

Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios.

Un análisis comparado de escalas territoriales en la macrorregión sur de Chile¹

Gonzalo Delamaza. Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile.

Luis Eduardo Thayer. Universidad Central de Chile, Santiago, Chile.

RESUMEN | El territorio es un factor relevante en el modo en que las personas organizan sus vidas y conciben su identidad. Permite, además, proyectar acciones de planificación y políticas públicas, y plantea la discusión sobre la escala territorial más apropiada para esas acciones. El presente artículo indaga en prácticas de la participación ciudadana y en percepciones sobre instituciones políticas, contrastando para ello demarcaciones territoriales establecidas administrativamente (regiones) y tipos de territorio definidos según criterios sociodemográficos (conurbación, ciudades intermedias y zonas rurales). Con base en la conceptualización de gobernanza territorial, se presentan datos de una encuesta realizada en 2013, relativos a percepciones políticas y prácticas de participación de la ciudadanía, relacionadas con el espacio territorial. Se aborda así la definición y distinción entre territorios geográficos y su relación con la subjetividad ciudadana, como un componente relevante para la construcción de la gobernanza territorial y el despliegue de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE | ordenamiento territorial, política urbana, participación ciudadana.

ABSTRACT | *The territory is a relevant factor on how people organize their lives and conceive their identity. It allows project planning actions and policies and raises the discussion on the most appropriate territorial level for those actions. This article explores practices of citizen participation and people's perceptions of political institutions, contrasting territorial boundaries established administratively (regions) with types of territory defined according to socio-demographic criteria (conurbation, intermediate cities and rural areas). Based on the conceptualization of territorial governance, data from a survey conducted in 2013, concerning political perceptions and participation practices related to territorial space are presented. We analyze the definition and distinction of geographic territories and its relationship with citizen subjectivity, as relevant factors for the construction of territorial governance and deployment of public policy.*

KEYWORDS | *spatial planning, urban policy, citizen participation.*

Recibido el 13 de marzo de 2015, aprobado el 2 de noviembre de 2015

E-mail: G. Delamaza, gonzalo.delamaza@ulagos.cl | L. Thayer, luis.thayer@ucentral.cl

1 Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al *xxix Congreso Latinoamericano de Sociología*. Santiago de Chile, 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013. El artículo forma parte del proyecto Fondecyt N° 1120700. Agradecemos los comentarios críticos de Christian Martínez.

Introducción

El territorio puede ser visto como un factor relevante para el modo en que las personas organizan sus vidas, proyectan sus necesidades y conciben su identidad. A partir de allí se pueden estimar acciones deliberadas en pro del desarrollo o de la planificación y las políticas públicas. Por ello, la escala territorial es un factor que se debe considerar en las decisiones de política, como asunto de gran interés para comprender la constitución de la esfera pública y diseñar las políticas públicas. En el caso de variables subjetivas –como la percepción del territorio, la identidad de los individuos y poblaciones, la opinión sobre asuntos públicos, entre otras–, ellas también están afectadas por la territorialidad. Ocurre, sin embargo, que dichas variables no tienen por qué coincidir con las demarcaciones que ha establecido administrativamente el Estado y que organizan su acción. La importancia de las variables subjetivas se acrecienta si en materia de desarrollo y políticas públicas se adopta un enfoque del desarrollo humano y de gobernanza democrática, que requiere la consideración de los elementos de subjetividad y dinámica social (Mayntz, 2005; Sen & Nussbaum, 1993). Las diferencias territoriales pasan a ser así un componente de dicha perspectiva.

En este trabajo presentamos datos relativos a percepciones sobre las instituciones políticas y prácticas de participación colectiva relacionadas con el territorio y su gobernanza, analizándolas a la luz de dos formas de clasificar y analizar un mismo espacio territorial: las regiones administrativamente definidas por el Estado, y una clasificación basada en criterios sociodemográficos, que definen territorios como conurbación, ciudad intermedia y zona rural. Nos interesa establecer si el análisis de un mismo territorio a la luz de diferentes formas de clasificarlo ofrece diferenciaciones significativas en cuanto a variables subjetivas relevantes para el desarrollo humano y las políticas públicas territoriales. De esta manera se puede precisar mejor la importancia de la dimensión territorial.

¿Qué tan importante son las distinciones territoriales en un enfoque de gobernanza de los territorios para el desarrollo humano? ¿Qué ventajas y desventajas tiene aplicar una u otra clasificación? El presente artículo aborda la problemática de la definición y distinción entre territorios geográficos, como un componente relevante para la construcción de la gobernanza territorial, y el despliegue de políticas públicas con enfoque territorial. Su punto de partida es la hipótesis según la cual la definición de un territorio a partir de criterios de relevancia social (como urbano y rural) y demográfica (como volumen de población) incidirá significativamente en la subjetividad ciudadana, más allá de la pertenencia e identidad regionales, lo que lleva a postular que las subjetividades en los territorios, definidas a partir de tales criterios, deben ser investigadas.

En una primera sección abordamos la problemática de la gobernanza democrática, aludiendo a la importancia de considerar las variables de subjetividad y prácticas de participación en su construcción. Una segunda sección aborda los aspectos conceptuales que se derivan de lo anterior para el estudio de los territorios. Luego se incluyen los aspectos metodológicos del estudio y la justificación de las decisiones tomadas en este sentido. La cuarta sección presenta el análisis comparado

del comportamiento de las variables de percepción respecto de las instituciones políticas y de prácticas de participación, y el análisis de los resultados según región administrativa y tipo de territorio. Finalmente, se concluye respecto de escalas y tipo de clasificación territorial pertinente para los problemas abordados.

La metodología utilizada fue una encuesta presencial a muestras estadísticamente representativas aplicada en el año 2013 a tres regiones administrativas en Chile: Biobío, Los Ríos y Los Lagos.² La definición de la muestra, sin embargo, tuvo el cuidado de permitir también el análisis por tipos de territorios definidos sociodemográficamente. En este caso se trata de conurbación, ciudades intermedias y zonas rurales, de acuerdo con los debates recientes sobre esta materia que se explican más adelante.

En una primera aproximación se observa que la región administrativa se distingue como un espacio en el que las variables de percepción política seleccionadas tienden a distribuirse de manera más homogénea que las de prácticas participativas. La forma en que piensan las personas respecto de los temas consultados tiene regularidades intrarregionales y distinciones interregionales. El ámbito de las prácticas de participación colectiva que analizamos, en cambio, muestra otro tipo de regularidades territoriales, que hemos explorado basándonos en criterios sociodemográficos.

La gobernanza y la importancia de los actores del territorio

La conceptualización sobre gobernanza democrática surge como respuesta a la “crisis del gobierno”, crisis que presenta un carácter multidimensional (Blanco & Gomá, 2002). Según estos autores, al menos cuatro procesos han evolucionado de modo convergente, definiendo así un vector de incremento de la dificultad de gobernar: ha disminuido la certeza del conocimiento disponible sobre los escenarios que se enfrentan y la fortaleza de la autoridad, mientras se ha incrementado la frecuencia de las externalidades de las decisiones que se toman y la heterogeneidad de las preferencias ciudadanas (p. 22). Esta mayor dificultad y complejidad del gobierno abre a la necesidad de considerar una mayor pluralidad de actores en la tarea de gobernar. Por cierto, se trata de un término con múltiples y diversos significados, los cuales, sin embargo, coinciden en que se refieren a “una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas” (Graña, 2006, p. 3; véase también Cerrillo, 2005). Esta cuestión se hace presente en diferentes áreas, dada la complejidad de los asuntos públicos que demandan modelos de coordinación no sustituibles por la autoridad verticalmente ejercida ni por la autorregulación de actores autónomos y con intereses propios (Mascareño, 2010, pp. 112-13).

2 La muestra se compone de 1.740 casos, 580 por cada región; el margen de error es de 4,1% a nivel regional, considerando un nivel de confianza de 95%. El diseño de la muestra es probabilístico en etapas, sin remplazo en ninguna de ellas, y estratificado por tamaño poblacional de las comunas. Cuenta con distribución al azar de todas las otras variables de segmentación de la muestra (sexo, edad, nivel socioeconómico, etcétera) y con distribución de residencia urbano/rural proporcional al interior de cada región. El universo de la encuesta está compuesto por la población de 18 años y más de las regiones consideradas.

El debate sobre la calidad de la democracia alude a su capacidad integradora de las mayorías excluidas y no la restringe al funcionamiento regular de las instituciones políticas (O'Donnell, Vargas & Iazzetta, 2004; Olvera, 2008; Mainwaring & Scully, 2008). La importancia y vinculación mutua entre estos debates en la experiencia histórica de América Latina de los últimos treinta años reside en la constatación del avance de los regímenes políticos democráticos, que se han extendido por toda la región, y su baja calidad en términos de construcción estatal, incorporación y participación de actores sociales y capacidad de procesar problemas y conflictos relevantes de la sociedad latinoamericana. Todo ello plantea nuevos problemas de gobernabilidad e incrementa la incertidumbre (Domínguez, 2005).

De acuerdo con lo planteado, analizar la gobernanza involucra tanto el funcionamiento institucional como la relación de la ciudadanía con las instituciones y las prácticas de participación ciudadana que surgen. La noción de ciudadanía refiere a derechos garantizados para todas las personas, mientras que participación, en cambio, refiere a los mecanismos concretos a través de los cuales la sociedad civil puede hacerse actor de lo público, más allá de la noción tradicional de incorporarse o ser cooptada por el Estado (Jones & Gaventa, 2002; Velásquez & González, 2004). El problema se plantea tanto en el ámbito propiamente “político” (*polity*), como en el de las “políticas” (*policies*), puesto que las diferentes políticas públicas promueven diversos tipos y calidades de ciudadanía, en la medida en que, tal como plantean Schneider e Ingram (2007), “ciudadanía y democracia son conceptos debatidos (*contested*), cuyos significados están constantemente bajo disputa y en constante evolución. La política pública afecta tanto explícita como implícitamente esos significados, así como las condiciones materiales que permiten o frustran el ejercicio de la ciudadanía” (p. 342). De este modo, según los mismos autores, el rol de los ciudadanos no se limita a elegir y controlar *ex post* a sus gobernantes, sino que les cabe un papel activo en las decisiones que les atañen (p. 331). La posibilidad de incrementar la acción pública de los actores sociales se vincula con un nuevo relacionamiento entre diversos tipos de actores –entre ellos, los que se desenvuelven en el ámbito local y regional–, ya que la acción colectiva no necesariamente da origen ni se canaliza a través de articulaciones sociopolíticas de carácter nacional, como tendía a ocurrir en el pasado.³

En el presente trabajo se privilegia el ámbito territorial. Pero el territorio no es entendido aquí en su sentido puramente geográfico, sino como “construcción social” (Boisier, 1999; Zunino, 2002). La importancia de dicho ámbito es que allí se expresan muchas de las diferencias, inequidades y exclusiones propias de la estructura social del país, las cuales se manifiestan tanto en el plano objetivo como en el subjetivo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2010; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2009). La posibilidad de reequilibrar dichas inequidades a través de un proceso de

3 En trabajos anteriores hemos analizado las experiencias de los denominados “espacios públicos de concertación local” en América Latina, examinando su vínculos institucionales, condiciones de éxito o fracaso y etapas de desarrollo (Bebbington, Delamaza & Villar, 2005). En el ámbito de las dinámicas territoriales del desarrollo se han examinado modalidades de concertación donde los actores definen metas y orientaciones del proceso (Schejtman & Berdegué, 2004).

descentralización que requiere involucrar a los actores del territorio, con sus propias visiones, aspiraciones y “proyectos políticos” (Boisier, 2004; Madoery, 2001), constituyéndose en un factor facilitador del desarrollo endógeno de los territorios. Entendemos el desarrollo endógeno como el conjunto de los procesos políticos, sociales y económicos conducidos por los actores regionales, articulados en función de prioridades definidas por ellos mismos.⁴

El enfoque de gobernanza ha sido aplicado al ámbito de las propuestas políticas sobre descentralización, como se observa, por ejemplo, en los planteamientos de la OCDE, expresados en su Informe Territorial sobre Chile (OECD, 2009). Allí se plantea la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial para superar obstáculos al desarrollo, asociándolo a tal gobernanza y a la participación activa de la ciudadanía. Se plantea que “un mejor desempeño regional requiere un mejor *matching* entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese *matching* se requiere un sistema de gobernanza multinivel” (p. 168). Dicho sistema permitiría gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores e incluye tanto arreglos multinivel de cooperación y coordinación, como mecanismos participativos de abajo hacia arriba. Ello supone crear una “sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico” (p. 174). Un enfoque de esta naturaleza representaría una importante innovación política e institucional en la tradición chilena, signada por las reformas *top down* y la continuidad del centralismo en la institucionalidad (Delamaza, Cunill & Joignant, 2012).

Más allá de la innovación que lo anterior puede representar en determinados contextos, como el chileno, la viabilidad de este tipo de propuestas depende en gran medida de un adecuado conocimiento y modificación de los vínculos entre los actores involucrados, tanto en el ámbito subnacional como entre los actores regionales y locales y el denominado “nivel central”, esto es, los actores de poder e influencia política nacional. Se asume aquí que la variable crítica principal para un cambio orientado a la gobernanza territorial remite a las capacidades de relacionamiento de los actores del proceso, para los que muchas veces no se cuenta con institucionalidad adecuada, especialmente en el ámbito regional (Cunill, 2012). La existencia de una “masa crítica” de actores regionales ha sido considerada un requisito fundamental. Entendemos por tal aquella cuyos integrantes manifiestan, o poseen potencialmente, la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos relevantes –convirtiéndose en interlocutor válido–, a fin de incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso desde el lado de la demanda (Delamaza et al., 2012). Ello supone que la masa crítica corresponde a la articulación de “actores de la descentralización”, con capacidad de constituirse en tanto tales, actuar con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional (Vergara, 2010; Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE], 2010).

Es común a los planteamientos precedentes la idea de una ampliación de los actores concernidos, así como su mayor articulación, tanto entre los distintos niveles

4 Así ha quedado formalizado –aunque de modo algo genérico– en la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 6 (OEA, 2001), así como en la Carta Iberoamericana de Participación en Políticas Públicas (Canto, 2010).

del gobierno como con otros actores no sujetos formalmente a la cadena burocrática y decisional del Estado (Mascareño, 2010). Sin embargo, la constitución de dichas redes y alianzas tiene a su vez como supuesto la capacidad de la ciudadanía para hacerse presente y participar. Y ese supuesto no siempre se verifica en la realidad. En este trabajo nos interesa abordar algunos de los condicionantes para una efectiva gobernanza democrática normativamente definida en la literatura, condicionantes que se relacionan con la configuración de la propia ciudadanía en el ámbito regional, sus percepciones sobre ese mismo espacio y algunas de sus prácticas participativas. Es decir, estudiar a quiénes se considera sujetos principales de esta gobernanza. ¿Existe en la ciudadanía la disposición y capacidades para cumplir la función que la teoría le encomienda? ¿Cuáles son las visiones de ciudadanas y ciudadanos sobre el ejercicio de la acción pública, la autonomía local y las perspectivas de desarrollo?

En el caso chileno, los estudios sobre participación, aunque se han incrementado significativamente desde mediados de la década pasada, se aplican muy mayoritariamente a muestras en la Región Metropolitana y grandes ciudades (38%) o nacionales (52%) (Foster, 2010, p. 18).⁵ También se ha abordado el tema del capital social, que incluye normalmente la participación asociativa e involucra vínculos y confianza, variables relevantes a estos efectos (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2000; Valdivieso, 2007; Encuestas Bicentenario PUC/Adimark, 2006-2010).⁶

Una limitación ya diagnosticada en las políticas públicas se refiere a su diseño e implementación homogénea en todo un territorio nacional, sin consideración de las particularidades regionales y territoriales, especialmente en el plano de la subjetividad y la participación que aquí analizamos. Son diversos los elementos que confluyen para que ello ocurra, pero hay uno que está en la base de muchos otros: no se sabe lo que se piensa y quiere en las regiones y territorios en relación con las políticas públicas, antes que nada porque no se les pregunta a los actores ni a la ciudadanía lo que piensan y quieren. Este déficit de información se subsidia con información agregada a nivel nacional y en función de los criterios de la política “nacional”, tanto en las preguntas que se formulan como en el universo de respuestas. Ello ocurre especialmente con los datos subjetivos, atribución de liderazgos y opinión política en general, entre otros aspectos. Vale decir, aquello que podría constituir una “opinión pública” regional. Esta ausencia redundante en una devaluación de las políticas, que reduce su impacto e introduce distorsiones y desajustes

5 De acuerdo con la misma fuente, de un total de 137 encuestas realizadas sobre la materia entre 1990 y 2009, con un total de 1.512 preguntas realizadas, solo tres encuestas desagregaban por regiones. Su foco principal ha sido la participación directa (969 preguntas), principalmente electoral, adscripción a organizaciones y, más recientemente, la intensidad de la participación en ellas (Foster, 2010). También el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) cuenta con el dato de tasa de organizaciones formales en relación con población mayor de 18 años por comuna desde 1999 en adelante (www.sinim.gov.cl).

6 Los estudios con base en encuestas desagregados por región son, con todo, muy recientes y escasos en Chile: la Encuesta Más Voces en seis regiones (2004); la Encuesta de Estratificación Social del Proyecto Desigualdades (2009) y el Observatorio Regional SUBDERE (2009), así como la Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana, del Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Vivienda, aplicada en 103 comunas en 2007 (<http://www.observatoriourbano.cl/index.asp>).

en su implementación. Adicionalmente dificulta sensiblemente el surgimiento y visibilidad de una “masa crítica regional” que incida en los temas que le son propios, e impulse el proceso descentralizador y de equidad territorial. Vale decir, la falta de información invisibiliza a las regiones y territorios frente a los decisores nacionales y, paradójicamente, frente a ellas mismas en el debate público.⁷ La propuesta de incluir las variables de subjetividad política y participación ciudadana y diferenciar territorios ha sido considerada como imprescindible para el desarrollo territorial (Soto, Beduschi & Falconi, 2007, p. 39). Nuestra propuesta apunta a incorporar dimensiones de la subjetividad y prácticas de participación en el territorio como componentes de las estrategias de desarrollo y la construcción democrática.

Aspectos conceptuales y metodológicos en el estudio de la subjetividad política y las prácticas de participación en los territorios

El espacio regional no es homogéneo. El supuesto desde el que parte nuestra investigación es que el mejor ajuste entre políticas públicas y territorios, tal como son “vivididos” por los sujetos, afecta favorablemente en el impacto que esas políticas tengan en la vida de las personas y en la identificación de los ciudadanos con ellas. En este sentido, asumimos que el contexto territorial es una condición de anclaje de las políticas que incide en la apropiación que los sujetos hacen de ellas (Giddens, 2001). Si las políticas están diseñadas en concordancia con la experiencia territorial de los sujetos, van a enlazar de un mejor modo con esa experiencia. Operativamente analizamos la experiencia territorial de los sujetos a partir de variables que permiten observar sus prácticas de participación y sus percepciones políticas.

Nuestro enfoque supone tomar distancia de la concepción de territorio como un espacio sobredeterminado por las demarcaciones administrativas del Estado. En la senda de lo planteado por Saskia Sassen (2013), pensamos que elaborar un análisis de los territorios tomando como base exclusiva las demarcaciones estatales neutraliza demarcaciones de otro tipo que pueden incidir en la definición del territorio. Al seleccionar tipos de territorios sociodemográficos no buscamos atribuir a la caracterización sociodemográfica una incidencia preponderante sobre otros factores estructurales, como el productivo o el cultural. El objetivo es, más bien, establecer empíricamente formas de comprender el territorio que puedan resultar más significativas para asociar variables de subjetividad y percepción política y práctica social, trascendiendo las demarcaciones institucionales del Estado (Sassen, 2013). Esto quiere decir que el análisis que presentaremos muestra una senda de investigación que debe ser profundizada con otros estudios sobre dimensiones adicionales de la territorialidad que fortalezcan la inclusión del territorio como factor.

La hipótesis central del estudio es que la pertenencia territorial es relevante, más allá de la demarcación administrativa. Atender a las prácticas y percepciones que expresan los sujetos agrupados en territorios distintos de los demarcados

7 Completa este diagnóstico el que los escasos medios de comunicación regional existentes tiendan a reproducir la agenda proveniente del centro político y administrativo, resalten a sus actores y compartan sus prioridades, dificultando aún más la constitución de opinión y agendas públicas regionales (PNUD, 2009; Delamaza, 2012).

administrativamente cobra sentido toda vez que esas prácticas y percepciones se modifican al ritmo de procesos sociales y económicos respecto de los cuales las instituciones se adaptan con cierto retraso. Desde esta perspectiva, los datos que se presentan recogen, por una parte, percepciones ciudadanas en torno a las instituciones políticas con incidencia en el desarrollo y por otra, prácticas de participación política de los ciudadanos. Tal como ya se señaló, realizamos un análisis comparado de territorios administrativos (regiones de Biobío, Los Ríos y Los Lagos) y tipos de territorio por configuración sociodemográfica (conurbación, ciudades intermedias y zonas rurales). Estas dos clasificaciones no pretenden agotar las posibilidades de definición de escalas, pero permiten avanzar en el esclarecimiento del problema que nos interesa: ¿cuánto importa el territorio?

La condición sociodemográfica de los territorios, tal como se la asume aquí, a pesar de las limitaciones ya señaladas, constituye una variable relevante por su relación con procesos económicos y con la estructura productiva de los territorios. En el caso de Chile, diversos estudios recientes han avanzado en esta dirección, proporcionando evidencia empírica que avala esta opción. Canales y Canales (2013) examinan distintas variables de desarrollo económico y productivo, mostrando que el proceso de urbanización no sigue ya la pauta tradicional que apuntaba a la metropolización, sino que ha redundado en un conjunto de ciudades agrarias o “agrópolis”. Estas no se desarrollarían en torno a la relocalización de centros de producción, como la industria maquiladora, sino que relacionarían la ciudad con el medio rural. En Chile, por ejemplo, “la dinámica de expansión de ciudades medias, si bien reproduce la tendencia general a una relativa desconcentración metropolitana, presenta, sin embargo, significativas diferencias en cuanto a las formas urbanas que adopta, y en particular, a las bases económicas y demográficas que la sustentan” (Rodríguez et al., 2011, citado por Canales & Canales, 2013, p. 4). De acuerdo con lo anterior, la distinción entre zonas metropolitanas y ciudades de tamaño medio no importa solamente por asuntos de tamaño o escala. Expresa también el impacto de procesos específicos que están tras la dinámica demográfica.

Bilbao y Méndez (2007), por su parte, diferencian formas de configurar el territorio en Chile, en referencia a su impacto sobre la estratificación y la desigualdad social. En una línea también centrada en las desigualdades, Mac-Clure y Calvo (2013) definen tipos de territorios existentes en el país (p. 473); en este caso, tres de ellos corresponderían a territorios metropolitanos o “grandes conurbaciones” (Santiago, Gran Concepción y Gran Valparaíso) que agruparían a 53 comunas y al 48% de la población. Un cuarto tipo de territorio sería el de las ciudades intermedias, que en Chile está conformado por 29 comunas y el 24% de la población. Finalmente, los demás territorios mantienen diversas vinculaciones con los centros urbanos y en su conjunto agrupan al mundo rural, con gran cantidad de comunas y el 28% de la población (Mac-Clure & Calvo, 2013, p. 474).⁸ Vale decir, que para el caso chileno existen importantes trabajos recientes que avalan el esfuerzo

8 No abordamos aquí las interesantes distinciones que los autores citados establecen al interior de lo que estamos denominando como territorios rurales, dado que el tamaño de nuestra muestra no lo permite y no está en el centro de lo que se quiere mostrar en este trabajo.

de distinción de escalas territoriales sobre la base de consideraciones relativas a la dinámica sociodemográfica.

Ninguno de los trabajos mencionados, sin embargo, aborda el problema desde el punto de vista de las percepciones políticas y prácticas de participación de los sujetos, que es precisamente el propósito de este artículo. El supuesto de que existen regularidades en los territorios sobre diversos asuntos públicos se basa en la idea de que las corrientes de percepción se encuentran distribuidas de manera más o menos homogénea en territorios delimitados. De no existir estas distinciones entre territorios específicos, estaríamos frente a un fenómeno de distribución de la percepción que trasciende la formación territorial analizada. Si, por ejemplo, las regiones perciben la democracia de la misma manera, entonces las percepciones se distribuyen suprarregionalmente. Si en cambio hay diferencias, habría que asumir que la pertenencia a una región sí incide en las percepciones.

Lo anterior no quiere decir que no existan diferencias individuales o asociadas a categorías de individuos en la percepción y las prácticas políticas, como pueden ser sexo, edad, condición socioeconómica y otras. Sin embargo, nuestro análisis está orientado a establecer una comparación entre diferentes escalas territoriales, con el objeto de avanzar en una mejor comprensión de estas escalas, asociadas a variables subjetivas.

Aquello que los sujetos hacen con los territorios, y lo que estos hacen con los individuos, son cuestiones diferenciadas que suponen condicionantes diversos. Tradicionalmente, la sociología ha abordado la relación entre espacio y sociedad en un arco que va desde el análisis de la influencia que tienen los procesos sociales en la organización del espacio, a la incidencia que tiene esa organización espacial sobre las dinámicas y relaciones sociales. Ya en Simmel (1990) se encuentra una aproximación según la cual la relación del espacio y el territorio con la sociedad se define como un vínculo en el que es necesario comprender tanto los condicionantes espaciales sobre las relaciones y prácticas sociales, como la influencia que las formaciones sociales de diverso orden (instituciones, sistema productivo, modelos de desarrollo, etcétera) inciden en la organización del espacio (Del Acebo, 1996). Debemos subrayar que lo que entendemos por condicionantes espaciales son formas de organización del espacio activadas por procesos sociales que los anteceden y que redundan *a posteriori* en factores territoriales con incidencia en las prácticas y percepciones de los sujetos. Nos distanciamos así de una concepción objetiva o esencial del territorio como una variable autosuficiente.

Entendemos la relación del territorio con la sociedad en un sentido dialógico, donde, por una parte, es posible identificar en el espacio físico las marcas de la sociedad —o, como plantea Bourdieu (1999), del “espacio social”—, ya sean señales de clase, de grupos de interés o comunidades de otra naturaleza (Borja & Castells, 2004; Harvey, 1992); y, por otra, la organización social está expuesta a ser modificada o trastocada a través de acciones que se expresan espacialmente. En este sentido y tal como plantea Martínez (2001), el territorio expresa el orden social, pero este último también se configura y reconstruye espacialmente. Entendemos, por tanto, que los territorios que analizamos son el resultado de prácticas sociales y que estas a su vez se ven influidas por la forma actual de organización del territorio. Se expresan

allí conflictos, intereses y desigualdades, y son a la vez el escenario de prácticas que actualizan esos conflictos. Nuestra aproximación al estudio de los territorios se orienta, en este sentido, al análisis de las particularidades territoriales de distinto tipo que inciden en la definición de prácticas y percepciones diferenciadas. Nuestra pregunta inicial es, por tanto, qué correlaciones pueden existir entre los territorios, valga la redundancia, la definición de prácticas y percepciones específicas y diferenciadas sobre cuestiones relevantes a la política pública, el desarrollo y la gobernanza territorial.

Una limitación importante que encuentra el desarrollo de esta línea de trabajo es la disparidad en cuanto a disponibilidad de información regionalizada. Se cuenta con importantes series regionalizadas de información económica y social, como las mediciones de pobreza de ingreso, coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, evolución del PIB, entre otros. Incluso se cuenta con índices regionalizados que han sido elaborados a través de la combinación de diversos indicadores, los cuales permiten categorizar también a las regiones y explorar sus tendencias, como ocurre con el Índice de Desarrollo Humano (Ministerio de Planificación [MIDEPLAN] / PNUD, 2006) y el Índice de Competitividad Regional (que incluye percepción empresarial) (SUBDERE, 2009). Pero son escasos los estudios que incorporan las variables subjetivas y de práctica ciudadana y que las correlacionen con los datos anteriores. Entre las excepciones se debe mencionar dos esfuerzos promovidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional a fines del decenio pasado: la Encuesta Nacional de Estratificación Social 2009, que forma parte del Proyecto Desigualdades de la Universidad de Chile (www.desigualdades.cl), y el frustrado proyecto de Observatorio Regional 2009, cuyos datos nunca se publicaron, pero que han sido analizados por nuestro equipo de trabajo como punto de partida metodológico de la investigación de base de este artículo. El proyecto Desigualdades ha publicado algunos informes de evidente interés para nuestro objeto (Barozet, Espinoza, Holz & Sepúlveda 2009; Espinoza & Rabí, 2009; Méndez, 2008). En el caso del Observatorio Regional, un primer análisis de sus datos indica el valor que puede tener el tratamiento regionalizado de datos subjetivos.⁹ También el PNUD se ha aproximado a estos temas, especialmente a través del primer Informe de Desarrollo Humano en Chile (PNUD, 1996) y el Informe de Desarrollo Humano Rural (PNUD, 2008). Aunque lo identifica como una necesidad, no ha emprendido encuestas regionales o diferenciadas por territorios.

Metodología empleada

Nuestra investigación profundiza en el camino de la aplicación de instrumentos de recolección de información subjetiva a escala territorial a través de encuestas. El procedimiento metodológico seguido para recolectar y analizar los datos fue: a) definición de los territorios que se compararían con las regiones; b) definición de las variables sobre percepción de las instituciones políticas y sobre prácticas de

9 Así, por ejemplo, un cierto "optimismo" de la región de Los Ríos en 2009 parece asociado a identidad y participación en la creación de la nueva región en 2007 y no al pobre desempeño en materia de ingresos. Más antecedentes en Thayer (2011).

participación; c) análisis de las variables en función de las variaciones interregionales e interterritoriales mediante la aplicación de pruebas de varianza (ANOVA) para muestras independientes. A partir de este análisis, se buscó establecer el factor de incidencia que tienen los tipos de territorio y las regiones administrativas sobre la configuración de percepciones y prácticas.

Para la definición de los tipos de territorio, se utilizó un criterio cuantitativo basado en la dinámica demográfica, tomando como base la tipología de Mac-Clure y Calvo (2013), elaborada a partir de datos del censo de población y vivienda de 2002 (el último disponible en el país), donde distinguen ocho tipos de territorio diferenciados por criterios de tamaño y densidad poblacional y autonomía económica (mercado de trabajo). Atendiendo a la naturaleza de nuestros datos, fue necesario simplificar la distinción, limitándola a tres tipos de territorios – conurbación, ciudades intermedias y zonas rurales –, considerando los criterios de magnitud poblacional y condición urbana o rural del lugar de residencia. De este modo, las zonas rurales quedaron integradas por las comunas con menos de 100.000 habitantes,¹⁰ las ciudades intermedias por las comunas de más de 100.000 habitantes y la conurbación por las comunas que forman parte del conurbano de la ciudad de Concepción (Mac-Clure & Calvo, 2013), en la región del Biobío. De esta manera, la conurbación de Concepción forma parte de las dinámicas de “metropolización”, mientras que las ciudades intermedias elegidas (Chillán, Los Ángeles, Valdivia, Osorno y Puerto Montt) expresan bien la dinámica de las “ciudades agrarias” (Canales & Canales, 2012).

La definición operativa por la que optamos se enmarca dentro de una extensa discusión en torno a los criterios más pertinentes para caracterizar los distintos tipos de territorio (Michellini & Devies, 2009) y la forma en que esos criterios se aplican a cada contexto (Llop, 1999). Así, por una parte se discute la pertinencia de adoptar una mirada basada en la función de los territorios respecto de otros, en consideración de su estructura productiva (Bellet & Llop, 2000; Canales & Canales, 2013), o bien la de establecer definiciones de orden cuantitativo centradas en el tamaño y densidad de la población. Por otra parte, no existe consenso en cuanto a la magnitud específica que definiría cada tipo de territorio (Vilagrasa, 2000), siendo posible encontrar “ciudades intermedias” de 20.000 habitantes en Europa y de 1.000.000 en Argentina (Llop, 1999). Asumimos que el debate en torno a los criterios de definición de los tipos de territorio es central para explicar cabalmente la relación entre territorios vividos y territorios administrativos y, por lo mismo, forma parte de la agenda de investigación en que se sitúa este trabajo. Sin embargo, abundar en ello implicaría abrir una discusión cuya amplitud trasciende el propósito más específico de este trabajo. En resumen, el criterio que adoptamos aquí es funcional al propósito de poner en evidencia la necesidad de atender territorios distintos de los definidos administrativamente, de cara a comprender los problemas asociados a la gobernanza; al mismo tiempo, es concordante con el alcance que tiene la muestra de nuestra encuesta.

10 Se excluyeron de esta categoría los casos encuestados de personas residentes en áreas rurales de estas comunas. Estos casos se incorporaron a la categoría zona rural.

La selección de las regiones para la aplicación de la encuesta se basó en criterios que permitieran distinguir las poblaciones, pero con una homogeneidad de base. En este sentido, se eligieron regiones del sur de Chile de tamaños diferentes, siendo Los Ríos pequeña y rural; Los Lagos, extensa y dispersa; y Biobío, caracterizada por su mayor urbanización. Por otra parte, la región de Los Ríos surgió el año 2007 como territorio administrativo, a partir de la demanda de sus ciudadanos. Hasta ese entonces formaba parte de la región de Los Lagos, de la cual se desprendió, sin que esta última tuviera una injerencia significativa en el proceso. Esta situación hace que la comparación entre ambas constituye un estudio sumamente interesante e ilustrativo. Finalmente, resultó de interés cotejar estas dos regiones con la del Biobío, la segunda en tamaño poblacional, población electoral y nivel de urbanización, después de la capital.

El detalle de la distribución de los casos en la muestra de regiones y tipos de territorio se expresa en el cuadro 1. Allí se puede apreciar que el 100% de los casos de la conurbación están en la región de Biobío, lo cual puede redundar en una superposición muy marcada y dificultar la distinción entre la conurbación y la región. Es necesario, en este caso, tener en consideración este punto en el análisis e interpretación de los datos.

CUADRO 1 | Muestra y cantidad de comunas representadas

	CONURBACIÓN CONCEPCIÓN	CIUDADES INTERMEDIAS	TERRITORIOS RURALES	TOTAL
Biobío	284	122	174	580
	(5 comunas)	(2 comunas)	(6 comunas)	(13 comunas)
Los Ríos	-	252	328	580
		(1 comuna)	(5 comunas)	(6 comunas)
Los Lagos	-	330	250	580
		(2 comunas)	(7 comunas)	(9 comunas)
TOTAL	284	704	752	1,740
	(5 comunas)	(5 comunas)	(18 comunas)	(28 comunas)

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

La encuesta aplicada agrupa 286 ítems en 96 preguntas organizadas en siete ejes centrales: evaluación de autoridades e instituciones sociales y políticas, percepción de la democracia, hábitos de información, prácticas de participación, percepción sobre la región y el país, adhesión a la descentralización y prioridades de política pública. Para la definición de las variables dependientes se seleccionaron ocho preguntas (cuadro 2), cuatro sobre percepción de las instituciones políticas y cuatro sobre prácticas de participación. En ambos casos se tomaron en cuenta preguntas que permitieran dar cuenta de las condiciones existentes para la gobernanza democrática. El supuesto para seleccionar las preguntas de percepción es que la forma en que la ciudadanía perciba las instituciones políticas incide en su disposición para

articularse con ellas de cara a la formulación y persecución de objetivos públicos comunes. A partir de esto, se analizaron comparativamente las variables de confianza institucional y las de percepción del aporte de las instituciones políticas al desarrollo, de las condiciones existentes para la participación en las instituciones de gobierno y, finalmente, la percepción general sobre el grado de democracia existente en el país.

Por el lado de las percepciones, se tomaron las preguntas sobre confianza institucional, percepción del aporte de las instituciones al desarrollo de la región, percepción sobre las condiciones para la participación en las instituciones, una escala de percepción sobre la democracia en Chile y la región. En cuanto a las prácticas, se analizaron las preguntas que miden frecuencia de participación en organizaciones, frecuencia de participación en acciones de interés común, frecuencia de uso de redes sociales en relación con temas políticos y frecuencia de uso de medios para adquirir información política. La elección de estas preguntas supone que, por una parte, el nivel de participación ciudadana revela el desarrollo de prácticas de gobernanza, y por otra, fija las condiciones de partida para analizar la proyección potencial de esas prácticas. Se analizaron las variables de nivel de participación en organizaciones sociales y políticas, frecuencia de participación en acciones ciudadanas, hábitos de información política en los medios de comunicación y frecuencia de uso de redes sociales, considerada por los especialistas como un indicador asociado a nuevas formas de participación política (Castells, 2009). En el cuadro 2 se describen brevemente las variables en cuestión.

CUADRO 2 | Variables dependientes analizadas

PERCEPCIONES POLÍTICAS	PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN
<p><i>Confianza en instituciones</i> P: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en las siguientes instituciones o grupos de personas? Mucha, algo, poca o nada de confianza</p> <p>(Carabineros, FF.AA., iglesias, municipio, universidades, organizaciones sociales, medios de comunicación, organizaciones sociales, ONG, tribunales de justicia, sindicatos, industrias productivas, empresas de servicios, gobiernos nacional, gobierno regional, grandes tiendas, bancos, congreso, partidos políticos).</p>	<p><i>Participación en organizaciones</i> P: ¿Participa actualmente o ha participado alguna vez en alguna de estas organizaciones?</p> <p>(Junta de vecinos, club deportivo, centro de padres, centro de alumnos, organización de beneficencia, colegio profesional, sindicato, partido político, agrupación política, agrupación cultural, centro comunitario, asociación productiva, agrupación religiosa, agrupación de jóvenes, agrupación indígena, ONG).</p>
<p><i>Percepción del aporte de las instituciones políticas al desarrollo regional</i> P: ¿Cuánto le parece a Ud. que aportan al desarrollo de la región los siguientes actores? Aportan mucho, algo, poco, o nada.</p> <p>(Gobierno central, gobierno regional, municipio, congreso y partidos políticos).</p>	<p><i>Frecuencia de participación en acciones ciudadanas</i> P: ¿Con qué frecuencia ha participado con otras personas en las siguientes acciones? (Ha participado siempre que se ha necesitado, muchas veces, pocas veces, nunca).</p> <p>(Reparar el daño en un lugar público cercano a su hogar, pedir la renuncia de una autoridad, resguardar la seguridad ciudadana, limpiar una zona común, exigir mejores servicios públicos, impedir que se realicen proyectos que contaminan el medioambiente, defender los derechos de los grupos desfavorecidos, paros o huelgas, manifestaciones masivas).</p>

(continúa)

(continuación)

PERCEPCIONES POLÍTICAS	PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN
<p><i>Percepción sobre las condiciones para la participación en las instituciones de gobierno</i></p> <p>P: ¿Qué tan de acuerdo está Ud. con que actualmente existen mecanismos para que las personas como Ud. participen en las decisiones que se toman en el gobierno central, en el gobierno regional, en el municipio o en el congreso?</p>	<p><i>Frecuencia de uso de redes sociales</i></p> <p>P: ¿Con qué frecuencia Ud. se conecta a las redes sociales como Facebook, Twitter u otra? (Todos los días, casi todos los días, un par de veces a la semana, menos de una vez a la semana, nunca).</p>
<p><i>Percepción del grado de democracia en Chile</i></p> <p>P: En una escala de 1 a 10, donde 1 es nada democrático y 10 es totalmente democrático, ¿dónde situaría a Chile?</p>	<p><i>Hábitos de información política a través de los medios de comunicación</i></p> <p>P: ¿Con qué frecuencia Ud. realiza las siguientes actividades? Frecuentemente, a veces, nunca.</p> <p>(Mira programas políticos en la tv, escucha programas políticos en la radio, lee noticias políticas en radios o revistas, conversa de política con familiares o amigos, opina de política a través de las redes sociales).</p>

FUENTE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

Análisis de los datos

Tomando en cuenta el objetivo de indagar en la pertinencia de analizar los territorios, más allá de su delimitación administrativa, el análisis se orientó a buscar las diferencias generales entre regiones y tipos de territorio. Es por tal razón que no se presenta un análisis pormenorizado de cada variable, sino que se abordan en conjunto las variables de percepción sobre las instituciones políticas y las de prácticas de participación. En cuanto a la percepción política, se la centró en la que se tiene sobre las instituciones. Una apreciación general al observar los datos de las tablas 1 y 2 es que tanto la pertenencia regional como la territorial son relevantes para distinguir percepciones políticas. Así lo señalan los valores de las medias para cada variable compuesta. Tal cuestión se confirma en la tabla 3, en que se exponen los valores arrojados por la prueba de significación. Al respecto se observa que las variables tienden a diferenciar de modo similar tanto a las regiones como a los territorios. Solo en la percepción de democracia se aprecia una diferenciación mayor aplicando la distinción territorial.

Por otra parte, los datos también muestran que tanto territorios como regiones específicas importan a la hora de diferenciar percepciones políticas. Vale decir, no se verifica un comportamiento homogéneo entre territorios y regiones, como supone la información cuando se agrega nacionalmente. Las escalas seleccionadas son todavía agregados relativamente grandes. Solo la limitación de recursos nos impide repetir el ejercicio a escalas comunales o más pequeñas, donde nuestra hipótesis es que existirían también diferencias significativas.

TABLA 1 | Valores medios de las percepciones políticas por región

VARIABLES COMPUESTAS DE PERCEPCIÓN	REGIONES		
	BIOBÍO	LOS RÍOS	LOS LAGOS
Nivel de confianza institucional	0,45	0,49	0,41
Aporte de instituciones políticas al desarrollo	0,43	0,48	0,46
Percepción de condiciones para participación	0,57	0,57	0,63
Percepción del grado de democracia en el país	0,55	0,64	0,56

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

TABLA 2 | Valores medios de las percepciones políticas por tipo de territorio

VARIABLES COMPUESTAS DE PERCEPCIÓN	TIPOS DE TERRITORIOS		
	CONURBACIÓN DE CONCEPCIÓN	CIUDADES INTERMEDIAS	TERRITORIOS RURALES
Nivel de confianza institucional	0,45	0,42	0,48
Aporte de instituciones políticas al desarrollo	0,43	0,44	0,48
Percepción de condiciones para participación	0,52	0,61	0,59
Percepción del grado de democracia en el país	0,59	0,56	0,60

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

TABLA 3 | Valores de prueba de significación ANOVA (F de Fisher) para percepciones políticas

PERCEPCIONES POLÍTICAS	REGIONES	TIPOS DE TERRITORIO
Nivel de confianza en las instituciones	1,633*	1,116
Aporte de instituciones políticas al desarrollo	2,740*	2,282*
Percepción condiciones para la participación	3,033*	3,140*
Percepción de grado de democracia en el país	1,786	2,669*

* SIGNIFICATIVO A UN NIVEL DE 99,9%

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

En el caso de las percepciones, tenemos dos variables cuyo comportamiento se diferencia significativamente tanto entre regiones como entre tipos de territorios: “percepción del aporte de las instituciones al desarrollo” y “percepción de condiciones para la participación”. Pertenecer a regiones y a territorios distintos es relevante para la definición de estas percepciones. Por su parte, la variable “confianza en las instituciones” solo está significativamente asociada a las diferencias regionales y no a los territorios, donde no varía significativamente la confianza. Lo contrario ocurre con la variable “percepción de democracia en el país”, que varía significativamente entre los tipos de territorios y no lo hace entre las regiones. En un sentido más específico, los datos muestran, respecto de las distinciones regionales, que en

la región de Los Ríos la valoración de las instituciones es significativamente mayor (confianza y aporte al desarrollo) que en las otras dos regiones. Sin embargo, solo en una de ellas (Los Lagos) se perciben mejores condiciones institucionales para la participación.

En cuanto a la especificidad de los tipos de territorio, en la conurbación se tiene una percepción significativamente más negativa sobre las condiciones para participar que en ciudades intermedias y zonas rurales. Estas últimas, a su vez, valoran significativamente mejor el aporte que las instituciones realizan al desarrollo. Esta información no nos permite ser plenamente concluyentes, puesto que el comportamiento de las variables es disímil. Si bien la diferente delimitación territorial (región y tipo de territorio) produce diferencias de percepción, estas no son homogéneas y no permiten inferir una pauta consistente. En cualquier caso, es posible plantear provisoriamente dos proposiciones. Primero que tanto la pertenencia regional como a tipos de territorios influye en las percepciones sobre las instituciones y segundo, que esta influencia se da respecto de distintas percepciones, es decir, no influye sobre los mismos factores ni con la misma fuerza.

En cuanto a las prácticas de participación, los datos generales presentados en las tablas 4 y 5 y el resultado de las pruebas que ilustra la tabla 6 permiten formular proposiciones algo más contundentes, pues muestran mayor relación con la diferenciación entre tipos de territorio.

TABLA 4 | Valores medios de las prácticas de participación política por región

VARIABLES COMPUESTAS SOBRE PRÁCTICAS	REGIONES		
	BIOBÍO	LOS RÍOS	LOS LAGOS
Participación en organizaciones	0,29	0,24	0,29
Participación en acciones ciudadanas	0,12	0,07	0,12
Uso de redes sociales	0,65	0,68	0,62
Hábitos de información política	0,24	0,24	0,25

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

TABLA 5 | Valores medios de las prácticas de participación política por tipos de territorios

VARIABLES COMPUESTAS SOBRE PRÁCTICAS	TIPOS DE TERRITORIOS		
	CONURBACIÓN DE CONCEPCIÓN	CIUDADES INTERMEDIAS	TERRITORIOS RURALES
Participación en organizaciones	0,31	0,27	0,26
Participación en acciones ciudadanas	0,12	0,11	0,09
Uso de redes sociales	0,70	0,68	0,56
Hábitos de información política	0,30	0,26	0,21

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

TABLA 6 | Valores de prueba de significación ANOVA (F de Fisher) para prácticas de participación

PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN	REGIONES	TIPOS DE TERRITORIO
Participación en organizaciones	1,727*	3,826*
Participación en acciones ciudadanas	1,618*	2,082*
Uso de redes sociales	0,74	4,698*
Hábitos de información política	2,068*	6,719*

* SIGNIFICATIVO A UN NIVEL DE 99,9%

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ENCUESTA BARÓMETRO REGIONAL 2013

Los datos sobre las prácticas muestran una pauta similar en cuanto a las distinciones regionales y las territoriales, sin embargo, como tendencia general, se puede observar que la pertenencia a los distintos tipos de territorios marca más intensamente las prácticas de participación ciudadana que lo que sucede con la pertenencia a las regiones. Así lo muestran, por una parte, los valores de significación para el estadístico “F” expuestos en la tabla 6, más altos para los primeros que para las segundas; y por otra, el hecho de que la pertenencia a tipos de territorios marca diferencias significativas en todas las prácticas analizadas. Podemos afirmar, por tanto, que las diferenciaciones territoriales establecidas inciden con mayor fuerza en las prácticas de participación que las existentes entre las regiones. Específicamente, los ciudadanos que residen en la conurbación y en las ciudades intermedias tienen una probabilidad significativamente mayor de participar en organizaciones y/o en acciones ciudadanas, de usar las redes sociales y de informarse con mayor asiduidad, que los habitantes de zonas rurales. De esta manera, la distinción territorial cobra, en estos ámbitos, mayor importancia que la pertenencia a diferentes regiones.

Conclusiones

La información presentada permite respaldar nuestra tesis en cuanto a que los territorios existen como categoría relevante, más allá de su demarcación administrativa, que es la que normalmente se utiliza para las decisiones de política pública. Ello implica que, en el caso de Chile, las regiones no son el único ámbito territorial sobre el cual pensar estas políticas. De hecho, si atendemos a las prácticas de participación que realizan los ciudadanos, podemos sostener que la pertenencia a alguno de los territorios aquí propuestos incide más sobre estas prácticas que la pertenencia a las regiones. Los resultados que presentamos aquí solo cubren ciertos ámbitos, y nos parece necesario profundizar en posteriores estudios, tanto en la incorporación de nuevas variables de percepciones y prácticas como en el refinamiento de los tipos de territorios y la cantidad de regiones que se tomen en consideración. Sin embargo, podemos concluir con la verificación de la hipótesis según la cual las singularidades territoriales, desde el punto de vista de la subjetividad de sus habitantes, suponen una complejidad que trasciende la lectura homogénea que normalmente se realiza desde el Estado. Esto permite abrir la interrogante sobre

las singularidades que podrían expresarse en territorios y regiones de las zonas centro y norte del país; unas singularidades a las que, en cualquier caso, habría que atender, considerando complementariamente la pertenencia regional y la de tipo de territorio. En esta línea cabría desarrollar en adelante un trabajo comparativo entre tipos de territorio de la misma región, en función de explorar eventuales singularidades subregionales que permitan entender de mejor manera la relación entre el Estado y los habitantes de los territorios.

En segundo término, se pudo apreciar que las variables seleccionadas no se comportan homogéneamente entre sí. Vale decir, no se aprecia un sesgo sistemático en materia de percepciones políticas o prácticas ciudadanas que configuren perfiles territoriales completamente coherentes. Antes bien, se aprecian diferencias regionales y territoriales que deben ser investigadas en cada una de las variables. En tal sentido, se suma a la complejidad de escalas territoriales señalada anteriormente una segunda, que tiene que ver con los componentes mismos de las percepciones y prácticas que distinguen los tipos de territorios y regiones. Esta línea de exploración permite abordar más adelante la especificidad de cada variable en función de la hipótesis de que la pertenencia territorial no expresa solo diferencias de valor en las variables dependientes, sino que marca, además, diferencias en cuanto a las variables mismas que se ven afectadas por esa pertenencia. La confianza institucional no sería, por ejemplo, un factor relevante de explorar a la hora de profundizar las percepciones diferenciadas entre los tipos de territorios, lo mismo que no sería pertinente en el caso del estudio de las diferenciaciones regionales explorar la percepción sobre el nivel de democracia existente en el país.

Ahora bien, más allá de las diferencias de intensidad observadas en cuanto a las percepciones políticas y las prácticas de participación, nos interesa destacar, en primer término, la pertinencia que tiene identificar configuraciones territoriales más allá de la división administrativa, a la hora de pensar sobre las condiciones para la gobernanza territorial. Hecho esto, resulta necesario definir, por una parte, cuáles son los criterios más relevantes para la definición de los territorios, y por otra, qué prácticas y percepciones son las más importantes de estudiar para analizar las singularidades y distinciones territoriales. La recomendación de profundizar en diferentes tipos de territorios en ningún caso implica descartar las regiones como cuerpos administrativos fundamentales para la definición de las percepciones políticas y prácticas de participación. En efecto, el hecho de que las regiones constituyan el sistema institucional vigente las instala en un muy buen pie para reforzar los mecanismos de participación democrática. Este proceso ha tenido un impulso reciente en Chile a partir de la elección directa de consejeros regionales, la inclusión de la elección directa del intendente regional como parte de las propuestas de gobierno del periodo 2014-2018 y la apertura de la discusión en torno a la ampliación de las competencias propias de los gobiernos regionales. Lo que este estudio aporta es que la división regional no agota la consideración territorial necesaria para la gobernanza, puesto que las regiones son también heterogéneas internamente y existen procesos que rebasan las diferencias regionales y afectan de similar manera a territorios ubicados en distintas regiones, que se acercan más a

la noción de “territorios vivos”.¹¹ Ello es relevante en términos de conocimiento de la dinámica territorial del país, de construcción y ejercicio de la gobernanza –incluyendo las variables subjetivas que diferencian a las ciudadanas y ciudadanos en los territorios– y, finalmente, en el mejor desempeño de las políticas públicas, incluyendo el proceso de descentralización.

El ajuste entre experiencia ciudadana e institucionalidad, desde el punto de vista de la gobernanza democrática, no debiera orientarse necesariamente a redefinir las regiones y buscar un marco territorial distinto para potenciar políticas públicas basadas en una articulación entre Estado y sociedad. Debiera centrarse, más bien, en pensar las regiones atendiendo a su heterogeneidad territorial, lo cual implica dejar de concebirlas como un territorio homogéneo o con un sentido unívoco para los ciudadanos que residen en ellas. Los territorios también existen al interior de las regiones.

Referencias bibliográficas

- Barozet, E., Espinoza, V., Holz, R. & Sepúlveda, D. (2009). *Estratificación social en regiones: ¿qué oportunidades ofrecen las regiones en Chile?* Santiago de Chile: Proyecto Desigualdades. En <http://www.desigualdades.cl>
- Bebbington, A., Delamaza, G. & Villar, R. (2005) El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina. *Debate Agrario* (40/41), 299-324. En <http://www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/13-Bebbington%202.pdf>
- Bellet, C. & Llop, J. (Eds.). (2000). *Ciudades intermedias y urbanización*. Lleida: Editorial Milenio.
- Bilbao, A. & Méndez, M. L. (2007). *La variable regional/territorial en los estudios de estratificación social*. Documento de trabajo. Proyecto Desigualdades. Tendencias y procesos emergentes en la estratificación social. En <http://www.desigualdades.cl/category/publicaciones/documentos-de-trabajo/>
- Blanco, I. & Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Boisier, S. (1999). *Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial* (LC/G.2030-P/E). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, 30 (90), 27-40. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Borja, J. & Castells, M. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Canales, A. & Canales, M. (2012). De la metropolización a las agrópolis. El nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 12 (34), 31-55. En <https://polis.revues.org/8729>
- Canto, M. (Ed.) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México D.F.: Biblioteca Básica de Administración Pública.

11 Un ejemplo es el acelerado crecimiento de las ciudades intermedias en todo el país. También la multiplicación de fenómenos de conurbación.

- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Barcelona: Alianza.
- Cerrillo, A. (2005) *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419). Santiago de Chile: CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Latinobarómetro. En http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2965/S2010998_es.pdf?sequence=1
- Cunill, N. (2012). La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. En G. Delamaza, N. Cunill & A. Joignant (Eds.), *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 93-132). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores.
- Del Acebo, E. (1996). *Sociología del arraigo*. Buenos Aires: Claridad.
- Delamaza, G. (2012). Actores sociales regionales: fortalezas y debilidades para impulsar la descentralización. En G. Delamaza, N. Cunill & A. Joignant (Eds.) *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 241-277). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores.
- Delamaza, G. , Cunill, N. & Joignant, A. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos/RIL Editores.
- Domínguez, J. (2005). Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina. Una evaluación de la década del 90. En J. Domínguez & M. Schifter (Eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina* (pp. 387-422). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Espinoza, V. & Rabí, V. (2009). *Capital social y civismo en las regiones chilenas*. Santiago de Chile: Proyecto Desigualdades. En <http://www.desigualdades.cl/category/publicaciones/informes/>
- Foster, B. (2010) *Estudio sobre estado del arte de la investigación en participación ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos. En <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/wp-content/uploads/ESTADO-INVESTIGACION-PARTICIPACION-B.-Foster-2010.pdf>
- Giddens, A. (2001) *Las consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Graña, F. (2006). *Globalización, gobernanza y "Estado mínimo": pocas luces y muchas sombras*. Montevideo: Cinterfor.
- Harvey, D. (1992). *La condición de la postmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Jones, E. & Gaventa, J. (2002). *Concepts of citizenship. A review*. Sussex: IDS Development Bibliography 19. En <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Db19.pdf>
- Llop, J. (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Unesco/Ayuntamiento de Lleida/Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Mac-Clure, O. & Calvo, R. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. *POLIS Revista Latinoamericana*, 12 (34), 465-490. En <https://polis.revues.org/8974>
- Madoery, O. (2001). El proyecto político local como alternativa de desarrollo. *Política y Gestión*, 2. En <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/929>
- Mainwaring, S. & Scully, T. (2008). Latin America: Eight lessons for governance. *Journal of Democracy*, 19 (3), 113-127.

- Martínez, U. (2001). *El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo*. Madrid: Catarata.
- Mascareño, A. (2010). Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. *Revista de la CEPAL*, (101), 111-126. En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/40425/RVE101Mascareno.pdf>
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Méndez, M. L. (2008). *Proceso de descentralización e identidad regional: ¿cómo se perciben los habitantes de regiones y como se perciben los procesos de desarrollo regional?* Santiago de Chile: Proyecto Desigualdades. En <http://www.desigualdades.cl>
- Michellini, J. J. & Devies, C. (2009). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. Documento de trabajo 5, Grupo de estudios sobre desarrollo urbano (GEDEUR). Madrid: GEDEUR. En <http://www.ge deur.es/documentostrabajo/ciudadesintermediasargentina.pdf>
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Chile / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). *Índice de Desarrollo Humano de las Comunas de Chile*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- O'Donnell, G., Vargas, J. & Iazzetta, O. (2004). *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Olvera, A. (2008). Reflexiones sobre la calidad de la democracia en México. En O. Ochoa (Ed.), *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones* (pp. 43-62). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa/Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública (EGAP).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). *Territorial Review: Chile*. París: Autor. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400006>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2001). *Carta Democrática Interamericana*. En http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.html
- Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC)/Adimark GfK. (2010). *Resumen Encuesta Nacional Bicentenario 2006-2010*. En <http://www.uc.cl/encuestabicentenario/encuestas/2010/pdfs/resumen.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1996). *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile: Autor. En <http://desarrollohumano.cl/idh/informes/1996-desarrollo-humano-en-chile/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2000). *Informe de Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile: Autor. En <http://desarrollohumano.cl/idh/informes-mundiales/informe-sobre-desarrollo-humano-2000/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. El poder, ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile: Autor. En <http://desarrollohumano.cl/idh/informes/2004-el-poder-para-que-y-para-quien/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). *Seis millones por nuevos caminos. Informe de Desarrollo Humano Rural*. Santiago de Chile: Autor. En http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/idh-seis-millones-por-nuevos-caminos.html
- Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, Politics and Governance, Journal of the Regional Studies Association*, 1 (1), 21-45. doi: 10.1080/21622671.2013.769895

- Schejtman, A. & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Schneider, A. & Ingram, H. (2007). Public policy and democratic citizenship: What kind of citizenship does public policy promote? En F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods* (pp. 329-346). Londres: CRC Press. En <http://bit.ly/1v5sxUg>
- Sen, A. & Nussbaum, M. (1993). *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press
- Simmel, G. (1990). The metropolis and mental life. En K.W. Wolff, *The Sociology of Georg Simmel* (pp. 409-426). Glencoe, Ill: The Free Press. En <https://archive.org/stream/sociologyofgeorg030082mbp#page/n497/mode/2up>
- Soto, F., Beduschi, L. & Falconi, C. (2007). *Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Subsecretaría de Desarrollo (SUBDERE), Chile. (2009). *Índice de Competitividad Regional*. Santiago de Chile: Autor.
- Subsecretaría de Desarrollo (SUBDERE), Chile. (2010). *Centros de Pensamiento Estratégico Territorial: instrumentos de la gobernanza regional en Chile*. Santiago de Chile: Autor.
- Thayer, L. E. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad. *Polis*, 10 (30), 267-287. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300013>
- Valdivieso, P. (2007/2008). Capital social en Chile: mediciones y especificaciones. *Revista Política*, (48), 53-75. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64529701003>
- Velásquez, F. & González, E. (2004). *¿Qué ha pasado con la participación social en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vergara, P. (2010). Masas críticas para pensar las regiones de Chile. En SUBDERE (2010), *Centros de Pensamiento Estratégico Territorial: instrumentos de la gobernanza regional en Chile* (pp. 147-190). Santiago de Chile: SUBDERE.
- Vilagrasa Ibarz, J. (2000). Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. *Teorías y formas de intervención urbanística: espacios urbanos, infraestructuras, paisaje ecológico*. Curso de especialización UPC-COAA. Zaragoza, enero-mayo 2000. En <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm>
- Zunino, H. (2002). Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. *EURE*, 28 (84), 103-116. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400006>