



## DESCENTRALIZACIÓN, TERRITORIO Y SUSTENTABILIDAD REGIONAL<sup>1</sup>

Jorge Rodríguez Grossi<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 12/09/2007  
Fecha de aceptación: 17/11/2007

### DESCENTRALIZACIÓN, TERRITORIO Y SUSTENTABILIDAD REGIONAL

**RESUMEN.** Este trabajo, busca establecer que en Chile el tema de la descentralización ha sido colocado en la agenda pública, más que por razones ideológicas sustentadas en un “modelo de economía social de mercado”, por consideraciones netamente de índole administrativo y político. La carencia de un marco axiológico y doctrinario del proceso de descentralización, es sin lugar a dudas la principal debilidad del proceso chileno y por lo mismo, procesos de redemocratización, a través de la reestructuración del Estado y de sus funciones, o la relegitimación del Estado han estado más presentes que ninguna otra consideración.

**PALABRAS CLAVES:** *descentralización, territorio, economía social de mercado*

### DECENTRALISATION, TERRITORY AND REGIONAL SUSTAINABILITY

**ABSTRACT.** This article puts forward the idea that the issue of decentralisation in Chile has been introduced in the public agenda in response to administrative and political considerations more than ideological reasons sustained in “social market economy model”. The lack of an axiological and doctrinal framework for the decentralisation process is undoubtedly the main weakness of the Chilean process. For this reason, processes of re-democratisation through the re-structuring of the State and its functions, or the re-legitimacy of the State have been more important than any other consideration.

**KEYWORDS:** *decentralisation, territory, social market economy*



*Area metropolitana del Gran Concepción, cuyo atractivo urbano propicia el fuerte movimiento migratorio desde las provincias del centro sur de Chile.*

<sup>1</sup> Extracto sobre el proyecto de investigación sobre *Economía, territorio y modernidad*. Programa Cepal-PNUD. 2007

<sup>2</sup> Economista. Ex ministro de Economía y Energía. Correo electrónico: [jrodriguezgrossi@gmail.com](mailto:jrodriguezgrossi@gmail.com)

## 1. Introducción

En Chile, el tema de la descentralización ha sido colocado en la agenda pública, más que por razones ideológicas sustentadas en un “modelo de economía social de mercado”, por consideraciones netamente de índole administrativo y político. La carencia de un marco axiológico y doctrinario del proceso de descentralización es, sin lugar a dudas, la principal debilidad del proceso.

Procesos de redemocratización, a través de la reestructuración del Estado y de sus funciones, o la relegitimación del Estado han estado más presentes que ninguna otra consideración.

En el imperativo de establecer una nueva relación entre Estado y Sociedad, no se ha avanzado aún suficientemente en las definiciones “sociedad regional – gobierno central”. Existe una inercia que data del período colonial, reimplantada por el Estado *portaliano y profundizada por la estrategia del big-push impulsada en Chile con posterioridad a la Gran Depresión de los años 30.*

Dirigismo, proteccionismo e intervencionismo no hicieron otra cosa que profundizar la raíz centralista de nuestro país. La proliferación de estructuras, instituciones, servicios y dependencias capitalinas, responsables del nuevo proceso, volcó a toda la “intelligentsia” de esos años a este esfuerzo.

La denominada “clase política” se amamantó en esa concepción. La provincia fue relegada de la acción y, consecuentemente, de la decisión. Esta situación aún expresa una continuidad histórica en el accionar de los partidos políticos, en la representación parlamentaria y en la actitud del centro respecto de la periferia. *El espíritu centralista de la clase política es quizás el principal modulador del proceso que retarda y entorpece su dinámica.*

Es notable establecer que el centralismo vigente en el país se ha ido estructurando y perfeccionando en los diferentes momentos de la historia ciudadana. Nuevos esquemas, nuevas concepciones se articulan y se desarrollan conforme a las nuevas necesidades.

La existencia de la Construcción Nacional privilegió cualquier intento descentralizador propiciado por fuerzas locales.

Producto del esfuerzo industrializador impulsado en Chile en parte importante del siglo XX –de un claro efecto centralizador- se enquistó en el aparato del Estado chileno una estructura burocrática, persistente y difícil de transformar y erradicar. Esa burocracia, crecida en un ambiente centralista, traspasa consuetudinariamente su percepción de lo que es bueno para la sociedad, a través de un proceso de escasa elaboración teórica. Se trata más bien de una tradición programática que, como lo plantea Claudio Véliz, carece

de ideología: se trata de un modus operandi de exclusivos alcances prácticos.

*El modelo de organización social basado en una Economía Social de Mercado* es, en esencia, un modelo de convivencia democrática no centralista. En consecuencia, una aplicación coherente de sus alcances debe observar la superación de las contradicciones que afectan su más perfecta operación.

Al Estado de la Economía Social de Mercado, esa entidad que media entre los mercados y la sociedad, le corresponde un rol activo en la generación de condiciones satisfactorias de desarrollo para toda la población de un país. Es el responsable de realizar las correcciones que va produciendo en materia espacial la centralización del funcionamiento económico, tendencia natural que ya advertimos.

Alfred Müller-Armack plantea que el Estado debe velar por el establecimiento en la sociedad de una armonía práctica y de una genuina relación de cooperación en todas las dimensiones de inequidad que afecten a la sociedad. Situaciones de conflicto y tensión conducen a la necesidad de cambio, es por ello que la tarea central del accionar público debe apuntar a una constante armonización de intereses.

La fórmula integradora de la Economía Social de Mercadeo requiere de conductas irénicas – promotoras de la paz y aplicables a la generalidad de los temas relevantes de una sociedad con el objetivo de aportar una solución social. De esta manera, las fuerzas rupturistas deben ser sumadas al trabajo conjunto que conducen al establecimiento de la “realidad armónica”.

La Economía Social de Mercado para Müller-Armack, no se agota en los resultados que va alcanzando. Debe poner particular atención a lo que aún no ha realizado o atendido; exige, por lo tanto, prestar atención en el presente a lo que es el escenario de futuro, para que de esta forma los objetivos del modelo vayan reestructurando una acción de Estado.

Esta última consideración, complementa la necesidad de que la sociedad contemporánea desarrolle “*estabilizadores sociales*”; estructuras que garantizando una cierta fidelidad al modelo, sean capaces de responder a la inequidad y distorsiones que el proceso va generando. Aplicados a la realidad nacional y en lo que se refiere a una política de desarrollo espacial equilibrado los más importantes son:

- a) La exigencia de desarrollo económico marca una clara tendencia que se orienta a una demanda de trabajo calificado. Desde los niveles técnicos a los niveles profesionales, es menester realizar una importante inversión en capital humano, tema en el que las universidades regionales tienen mucho que aportar, en particular, aquellos espacios regionales que por razones históricas han construido su sistema de ciencia y tecnología en los últimos años.
- b) Debe darse a todos los actores de la sociedad reales

oportunidades de realización personal. Ese expediente no puede ser ajustado por la migración interna. Debe revertirse la tendencia que se da en la metrópoli de operar como un centro de refugiados provincianos que buscan un mejor destino. A las oportunidades educacionales y culturales, que requieren las regiones, deben agregarse aquellas propias del crecimiento económico y desarrollo del país, como por ejemplo el acceso a un ingreso justo, a una organización laboral y social, a actividades recreativas, formativas, entre otras.

- c) Debe promoverse en la sociedad regional la creación de condiciones que estimulen la *capacidad emprendedora individual*. Un tema sobre el cual en los últimos años se ha venido hablando mucho y que es propio de una sociedad libertaria. En el esfuerzo de ampliar este “derecho” a toda la sociedad civil y a toda la geografía nacional, se deben operar todas las herramientas disponibles por el Estado.
- d) Finalmente, debe *estructurarse un sistema tecnológico y científico no metropolitano* que, integrando la no despreciable institucionalidad del Estado en esta materia y el sistema de educación superior, sea capaz de aportar los elementos dinámicos del desarrollo económico, como son su capacidad de innovación y ajuste a los nuevos escenarios. El Estado debe asumir en este sentido un rol activo, promoviendo y estableciendo regionalmente verdaderas redes de trabajo conjunto.

Boisier advierte la existencia de cuatro megatendencias que propiciaron en América Latina, en la década del 80 y 90, la descentralización. Ellas dicen relación con 1) la revolución tecnológica, que ha puesto en escena la existencia de nuevos espacios geográficos productivos, 2) los procesos de reestructuración administrativa y política del Estado, que apuntan a una relegitimación de la democracia, 3) la demanda de grupos de interés por mayores espacios de autonomía y 4) finalmente, la limitación de la actividad estatal y consecuente privatización del quehacer económico, en el ámbito de la producción y servicios.

Aún cuando estas megatendencias pueden no haber determinado medidas concretas de descentralización en los países individualmente, han ido produciendo un cambio estructural y un debate descentralizador que se orienta adecuadamente a un sentido positivo.

## 2. Modernidad y cambios en las relaciones centro-región

El avance y desarrollo de la sociedad chilena ha traído aparejado inevitablemente nuevas situaciones, roles y desafíos a sus diferentes instituciones e individuos.

Si hay una característica que podemos deducir de la naturaleza de la sociedad moderna, es la de hacer del cambio la condición de su existencia que permea en nuestros contemporáneos la idea general que la modernización tiene que ver con el progreso, con abrirle los nuevos y antiguos espacios al desarrollo. Figurativamente, la acción modernizadora consiste en abrir las ventanas de la intimidad de las estructuras de las instituciones sociales, para que de esta forma la brisa del cambio se introduzca y transforme radicalmente lo que se supone un Statu-quo.

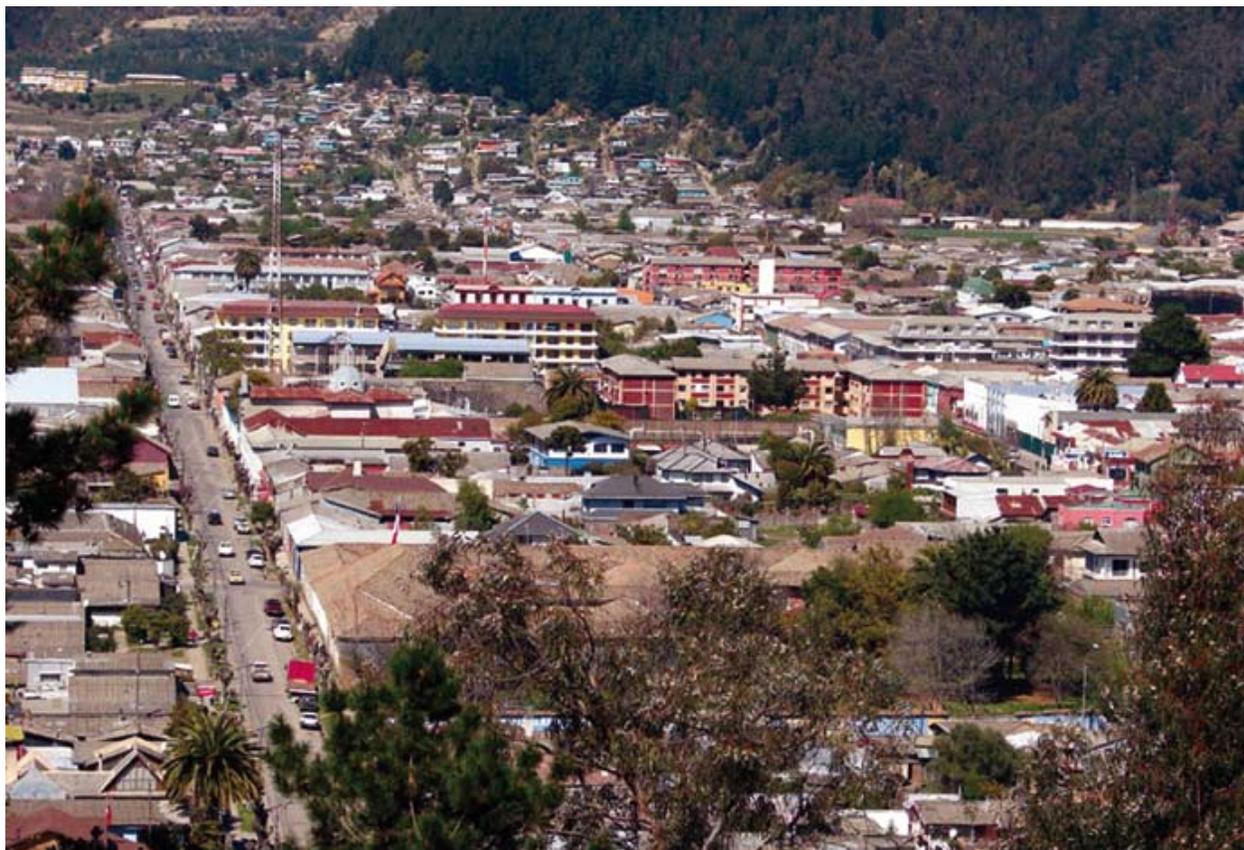
La sociedades tendrían una necesidad profunda de saciar las ansias del desarrollo y cambio, a costa muchas veces de valores y tradiciones muy propias y cuya pérdida es a veces irreparable. Como Marshall Berman lo apuntara tan certeramente hace pocos años: “*ser modernos es encontrarnos en un ambiente que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo; y que al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos*”.

El hombre, en su condición más íntima, vive intensamente la contradicción del cambio. El padre de la sociología moderna, el italiano Wilfredo Pareto, analiza las motivaciones humanas recurrentes, en las que diferencia aquéllas que denomina “*el instinto de la combinación*” de las de “*persistencia de los agregados*”. En las primeras se refleja la condición intrínseca del hombre a innovar, mientras que en las segundas, se hace presente la resistencia al cambio. De esta manera, el conflicto permanente en la vida del hombre responde a incursiones en terreno de lo “incierto” y repliegues a las denominadas “certezas reconfortantes”. Los individuos y sus instituciones se mueven en opciones que van en uno u otro sentido.

Anthony Giddens en esta misma línea argumental, plantea que “*la reflexión en la vida social moderna consiste en el hecho de que las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente*”. Y continúa: “*nos encontramos en un mundo totalmente constituido a través del conocimiento aplicado reflexivamente, pero en donde al mismo tiempo no podemos estar nunca totalmente seguros de que no será revisado algún elemento dado ese conocimiento*”.

Otro destacado intelectual contemporáneo, Peter Berger, plantea respecto al proceso de cambio e innovación social, que “*es muy difícil tener grados de certidumbres*”, ya que la modernidad ha traído consigo dos fenómenos que aparecen como muy vinculados entre sí: el pluralismo y el relativismo.

Y es precisamente en este punto de reflexión sobre la modernidad, donde bien vale la pena preguntarse si la discusión tenida lugar en Chile respecto a la descentralización, la descon-



*La modernidad y la urbanización es el resultado de procesos globalizadores y democratizadores, los que inexorablemente salen al camino de las sociedades. Constitución, Chile.*

*centración, el equilibrio regional y otras, ha tenido que ver con el tema de la modernización del Estado, de la modernización de la sociedad chilena, de un cambio de actitud del centro con respecto a la periferia.*

Mi respuesta a esta consulta no es favorable, ello por cuanto si analizamos en profundidad *los procesos de modernización y de cambio ocurridos en el país en los últimos años, su característica ha sido instrumental sin un trasfondo conceptual.*

Los procesos de modernidad y de modernización connotan diferencias importantes que bien vale la pena diferenciar.

Max Weber, refiriéndose al tema del funcionamiento general de las economías, distingue las acciones según la racionalidad que éstas tengan, diferenciando la racionalidad formal de la sustancial. En la primera interesa el ¿cómo? Y en la segunda el ¿para qué? Planteado en otras palabras, Weber establece las diferencias existentes entre modernidad (racionalidad) instrumental, que mueve a la acción y la modernidad sustantiva, que es valórica y testimonial.

En consecuencia, la descentralización planteada en un esquema de política social, inserta en un esquema político-normativo, requiere de definiciones sustantivas y

valóricas, es decir, una discusión que se encuentra inmersa en la Modernidad propiamente tal. Huelga decir que lo ocurrido hasta el momento en Chile ha sido fundamentalmente instrumental, más vinculada a rutinas de procesos, adaptación de procedimiento, desprovista de una orientación finalista.

José Joaquín Brunner plantea que la Modernidad es un proceso ineludible e inevitable. En opinión de él, se trata más bien de un “encuentro” y no una búsqueda. Algo que inexorablemente sale al camino de las sociedades, por lo que no es una elección; viene de la mano de procesos globalizadores y democratizadores que se dan en todos los ámbitos de la vida ciudadana.

Coincidiendo con este planteamiento, la búsqueda de un proyecto de desarrollo armónico de país, o siguiendo a Brunner, el encuentro con la Modernidad, requiere de definiciones superiores, de modernidad sustantiva. De otro modo, corre peligro de ser interpretado como un proceso dogmático, carente de ideología, ética y valores. Un proceso compulsivo e irreflexivo, que se justifica en si mismo.

La Modernización de la sociedad nacional y regional, de las relaciones centro-sociedad regional sin una profunda y renovada discusión sobre la Modernidad, termina por

transformarse en un mero proceso mecánico y tecnológico, carente de finalidad, que conduce inexorablemente a una confrontación de los fines instrumentales. La crisis de sentido de la Modernidad tiene mucho que ver con este proceso.

A esta altura de la discusión, bien vale la pena preguntarse respecto a los valores y principios que un proceso de desarrollo armónico debe contener. ¿Cuáles son los deseables, entendidos éstos desde una perspectiva de una organización social de mercado?

- a) El primero de ellos, y naturalmente el más clásico, dice relación con el pleno imperio de la “*reciprocidad simétrica*”, entendido éste, como una lógica de funcionamiento en la que no existen exclusiones. Todos los integrantes de la sociedad regional y nacional, en este caso, deben tener la posibilidad de protagonizar el proceso de modernización y desarrollo. Uno de los sociólogos contemporáneos más influyentes, el francés Alain Touraine, en su libro *¿Podemos vivir juntos?* plantea que: “*el único lugar dónde puede realizarse la contradicción entre instrumentalidad e identidad, entre lo técnico y lo simbólico, es en el proyecto de vida personal; el deseo de todos y de cada uno, que su existencia no se reduzca a una experiencia caleidoscópica, a un conjunto discontinuo de respuestas a los estímulos del entorno social*”.
- b) Un segundo elemento tiene que ver con el establecimiento de un proyecto de modernidad compartida, entre los integrantes de la sociedad regional y nacional. En este punto, se produce una coincidencia entre los conceptos de armonía práctica, conductas irónicas y vigencia de los estabilizadores anotados como fundamentos del sistema de Economía Social de Mercado. La armonización de los intereses de la sociedad regional, con los de la sociedad nacional, deben expresarse adecuadamente en los grandes objetivos que el país y sus instituciones se han planteado. Paolo Flores D’Arcais nos previene de la dinámica perversa que a veces caracteriza al proceso modernizador, señalando que “la modernidad es incumplidora. Ha decidido reconocer al individuo como su premisa, como único e irrenunciable fundamento. Pero se sustrae a tal fundamento, pues deja de lado el cumplimiento de la condición prometida: la condición de ciudadano, titular de un poder compartido, en calidad de condición humana compartida, de todos y de cada uno”.
- c) Un tercer elemento valórico de relevancia tiene que ver con la estabilidad del proyecto de Modernidad y desarrollo de la sociedad nacional y regional. La modernidad trae consigo la posibilidad concreta de acceso a bienes, servicios y oportunidades. Pero la influencia de los cambiantes escenarios en los que se desenvuelve

la economía y la sociedad conduce inevitablemente a la población a la idea de la reversibilidad o volatilidad, a la idea del cambio permanente y a la inestabilidad. En la Modernidad, tal como lo plantea Berger, se hace muy difícil tener grados de certidumbre. En consecuencia, un adecuado volumen y nivel de información se constituye en la llave maestra para que la población pueda tener la certeza, que permite también mantener la motivación y coherencia del proyecto modernizador.

- d) Finalmente, otro componente valórico del proyecto del proyecto de Modernidad de la sociedad regional esta referido a los valores, tradiciones usos y costumbres que se dan en nuestros espacios geográficos. Este conjunto debe ser considerado como un *patrimonio nacional de identidad que nos pertenece y que no debe ser socavado innecesariamente*. El filósofo norteamericano Joseph Campbell nos ayuda a mejor comprender este aspecto cuando señala: “*que existe el hombre civilizado sólo a partir del primer hombre que colocó una piedra encima de la tumba de su padre*”.

Como conclusión de este escrito quisiera plantear que la discusión en Chile respecto al tema de la Economía Social de Mercado y de la Modernidad es hasta ahora insuficientes e insatisfactoria. Se han privilegiado los aspectos relativo al funcionamiento de los mercados en el caso de la economía y a los aspectos instrumentales en el caso de la Modernidad, sin una debida profundización de los aspectos doctrinarios y calóricos que están presentes en ambas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Borja, Jordi & Manuel Castells (1997). *Local & Global. Management of Cities in The Information Age*. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Earthscan Publications Ltd, London.
- Berger, Peter. 1997. “El pluralismo y la dialéctica de la incertidumbre”, en : *Estudios Públicos*, N° 67, Invierno, Santiago de Chile
- CEPAL – Serie medio ambiente y desarrollo: *Consensos Urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Cap. VII Gobernabilidad y descentralización.
- ILPES, *La reestructuración de los espacios nacionales*. Serie Gestión Pública, septiembre 2000
- Rodríguez, Alfredo; Oviedo, Enrique; *Gestión Urbana y Gobierno de Areas Metropolitanas*. UN. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos. 2001.
- United Nations, Governance and Public Administration Branch. Department for Development Support and Management Services (1995). *Metropolitan Governance. Patterns and Leadership*. Report of a High-level Interregional Meeting. April 18-20, 1995, Quito, Ecuador. New York.