de desarrollo basado en la descentralización, en efecto cuando la sociedad civil cuenta con el suficiente poder como para no estar dispuesta a que otros tomen las decisiones que considera están en su ámbito de competencia (Boisier, 2004)

Finalmente, apelando a lo anterior y atendiendo específicamente al problema del desarrollo regional en Chile, es necesario un fortalecimiento de la estructura institucional descentralizada que permita diseñar y llevar adelante una estrategia autónoma basada en las potencialidades locales, identificadas, también de manera autónoma por los actores locales. En el marco de la institucionalidad chilena esto implica una transferencia hacia los gobiernos sub-nacionales de una mayor capacidad de decisión (Delamaza, 2009) y de competencias de diverso orden, dentro de las cuales, como han reconocido algunos especialistas, las presupuestarias son fundamentales e ineludibles (Angulo, 2009; Gillet, 2009)

En conjunto estas cuatro condiciones implican una inversión de la lógica con históricamente se han implementado las políticas para el desarrollo en Chile. Estas han sido concebidas de manera centralizada e impulsadas desde arriba hacia abajo (Delamaza, Cunill y Joignant, 2010). Al contrario aquí se asume que la puesta en marcha de una política de desarrollo territorial implica la activación de un movimiento doble, por una parte hacia la **descentralización de las decisiones, la administración y la gestión y hacia la inclusión de los actores sociales** en esas dinámicas. Esto implica que la estrategia de desarrollo vaya de la **periferia al centro** y simultáneamente de **abajo hacia arriba**.

En la base de esta perspectiva se encuentra la idea de que el desarrollo regional conlleva en el plano político-institucional una expansión de los espacios de discusión y de acción (Arendt, 2001) y un incremento de su poder; en el social un fortalecimiento de las dinámicas de articulación y del capital social; en el cultural el reconocimiento de las identidades y trayectorias históricas de las regiones; y en el económico la orientación hacia un proceso distribución equitativa de los recursos y bienes sociales.

La descentralización regional y los límites para desarrollo territorial en Chile

A partir de los cuatro supuesto expuestos en la sección anterior, podemos decir que una estrategia de desarrollo regional es sostenible en el tiempo solo si tiene un **anclaje territorial** (Boisier, 2010) en sentido fuerte, esto es que implique el involucramiento político de los actores territoriales en todas sus dimensiones y etapas. Esta necesidad requiere de una

institucionalidad descentralizada que potencie este proceso de inclusión y que cuente con competencias sustantivas para que la sociedad pueda identificarla como un agente funcional a su desarrollo. Como plantea Delamaza (2009) “**donde nada se decide no vale la pena participar**”. Por tanto, la descentralización orientada al desarrollo de las regiones requiere actualmente en Chile, un incremento del poder tanto de los gobiernos regionales como de los actores sociales territoriales.

De manera complementaria, el desarrollo de las regiones una vez que ha puesto en marcha reforzará la demanda de descentralización (Boisier, 2004) lo que la hará más sostenible en el tiempo. Esto no implica como veremos más abajo que una la demanda de descentralización existirá solo allí donde están en marcha dinámicas de desarrollo. Al contrario como muestra la tendencia de algunas regiones en Chile, la exclusión, el aislamiento y el subdesarrollo también pueden alimentar una demanda descentralizadora por parte de las regiones. La diferencia pensamos que se encuentra en que la sostenibilidad en el tiempo de una voluntad descentralizadora depende de que esa demanda se consolide en un proyecto de desarrollo concreto. La demanda de descentralización sería según esto necesaria pero no suficiente para sostener un proyecto de desarrollo territorial.

Actualmente en Chile se puede existe una insuficiencia política y democrática en los gobiernos regionales que limita la puesta en marcha de una política de desarrollo basada en los cuatro supuestos señalados anteriormente. Esta insuficiencia que se puede reconocer en el problema de las competencias limitadas y en el déficit democráticos, tiene una consecuencia de peso en la incapacidad de los gobiernos regionales para generar procesos de integración social basados en la configuración de una identidad territorial que ajustada al contorno de la región. Esto nos parece de vital importancia puesto que el desajuste entre las instituciones políticas regionales y las identidades colectivas que se configuran en los territorios que integran esas regiones, obstaculiza el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de desarrollo regional.

Pensamos que esta limitación sin embargo puede encararse con una política de reconocimiento basada en la democratización política y la inclusión social en el marco de las regiones. En efecto si asumimos que las identidades colectivas no son cuerpos estáticos sino históricos, y si aceptamos además que el reconocimiento es una dinámica social con entidad formativa de identidades (Mead, 1999), entonces podemos sostener que una institución política puede contribuir a remodelar las identidades colectivas. La pregunta que surge aquí es ¿cuáles son las condiciones que debe tener una política de reconocimiento que influya en la remodelación de las identidades territoriales? En la senda de los planteamientos de Honneth (1997), podemos afirmar que el reconocimiento se lleva a cabo en tres dimensiones, la del **respeto** vinculado a la inclusión social y el acceso a derechos sociales, la de la **confianza** derivada de una garantía de respeto cívico de los sujetos y de los principios democráticos, y la de la **autoestima** proveniente de un reconocimiento y valoración igualitaria de las identidades y

singularidades culturales (op. cit.). En este sentido una institución política para poner en marcha una política de reconocimiento debe tener el poder capacidad para incluir los proyectos que emergen de la sociedad en un proyecto de desarrollo social, y a la vez ser respetuosa de la trayectoria cultural de la comunidad con la que interactúa. Si las instituciones políticas pueden contribuir a moldear las identidades colectivas, toda vez que pongan en marcha una política de reconocimiento con esas características, una ampliación de los canales de participación de la sociedad civil en el gobierno regional, constituye un primer paso para influir positivamente en una mayor identificación no solo con la institucionalidad regional sino con su territorio de influencia, y su proyecto de desarrollo.

En este marco conocer la percepción que la ciudadanía de regiones tiene sobre el desarrollo en su región y su relación con la capacidad que las instituciones políticas regionales y locales tienen para impulsar el desarrollo resulta clave. Con este propósito orientamos nuestro análisis a partir de las siguientes tres hipótesis generales: (a) que no existe coincidencia entre las expectativas de desarrollo de la ciudadanía de regiones, y la percepción del proceso de desarrollo en marcha; (b) que existe una demanda de descentralización generalizada y elevada, y a la vez una percepción de insuficiencia de la descentralización existente; y (c) que la demanda de descentralización no está vinculada exclusiva ni necesariamente a la percepción de un mayor nivel de desarrollo alcanzado por las regiones, sino que puede estarlo también a la percepción de bajos niveles de desarrollo regional.

Nuestro objetivo es caracterizar las condiciones regionales que permitan iniciar un camino, que de ninguna manera pretendemos agotar aquí, para evaluar las potencialidades que tiene la consolidación de la descentralización, y por otra identificar los factores que la ciudadanía de regiones reconoce como significativos para impulsar o sostener sus propias dinámicas de desarrollo. Consideramos que la información proveniente del estudio en que se basa este artículo constituye un insumo, con imperfecciones, pero relevante para implementar políticas de fortalecimiento de la identidad regional y de la gestión pública orientada al desarrollo de las regiones.

La información empírica que se analiza a continuación proviene del “Barómetro Regional 2009” una encuesta aplicada en mayo de 2009 por al Subsecretaría de Desarrollo Regional. El instrumento fue aplicado a una muestra probabilística integrada por de 8.400 casos distribuidos equitativamente en 560 casos por región. El universo del estudio es la población chilena de 18 años y más de las 15 regiones de Chile. La magnitud de este estudio y su representatividad regional constituye un factor de originalidad pues permite conocer, a diferencia la mayoría de estudios de similar naturaleza, la opinión y percepción de todas las regiones de Chile por separado.

Voluntad de descentralización y percepción del desarrollo

Comencemos por decir que el apoyo que tiene la descentralización en la ciudadanía de todas las regiones es sumamente alto, la idea de que las regiones puedan tomar sus decisiones con independencia del gobierno central es apoyada por entre el 80% y 90% de la ciudadanía de todas las regiones. Como muestra el cuadro 1, a nivel nacional un 86,1% lo considera importante o muy importante. Sobre esta media se encuentran, Los Ríos, Arica y Parinacota, Coquimbo, Antofagasta y La Araucanía. Las dos primeras constituidas como regiones en el año 2006, a partir de provincias que históricamente han estado a la saga en cuanto a su nivel de desarrollo. En cuanto a Antofagasta, La Araucanía y Coquimbo son respectivamente la primera región con el más alto ingreso per-cápita y las dos con el ingreso más bajo a nivel nacional (OCDE, 2009; Flores, 2008).

Cuadro 1
Percepción y Valoración
de la Descentralización de la Gestión Pública (%)

	Importancia de la descentralización	Descentralización mejora calidad de vida	Percepción de autonomía baja
Arica y Parinacota	89,5	79,2	83,3
Tarapacá	84,3	80,4	67,9
Antofagasta	88,4	83,5	81,6
Atacama	86,1	75,8	88,5
Coquimbo	89,8	86,0	59,5
Valparaíso	85,4	83,0	69,2
R. Metropolitana	84,6	-	53,1
O'Higgins	81,4	77,3	63,2
El Maule	83,0	70,5	67,1
Biobío	86,0	80,1	78,0
La Araucanía	87,7	81,7	75,6
Los Ríos	91,8	86,3	72,6
Los Lagos	85,3	83,7	75,9
Aysén	85,7	83,2	78,6
Magallanes	81,5	71,0	69,9
Nacional	86,1	80,1	72,5

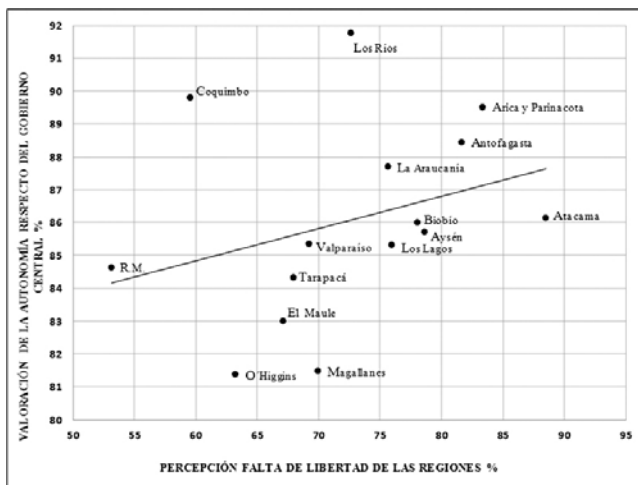
Fuente: Barómetro Regional 2009

Algo similar ocurre con la valoración de la independencia respecto de Santiago como un factor que mejora la calidad de vida en regiones, un 80,1% de los ciudadanos de regiones está de acuerdo o muy de acuerdo con ello. En sentido contrario y en referencia a la percepción sobre la libertad que tienen las regiones para tomar sus propias decisiones, la gran mayoría de los ciudadanos piensa las regiones tienen poca o ninguna libertad para decidir sobre las políticas públicas que se implementan en su región. Las regiones donde menor autonomía respecto del gobierno central se percibe son Atacama, Arica y Parinacota y Antofagasta, más de un 80% de los ciu-

dadanos piensa así, al contrario en la Región Metropolitana la cifra se sitúa en torno al 50%. Esto último pensamos que tiene que ver con una percepción de superposición del gobierno central en la institucionalidad regional. Como una manifestación material de esta idea señalemos que el edificio del gobierno regional en Santiago se encuentra a 20 metros del gobierno central.

Al establecer el cruce entre la percepción de falta de libertad de las regiones para decidir sobre sus políticas públicas y la importancia asignada a que las regiones tengan independencia para tomar sus decisión respecto del gobierno central, observamos que existe una relación positiva entre ambas variables. Esta tendencia puede ser leída como una presión descentralizadora que se daría con mayor intensidad, según se observa en el gráfico 1 en Arica y Parinacota, Antofagasta y Atacama. En las tres la falta de libertad es percibida por más de un 80% de la ciudadanía y simultáneamente más de un 85% piensa que es importante o muy importante que exista autonomía de las regiones. Sobre esta información nos interesa desatacar por un lado que dos de estas tres regiones se caracterizan por poseer una estructura productiva dominada por la minería, la principal fuente de ingreso nacional, y la tercera, Arica y Parinacota además de tener un ingreso per cápita bajo, está constituida por dos provincias históricamente excluida de los procesos de desarrollo nacional. Por otra parte resulta interesante observar que el nivel de desarrollo de Arica y Parinacota y el de Antofagasta sea opuesto. Esto nos lleva a pensar que la presión de descentralización no se encuentra en una relación necesaria con el nivel de desarrollo de las regiones.

Gráfica 1
Importancia asignada a que las regiones tomen sus decisiones
y percepción de falta de libertad de las regiones (%)
 (Muy Importante e Importante / Poca y ninguna libertad)

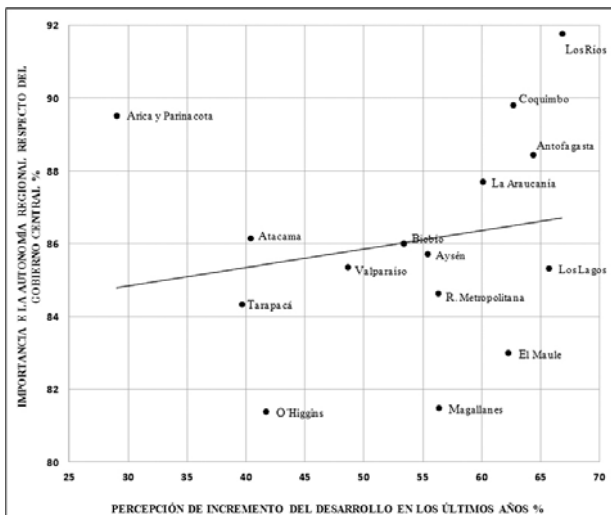


Fuente: Barómetro Regional 2009

En términos de la percepción de desarrollo el gráfico 2 muestra que existe una relación entre la valoración de la descentralización y la percepción de que la región se ha desarrollado en los últimos años. Los Ríos, Coquimbo y Antofagasta serían un ejemplo de esta relación. En Arica y Parinacota se da la situación inversa, a pesar de que menos de un tercio de la población piensa que la región se ha desarrollado, casi un 90% considera importante o muy importante la descentralización. Mención aparte merecen las diferencias que existen entre regiones en cuanto a la percepción del desarrollo, en seis regiones más del 60% de la población piensa que esto es así, en ocho esta cifra se sitúa entre el 40% y el 57%, y como acabamos de mencionar solo en una la cifra baja del 30%.

Nos parece sumamente importante destacar, por otra parte la distinción que en cuanto a la valoración de la descentralización que se observa entre las regiones de Los Ríos y Los Lagos, por una parte y Tarapacá y Arica por otra. Aún cuando los antiguos territorios que formaban la décima y primera región respectivamente, perciben niveles de desarrollo similares, la valoración de la descentralización es más intensa en las nuevas regiones, Los Ríos y Arica y Parinacota, que en los territorios a los que estuvieron unificados hasta 2006. Esto puede ser consecuencia de la propia dinámica de constitución de las nuevas regiones, o a un sinceramiento administrativo de una diferencia territorial. Explicaciones que en cualquier caso no son excluyentes entre sí.

Gráfica 2
Importancia asignada a que las regiones tomen sus decisiones
y percepción del desarrollo regional (%)
 (Muy Importante e Importante / Sí, se ha desarrollado)



Fuente: Barómetro Regional 2009

Complementariamente con la percepción en cuanto a la evolución del desarrollo regional en los últimos años nos parece pertinente dar cuenta del desajuste entre las prioridades que las personas tienen y el trayecto que ha tenido el desarrollo en su región en esas áreas prioritarias. En el cuadro 2 podemos ver las tres áreas que a nivel nacional las personas indican como primera opción para el desarrollo de su región, y paralelamente la percepción que tienen en cuanto a si las políticas públicas implementadas en estas áreas en los últimos tres años (2006-2009) empeoraron, o se han mantenido.

Cuadro 2
Áreas prioritarias y percepción de su desarrollo (%)

	Áreas prioritarias para el desarrollo			Han empeorado o se han mantenido		
	Educación	Empleo	Salud	Educación	Empleo	Salud
Arica y Parinacota	21,2	29,6	7,5	65,1	95,3	76,3
Tarapacá	22,8	17,4	14,2	74,8	92,5	80,7
Antofagasta	26,1	11,9	13,7	75,0	93,4	71,5
Atacama	16,9	27,9	9,0	75,4	97,3	78,7
Coquimbo	19,1	26,3	13,8	56,0	92,3	60,2
Valparaíso	29,0	25,1	8,4	69,6	95,0	64,3
R. Metropolitana	19,1	18,0	10,9	59,8	94,6	59,6
O' Higgins	23,9	18,2	15,5	58,7	92,9	66,3
El Maule	23,1	30,6	17,2	47,8	89,9	62,9
Biobío	23,1	21,5	10,8	51,8	96,0	56,0
La Araucanía	28,4	26,3	6,6	55,2	97,0	70,6
Los Ríos	22,0	27,1	12,1	58,1	95,0	65,4
Los Lagos	22,7	32,6	11,1	57,3	94,8	59,7
Aysén	22,0	17,1	14,9	74,8	90,6	78,9
Magallanes	19,2	18,9	14,6	65,9	88,5	60,2
Nacional	22,6	20,3	12,0%	62,9	93,7	67,4

Fuente: Barómetro Regional 2009

La información muestra una relativa homogeneidad entre las prioridades de las regiones, sin embargo se reconocen algunas diferencias. En educación es primera prioridad para entre el 20% y el 30% en todas las regiones exceptuando Atacama donde lo es para un 16,9%. El empleo por su parte resulta más importante para las regiones de Los Lagos, El Maule, Arica y Parinacota y Atacama, donde alrededor del 30% de las personas lo indica como primera prioridad, esto es en torno a 20 puntos más que en Antofagasta y 10 más que Magallanes, la Región Metropolitana, Aysén, Biobío y Tarapacá. En salud también hay algunas diferencias relevantes siendo primera prioridad para cerca del 15% de las personas en Tarapacá, O'Higgins, El Maule Aysén y Magallanes, y para menos del 10% en Atacama, Valparaíso La Araucanía y Arica y Parinacota.

Por sobre estas diferencias, que en cualquier caso es necesario tomarlas en cuenta y explorarlas más en detalle en otro lugar, lo que nos interesa destacar aquí es la mayoritaria y generalizada percepción de estancamiento o retroceso en esas tres áreas. Respecto de la educación por ejemplo, el 75% de los ciudadanos de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Aysén perciben que esta ha retrocedido o se ha mantenido como estaba, y solo en la región de El Maule baja el 50% la proporción de personas que piensa de esa manera. En salud la percepción de retroceso o estancamiento se incrementa tocando el 80% en Tarapacá, Atacama y Aysén, y superando los dos tercios en prácticamente todas las otras regiones. En empleo por su parte esta percepción se incrementa quedando en todos los casos entre el 88% y el 97%.

La percepción estancamiento o retroceso en las áreas prioritarias de la población, es a nuestro juicio consecuencia fundamentalmente de la ineficacia de las políticas públicas implementadas en esas áreas. El que la valoración del desarrollo sea tan negativa precisamente en esas áreas supone además una falta de reconocimiento de la sociedad civil en el resultado de las estrategias de desarrollo impulsadas para su propio entorno. Un desarrollo inclusivo y participativo de las regiones que además de asumir las prioridades de la sociedad, la incorpore en la definición de las estrategias, probablemente impactaría positivamente no solo en la evaluación de sus resultados, sino en el sentido de responsabilidad e identidad que tengan las personas respecto de ellos.

Instituciones políticas y percepción de desarrollo

Tal como indicamos al comienzo la inclusión de la sociedad civil en una política de desarrollo depende tanto de la capacidad de las instituciones de gobierno para abrir espacios de participación como de la misma sociedad civil para construirlos (Boisier, 2004; Gonzalez, 2009). En este apartado abordamos la percepción de los ciudadanos de regiones sobre las instituciones, autoridades y su aporte al desarrollo de la región, para analizar en el siguiente las condiciones existentes en regiones para que la ciudadanía abra espacios de influencia en el la esfera política.

Lo primero que nos interesa poner en relieve es una aparente contradicción entre la valoración negativa que en general que se tiene de la política y la importancia que se le asigna para el desarrollo regional. Por una parte se tiene una opinión negativa de la política, las autoridades y las instituciones de gobierno y por otra se considera que la política es una actividad necesaria para el desarrollo de las regiones. Más que una contradicción pensamos que esto puede interpretarse como una disconformidad con el ejercicio de la política por parte de autoridades en las instituciones, a la par que una valoración favorable de la política como un instrumento potencial y clave para la gestión del desarrollo.

A nivel agregado 79,2% de la ciudadanía está de acuerdo o muy de

acuerdo con que la política es una actividad necesaria para el desarrollo de las regiones. Opinión que tiende incrementarse en las regiones del sur en comparación con las del norte y centro del país. En La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes se sitúa entre el 84% y el 90. En el centro y norte en cambio esta percepción baja entre 15 y 20 puntos, situándose con 66,7% en Atacama, y en torno al 70 en Arica y Parinacota, Iquique, Coquimbo, Valparaíso y el Maule. En Antofagasta, Biobío y O' Higgins un 80% de las personas piensa de ese modo. Más allá de estas diferencias entre regiones que, en cualquier caso dan cuenta de una mayor valoración de la política como instrumento del desarrollo en las regiones del sur que en el centro y el norte, interesa destacar que esta percepción coincide con un desprestigio de la actividad política muy elevado.

Cuadro 3
Percepción general de la actividad política (%)

	Necesaria para el desarrollo	Se desarrolla al interior de los partidos	Sufre un profundo deterioro	Controlada por líderes y caudillos	Marcada por disputas entre facciones	Basada en valores y principios
Arica y Parinacota	70,3	73,3	78,8	76,0	80,5	24,6
Tarapacá	71,1	74,9	86,7	81,1	82,6	24,9
Antofagasta	79,7	72,4	79,9	70,2	81,3	33,5
Atacama	66,7	77,9	84,3	75,8	79,4	27,4
Coquimbo	78,7	76,4	81,8	66,1	82,0	34,7
Valparaíso	69,6	81,1	82,0	78,9	81,5	33,7
R. Metropolitana	76,8	84,6	79,8	83,1	79,6	26,5
O'Higgins	78,8	76,7	79,9	84,7	73,9	33,0
El Maule	70,6	67,7	72,1	71,2	66,9	48,8
Biobío	79,7	81,1	85,3	81,7	86,1	45,7
La Araucanía	90,8	91,5	91,4	89,6	90,1	11,2
Los Ríos	90,9	90,0	92,1	90,8	91,3	10,0
Los Lagos	89,0	88,9	90,2	88,7	88,3	15,3
Aysén	86,7	87,1	89,4	88,7	86,9	14,0
Magallanes	84,4	84,5	85,0	84,8	84,5	18,1
Total nacional	79,2	80,8	84,0	80,8	82,4	26,6

Fuente: Barómetro Regional 2009

A nivel nacional un 80,8% está de acuerdo con que la política se desarrolla al interior de los partidos, un 84% que sufre un profundo deterioro, un 80,8% que es controlada por caudillos que buscan promover sus intereses, un 82,4% que está marcada por disputas entre facciones y grupos de interés, y menos de una tercio piensa que la actividad política está orientada por valores y principios. Estos datos relativamente homogéneos en las 15 regiones indican que si bien la imagen de la actividad política está sumamente dañada, la ciudadanía deposita expectativas en ella de cara al desarrollo.

Estos datos nos sugieren dos líneas de exploración para trabajos futuros, en primer lugar, sería interesante saber conocer más en profundi-

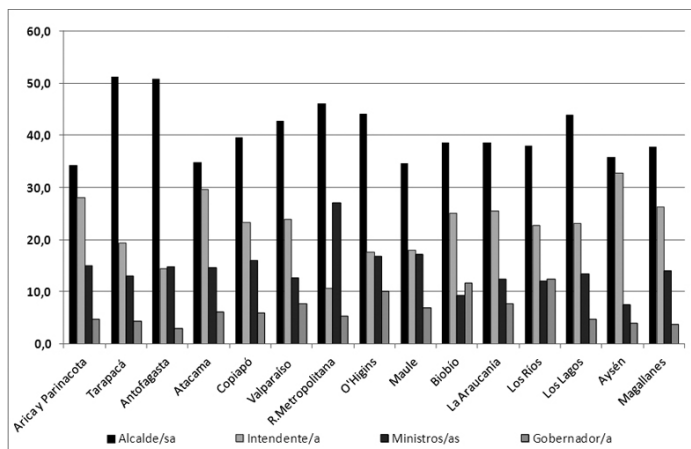
dad la concepción que tienen las personas de la dimensión política y en especial de la separación que establecen entre la política como un espacio estratégico para su desarrollo y la gestión política concreta que llena ese espacio. En segundo término y en un sentido más concreto resulta necesario preguntarse si existen diferencias en la percepción sobre la importancia de la política para el desarrollo en los distintos niveles del Estado ¿se consideran igualmente necesarios para el desarrollo regional el municipio, el gobierno regional y el gobierno central? y junto con ello surge la pregunta si coinciden o no las percepciones sobre su necesidad para el desarrollo regional y las competencias reales con que cuenta cada nivel de gobierno. Si bien ambas líneas requieren de un trabajo que escapa a los alcances de este estudio, contamos con algo de información que nos permite trazar algunas líneas iniciales para comenzar a explorar la segunda. La que por cierto es de vital importancia toda vez que permite ponderar la relación que establecen las personas entre desarrollo, gestión política y descentralización, desde un punto de vista centrado en la institución.

En este sentido el dato más significativo que nos ofrece el estudio es que las personas perciben de manera mayoritaria, que el desarrollo de sus regiones depende fundamentalmente del gobierno local y el alcalde es reconocido como la autoridad política más importante para el desarrollo regional. Para los ciudadanos de todas las regiones su desarrollo está más vinculado a una gestión política local, que a una gestión centralizada en el gobierno nacional o el regional. A partir de esta misma información se puede sugerir que en un sentido más general la ciudadanía concibe a su región desde una mirada mediada por la comuna. El que se atribuya al alcalde el primer lugar de importancia para el desarrollo regional expresa una percepción localista de la región.

En términos específicos se observa que en Tarapacá, Antofagasta la Región Metropolitana, Valparaíso, Los Lagos y O'Higgins es donde más presencia tiene esta idea situándose en torno al 40% y 50%. Por el contrario en Aysén, Atacama y Arica y Parinacota la diferencia entre la importancia de la gestión del alcalde y el intendente es menor y este último es mejor evaluado para potenciar el desarrollo de la región.

Finalmente un indicador de la percepción de centralismo político en la gestión del desarrollo lo encontramos en la alta valoración que se registra en la Región Metropolitana de los ministros y la baja valoración del intendente. En esta región es la única en la que se invierte la diferencia entre estos dos tipos de autoridad, respecto de las otras catorce regiones. Esta particularidad podemos interpretarla como una señal de que allí existe una fuerte relación entre el desarrollo de la región y la autoridad central. Si antes dijimos que en existía una percepción localista de la región, en el caso de la Metropolitana, esto se complementa con una percepción de la región mediatizada por el país

Gráfica 3
Importancia de autoridades para el desarrollo de la región
 (% Primera autoridad en orden de importancia)



Fuente: Barómetro Regional 2009

En esta interpretación no podemos obviar dos elementos que matizan el análisis, por un lado al comparar las distintas autoridades se sobreponen la condición de autoridad electa o designada, con su vínculo a un determinado nivel de gobierno. La figura del alcalde es al mismo tiempo la única autoridad local y la única elegida por votación directa. Pensamos que esta superposición puede considerarse como un eventual aliciente a la valoración positiva del alcalde en relación al desarrollo de la región.

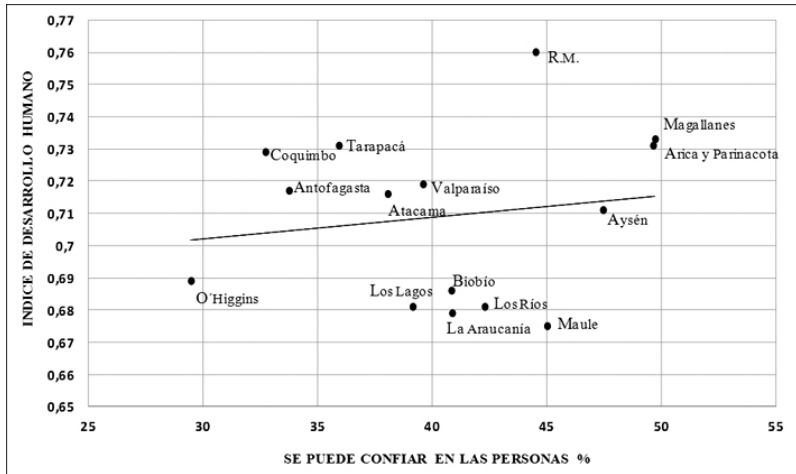
Por otro lado el indicador de evaluación de las autoridades se separa de la evaluación de las instituciones políticas. Ello implica que la percepción que se tiene de las segundas va a estar influida por la gestión de las autoridades de turno. En este sentido pensamos que la percepción de las autoridades específicas y de su gestión puede afectar la percepción que se tenga de los distintos niveles de gobierno en relación al desarrollo de la región. Para poder analizar estas dimensiones por separado sería necesario construir indicadores válidos para medir distintamente la evaluación de la gestión de autoridades particulares y la valoración de los distintos niveles de gobiernos para el desarrollo de la región.

Confianza y asociatividad en las regiones

El consenso en la bibliografía especializada en cuanto a que la confianza interpersonal y la asociatividad están en directa relación con la formación de capital social y su proyección al desarrollo, es prácticamente

unánime no solo en Chile sino en el plano internacional (Putnam, 1993; Espinoza y Rabí, 2009). Las cifras recogidas en el gráfico 4 muestran como se da esta relación en las regiones de Chile tomando en cuenta el índice de desarrollo humano regional y la confianza interpersonal que declaran los ciudadanos.

Gráfica 4
IDH y Confianza Interpersonal

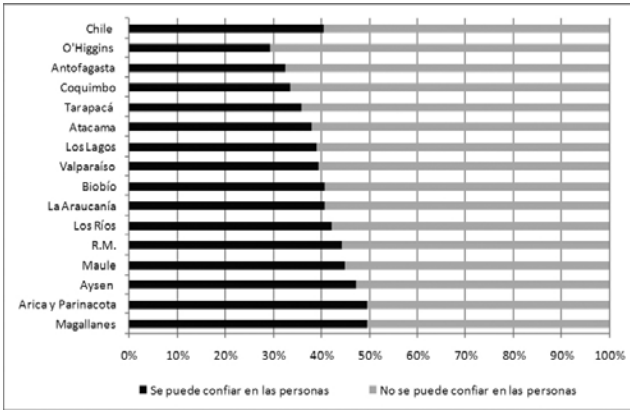


Fuente: Barómetro Regional 2009 y MIDEPLAN-PNUD, 2006

Si nos centramos en la confianza interpersonal vemos que en ninguna región no supera el 50%, y que a nivel nacional el 40,6% declara que en general confía en las personas. Las regiones de O'Higgins, Antofagasta y Coquimbo muestran los niveles más bajos quedando en torno al 30%. Estos datos nos muestran que existe un déficit a nivel nacional de este factor clave para el desarrollo.

Un patrón interesante que se puede reconocer es que las regiones de Biobío hacia el sur exceptuando la región de Los Lagos, están por sobre la media nacional y las regiones de O'Higgins al norte, exceptuando la Región Metropolitana y Arica y Parinacota se encuentran por debajo de la media nacional. Esta última región requiere de un análisis en mayor profundidad que trasciende los propósitos de este artículo, creemos que se justifica no solo porque muestra una confianza interpersonal del 49,6%, mayor en 14, 17 y 12 puntos porcentuales que sus regiones más cercanas Tarapacá, Antofagasta y Atacama, respectivamente, sino además porque en los diversos indicadores expuestos aquí se evidencia como una excepción.

Gráfica 5
Nivel de confianza interpersonal



Fuente: Barómetro Regional 2009

Si observamos ahora el grado de participación en organizaciones y asociaciones encontramos diferencias entre regiones que no coinciden necesariamente con los niveles de confianza que teóricamente podrían vincular positivamente a la asociatividad. De este modo vemos que en las regiones donde una mayor parte de la ciudadanía no participa en ninguna asociación son las Región Metropolitana, Maule, Valparaíso y Tarapacá, con un 61,8%, un 57%, un 54,5% y un 52,9% respectivamente. En sentido contrario Los Ríos, La Araucanía y Arica y Parinacota son las regiones con mayor tasa de asociatividad, respectivamente un 68,9%, 65,5% y un 64,6% de la ciudadanía participa en al menos una asociación. Es relevante destacar que dos de estas son regiones nuevas y muestran como acabamos de ver un nivel de confianza interpersonal superior que la media nacional. En sentido contrario en las tres regiones con menores niveles de confianza, muestran una asociatividad que supera el 50%.

Cuadro 4
Nivel de asociatividad por región (%)

	No participa	Participa en 1	Participa en 2	Participa en 3 o más	TOTAL
R.M.	61,8	20,5	8,9	8,8	100
Maule	57,0	24,8	9,6	8,6	100
Valparaíso	54,5	28,9	9,3	7,3	100
Tarapacá	52,9	25,9	12,5	8,8	100
Aysén	47,3	28,8	10,7	13,2	100
Magallanes	47,3	23,6	16,1	13,0	100
Los Lagos	45,7	27,0	13,4	13,9	100
Antofagasta	45,0	25,9	15,9	13,2	100
O'Higgins	44,8	28,4	9,5	17,3	100
Coquimbo	40,0	25,9	17,7	16,4	100
Atacama	39,3	24,6	14,6	21,4	100
Biobío	38,2	30,2	16,6	15,0	100
Arica y Parinacota	35,4	22,3	17,0	25,4	100
La Araucanía	34,5	25,9	21,6	18,0	100
Los Ríos	31,1	23,2	20,9	24,8	100
Total nacional	45,0	25,7	14,3	15,0	100

Fuente: Barómetro regional 2009

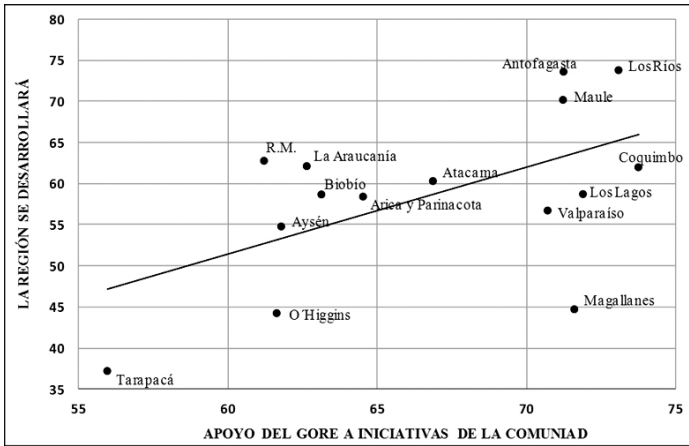
Consideración final: participación en la región y expectativas de desarrollo

Para concluir nos parece relevante dar cuenta de la percepción que existe en las regiones en cuanto a la existencia de espacios de participación en la gestión pública. Hemos visto arriba que se puede reconocer una distancia entre las prioridades de las personas en cuanto al desarrollo de sus regiones y la percepción de progreso en esas áreas. Lo cual podría hacer suponer una ausencia de espacios de participación en la gestión pública. Sin embargo, el problema no pareciera ser ese ya que en torno al 40% y al 50% de la ciudadanía piensa que en su región existen espacios para la participación en la gestión pública. Y de los que consideran que existen estos espacios la mayoría piensa que son efectivos o muy efectivos. Más específicamente en la evaluación que se realiza del gobierno regional en torno a dos tercios o más de la población de todas las regiones piensa que su desempeño ha sido bueno o muy bueno en la creación de espacios para la participación ciudadana, y más del 50% en todas las regiones valora en el mismo sentido el apoyo a iniciativas de la comunidad.

Al cruzar la percepción de la existencia de espacios de participación en la región y la evaluación del desarrollo alcanzado en la región en los últimos años se observa una relación positiva y lineal, lo mismo ocurre, aunque de un modo más marcado, como lo ilustra el gráfico 6 con el apoyo

del gobierno regional a las iniciativas ciudadanas y las expectativas de desarrollo futuro. Aquellas regiones donde más se percibe la existencia de estos espacios más optimistas se muestran frente al desarrollo futuro de la región.

Gráfica 6
Expectativa de desarrollo
y evaluación positiva de espacios de participación



Fuente: Barómetro regional 2009

Estos datos nos permiten concluir que la ciudadanía reconoce mayoritariamente espacios de participación y de inclusión en la gestión pública. Paralelamente este reconocimiento se muestra relacionado con una mejor valoración del desarrollo alcanzado y de las expectativas de desarrollo futuro de la región. Esto, sin embargo y como vimos antes no repercute en una valoración positiva del progreso en las áreas prioritarias de la población, al contrario la percepción de las personas es enfática al plantear que en esas áreas su región está estancada o ha retrocedido. Pensamos que ello puede encontrar explicación en el hecho de que los espacios de participación existen pero son insuficientes para proyectarse en una estrategia de desarrollo efectiva. Para modificar la percepción del desarrollo en las áreas prioritarias es necesario que efectivamente en esas áreas mejore la gestión pública, para lo cual resulta imprescindible atender a la generalizada demanda de descentralización y de participación ciudadana en la gestión del desarrollo.

Notas

* Este artículo forma parte del Núcleo Gobernanza Democrática y Desarrollo Regional de la Universidad de Los Lagos.

¹ En la encuesta se excluye de esta pregunta a la Región Metropolitana.

² El IDH de las regiones de Tarapacá y Arica y Parinacota es el mismo porque la onformación es previa a su división administrativa, lo mismo con las regiones de Los Lagos y Los Ríos.

³ La pregunta por la asociatividad pregunta por la participación en **agrupación cultural, grupo de beneficencia, grupo deportivo, partido político, junta de vecinos, organización religiosa, centro de padres y apoderados, sindicato, centro comunitario, centro de madres, club de adulto mayor, grupo juvenil y voluntariado.**

Bibliografía

Angulo, L. (2009), “15 regiones, ¿por qué no 15 presupuestos?”, en Von Baer Enrich (ed.) *Pensando chile desde sus regiones*, Universidad de La Frontera, Temuco.

Arendt, H. (2001), *La condición humana*, Paidós, Barcelona.

Boisier, S. (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y las manos de la gente”, en Revista *EURE*, Vol. 30, N°90, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Ídem (2010), “Decodificando el desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, complejidad sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo y anclaje territorial”, en *Semestre económico*, vol. 13, núm. 27, julio-diciembre, Universidad de Medellín, Medellín.

Borja, J. y Castells, M. (2004), *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.

Delamaza, G. (2009), “Del elitismo democrático a la ciudadanía: desafío de la participación en Chile”, en Von Baer E. (ed.) *Pensando chile desde sus regiones*, Universidad de La Frontera, Temuco.

Delamaza, G., Cunill, N. y Joignant, A. (2010), *Descentralización en Chile: un asunto de actores y su articulación*, Universidad de Los Lagos (en prensa).

Espinoza, V. y Rabí V. (2009), *Capital social y civismo en las regiones chilenas. Proyecto Desigualdades*, Universidad de Chile – SUBDERE, Santiago de Chile

Flores, T. (2008), *Indicadores de competitividad regional. Ámbito macroeconómico regional*, Universidad de Talca, Talca.

Gonzalez, R. (2009), “Lo local en la teoría y la política” en Von Baer E. (ed.) *Pensando chile desde sus regiones*, Universidad de La Frontera, Temuco.

Gillet, R. (2009), “Un camino y pasos a ña descentralización fiscal”, en Von Baer E. (ed.) *Pensando chile desde sus regiones*, Universidad de La Frontera, Temuco.

Honneth, A. (1997), *La lucha por el reconocimiento*, Crítica-Grijalbo, Barcelona.

Mead, G. H. (1999) *Espiritu, persona y sociedad*, Paidós, Barcelona.

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern*

Italy, Princeton University Press, Princeton.

OCDE, (2009), *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. OCDE-Ministerio del Interior, Santiago de Chile.

Raczynski, D. y Bertoglia L. (2009), “Recursos humanos, actores y capital social en regiones en la construcción colectiva de un país más democrático”, en Von Baer E. (ed.) *Pensando Chile desde sus regiones*, Universidad de La Frontera, Temuco.

Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires.

SUBDERE (2009), *Antecedentes del barómetro regional*, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Santiago de Chile.

Vasquez-Barquero, A. (2009), “Desarrollo local: una estrategia para tiempos de crisis”, en Von Baer E. (ed.) *Pensando Chile desde sus regiones*, Universidad de La Frontera, Temuco.

* * *

Recibido: 15.09.2011

Aceptado: 23.11.2011