

DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN: PRECISIÓN CONCEPTUAL. IMPERATIVOS. EFECTOS POLÍTICOS Y SOCIOECONÓMICOS

*Alan Bronfman**

La palabra descentralización contiene el prefijo “des” al que suma la voz “centralización”. El prefijo “des”, según el diccionario, “denota negación o inversión del significado del simple” o término que lo sucede. También puede significar privación, exceso o demasía, o “fuera de”. El mismo prefijo puede expresar cierta intencionalidad, con una connotación crítica o negativa, o denotar algo inoportuno e inconveniente.

Lo anterior lleva a que la comprensión del concepto exige definir aquello que es “centralización”. Centralizar es un término que tiene un sentido general y al menos dos sentidos pertenecientes al ámbito de la política o gobierno. El sentido general es “reunir varias cosas en un centro común”. Sus sentidos políticos son “hacer que varias cosas dependan de un poder central”, o bien, “dicho del poder público: asumir facultades atribuidas a organismos locales”. Los dos últimos significados nos conducen a una técnica de gobierno consistente en concentrar decisiones en una autoridad o conjunto de autoridades políticas o administrativas. Se trata de una técnica de gobierno que no es neutra, en el sentido que no constituye una modalidad de entre varias que conducen al mismo resultado, ya que afecta el contenido del poder de gobierno al sustraer de determinadas autoridades la facultad de decisión respecto de los asuntos que se centralizan.

Es posible observar que todo proceso de organización de la comunidad política dirigido a permitir la adopción de una decisión de gobierno conlleva un cierto grado de centralización en una u otra dimensión. El estado contemporáneo se erige gracias a un territorio y su población, pero también sobre la base de órganos de gobierno que son capaces de ejercer soberanía dentro de sus límites y autoridad en todos los individuos que componen la población. El exclusivo derecho de ejecutar o hacer cumplir el ordenamiento jurídico dentro de un territorio dado y de una población dada supone una organización que actúa con cierto grado de coordinación, que a su vez exige centralización decisional. En una mirada histórica, es probable que la expansión y robustecimiento del modelo de Estado-Nación en la Europa de fines del siglo XIX haya sido, junto con la urbanización masiva y el crecimiento de los mercados, un factor determinante para la centralización del poder observada en el siglo pasado en numerosos Estados.

Por otra parte, al margen de una forma concreta como la estatal, es evidente que el gobierno de los seres humanos, como sea se concrete, tiene que reunir asuntos

¹ Profesor de Derecho Constitucional, Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Exposición realizada en la sesión ordinaria de la Academia celebrada el 22 de junio de 2015.

dispersos y concentrarlos en un proceso decisorio común, armonizado o integrado que, desde un único punto, los aborde de manera coherente para resolverlos. La lógica impone, luego, centralizar en una o más autoridades la adopción de decisiones colectivas, sin perjuicio de las divisiones funcionales o territoriales que puedan emplearse para organizar las distintas dimensiones cubiertas por la actividad de las entidades que ejercen poder de gobierno.

En tanto la existencia de una organización y una autoridad dotada de poder de gobierno presupone siempre un cierto grado de centralización, la descentralización se configura desde un inicio como una fuerza contraria a aquello que cimienta la construcción del poder político. Por lo mismo, es usual que se manifieste como un proceso o tendencia dirigida hacia la mayor desconcentración decisonal compatible con la existencia de una entidad que merezca el nombre de organización política y no como una disposición u orden político estático o inmóvil.

El carácter dinámico de la descentralización se comprueba en tendencias que, reconocidas en el tiempo, marcan su progreso o retroceso. El progreso de la descentralización se expresa en el creciente traspaso de poder decisonal desde el centro a otros niveles de gobierno y administración; su retroceso se constata, de modo usual, en la conservación de las potestades de la entidad central o en su incremento. Sin perjuicio de lo que se dirá más abajo, conviene notar que existe un conjunto de factores –presentes y dominantes en la política– que promueven y alimentan la centralización. Entre los factores que se pueden denominar internos, generados en la misma comunidad política, destaca el propósito de aumentar el poder del gobernante, que a su vez puede inspirarse en la percepción de debilidad actual o futura del gobierno; la ambición personal; un plan, programa, ideología o doctrina política; la necesidad de reunir fuerzas para enfrentar la satisfacción de demandas comunitarias; o bien la consecución de unos fines materiales o espirituales particulares. Entre los factores que podemos denominar externos podemos notar aquellos que obligan a unirse para hacer frente a amenazas que provienen de otros territorios y grupos humanos. Este tipo de factores externos pueden propiciar la centralización al margen de la voluntad y decisiones de los agentes y titulares del poder político.

Antes de referirme a la descentralización, creo pertinente observar que orientaré mi análisis a la descentralización propia de la política, lo que no implica desconocer su interdependencia con otras dimensiones de la vida social, económica y cultural. Con todo, los asuntos que conciernen al cuerpo político, por su propia naturaleza, tienen cierta fuerza expansiva que termina por incidir en otros ámbitos de la vida común. Esto es: aunque la descentralización se circunscriba a la concentración de decisiones políticas relevantes para toda la comunidad y no considere la concentración de atribuciones que no atañen a decisiones políticas relevantes, lo cierto es que ella tiende a arrastrar consigo cierta centralización en todos aquellos campos en que el gobierno o la administración pública tienen influencia significativa directa o indirecta. Desde luego lo económico, en especial en sus dimensiones financiera, industrial y empresarial, pero también suelen seguir el torrente de lo político, la cultura, el arte, la educación y la salud. Este fenómeno genera retroalimentación en tanto la concentración que no es propia de la política, pero arrastrada por ella, termina alimentando e impulsando mayor centralización política por distintas vías. Así, no es raro que en naciones

centralizadas en lo político, las instituciones educativas y de investigación de excelencia, la riqueza, las artes y las industrias estén sitas en el mismo lugar, atrayendo los talentos que, a su vez, generan un ambiente propicio para el desarrollo de la política y el surgimiento y desarrollo de una carrera política.

LA DESCENTRALIZACIÓN

Planteadas así las cosas, la descentralización consistiría en la negación o inversión de la centralización. Este punto inicial, por fuerza, nos dirige a dos problemas. Primero, el del valor relativo de la descentralización que nace de la intensidad de la centralización: habrá descentralización toda vez que se disminuya el índice o razón de centralización imperante en un territorio y comunidad política. Por lo mismo, el término podría aplicarse a situaciones muy diversas dependiendo del grado o nivel de centralización existente. Esto puede confundir, en especial porque el título de régimen territorial descentralizado puede asignarse con justicia a situaciones institucionales muy diversas, desvaneciendo la posibilidad de identificar un estándar que sirva de consenso y objetivo político.

Entiendo, sin embargo, que el problema más significativo es otro: ¿descentralizar significa, en una mirada teleológica, eliminar todo centro político en un territorio dado? O más bien ¿descentralizar es generar un conjunto de centros políticos ninguno de los cuales pueda recibir, con propiedad, la denominación de *centro* de la política en el territorio fijado?

Frente a la cuestión planteada surgen dos alternativas. La primera supone la inexistencia de una organización estatal o política que permita identificar un *centro*, esto es, un espacio o instancia que gobierna la actividad desarrollada en un territorio que excede su propio límite material. Esta alternativa exige imaginar una comunidad política, asentada en un espacio geográfico delimitado, que puede existir sin un núcleo o instancia permanente prevista para adoptar decisiones de gobierno que afecten al conjunto de personas residentes en el territorio. Esta opción no tiene relación con la posibilidad de configurar varios centros en distintas dimensiones (v. gr. política, cultural, económica, religiosa, etcétera) y se refiere a la completa inexistencia de uno o más núcleos que generen las decisiones que gobiernan al conjunto de personas radicadas en el territorio. En el fondo plantea una coexistencia de un conjunto de seres humanos en un espacio determinado cuyo nivel de fragmentación decisional en los asuntos comunes hace imposible sostener que exista una entidad a la que se pueda denominar gobierno o gobierno central. Al margen de la valoración que podamos formular sobre este “conjunto inconexo de individuos atomizados” (Pereira, 125), la posibilidad de vida armónica sin decisiones participativas y sin una especie de poder central para implementarlas, parece haber sido descartada por la historia como sustento de un régimen de convivencia política (o prepolítica) pacífica y estable.

La segunda opción, la única que parece adaptada a las exigencias de la realidad, es la de una descentralización construida sobre una pluralidad de centros, cada uno de estos asume un conjunto de funciones y atribuciones de gobierno y administración.

La relación entre la pluralidad de centros establecidos en un territorio puede organizarse bajo diversas formas y modalidades. La forma adoptada incide de modo determinante en la configuración y operación de los centros políticos que sustentan

la descentralización. Esta forma ha variado en la historia de la humanidad junto con los cambios sufridos por los centros políticos y culturales. Dentro del conjunto de formas adoptadas pueden constatarse la existencia de al menos dos grandes miradas: una en la que el territorio no es relevante para la organización y funcionamiento de la política, sino más bien un componente subordinado; y otra en que el territorio es determinante para la configuración de la organización política.

Un elemento indicativo para reconocer la relevancia política del territorio es su incidencia sobre la condición y estatuto de los sujetos en él asentados. Si la calidad de ciudadano y el estatuto jurídico aplicable al individuo resulta más bien derivado de una condición personal (como la pertenencia a una familia, etnia o religión), el territorio exhibe una función política subordinada. A la inversa, si la calidad de ciudadano y el estatuto jurídico aplicable al individuo nace de su residencia o vínculos con un territorio, este tiene una función política preponderante.

En los minutos que siguen comentaré la relación entre poder político y territorio, sobre la base de tres modelos de organización política, a saber: la polis griega, el imperio y el Estado centralizado.

LA POLIS

Una expresión modélica de una forma de organización política que considera al territorio como un elemento subordinado es la *polis* griega. La polis es la sede, morada o lugar donde tiene su raíz una determinada *gens*, estirpe o familia. Es un concepto asociado a arraigo, pues la *polis* es el lugar donde una *gens* determinada, particular en sus tradiciones y costumbres, tiene su sede, su propio *ethos*. El *ethos* es la sede, el lugar donde la *gens* tiene su morada tradicional, incluso antes que se forje toda costumbre y tradición. La polis es, precisamente, el lugar donde se radica el *ethos*. Para los griegos el énfasis debe ponerse en las personas y no en su domicilio, y en este sentido los ciudadanos son el Estado y no el territorio donde residen. Esta forma de entender la organización política es la que explica que las colonias sean más bien un grupo de ciudadanos escindidos de una polis, que deciden formar su propio Estado en otro lugar. También da cuenta de esta mirada que los principales órganos de la ciudad-Estado de los griegos consistían en la reunión de ciudadanos, los que eran un grupo pequeño de la población.

Existe debate acerca del origen de la expresión *polis*, aunque hay cierto consenso que alude a un lugar que constituye el centro de la política en una mirada territorial y contemporánea. Para algunos puede asociarse a la idea de fortaleza, ya que en antiguo griego *polis* podía usarse como sinónimo de *akropolis*, que significa fortaleza en la altura o castillo (en acadio, lugar fortificado; Hansen, 56). Otros entienden que su raíz es *polemos*, que significa guerra. Para Toynbee la acepción original de la palabra *polis* es *ciudadela*, entendida como una parte de la ciudad que servía de refugio y que se encontraba enclavada en un lugar con las características de una fortaleza natural, a la que solo hacían falta algunas fortificaciones artificiales suplementarias para garantizar la seguridad frente a ataques externos. Esta ciudadela, significativamente, no estaba habitada, salvo por unos pocos funcionarios, aunque en tiempos de amenaza o guerra se refugiaban en ella todos los pobladores para proteger sus vidas.

Sin perjuicio del origen del término, el centro de la vida de la comunidad asentada en la *polis* no se mantuvo en el lugar físico de la fortaleza o ciudadela. En la medida que la seguridad imperante permitió levantar un asentamiento humano no peligroso al pie de la ciudadela, el ágora comenzó a reemplazar a la ciudadela como centro de la *polis*. La transferencia del centro cívico desde la ciudadela al ágora hizo que la vida en la *polis* generase y divulgase la sana sensación social que valía la pena vivir en comunidad, muy distante de la provocada por las constantes guerras entre distintas *polis*.

La importancia de los espacios públicos necesarios para el funcionamiento de la democracia era reconocida por los griegos. Para ellos ágora era el sustantivo que deriva del verbo *agerein* que significa congregarse. El sustantivo significa congregación o concurso, o lugar donde se congrega la gente. Esta acepción dio lugar al verbo *agorazein*, que significa “pasar el tiempo en el ágora” y que, aparentemente, fue el pasatiempo más entrañable para un ciudadano griego. El ágora era el centro de activas relaciones sociales, en las que el hombre, un animal social, podía desarrollarse de modo cabal. Eran pocos los ciudadanos, aunque la aspiración de casi todos en la *polis* era pertenecer al *politeuma*, el grupo con derecho a voz y voto que se reunía en el ágora. Los carentes de ciudadanía, eso sí, participaban en el mercado y en la vida religiosa, los que también albergaban relaciones sociales.

La centralidad del ágora contenía un mensaje político implícito, probablemente conocido en su época. En claro contraste, la capital del vecino imperio persa, Susa, tenía por centro un Palacio y no un ágora.

Los cambios sufridos por la *polis* dieron al término *agorazein* otro significado. Así, adquirió fuerza su acepción de “comprar”, pues el lugar del ágora también era la plaza donde funcionaba el mercado, tanto para el comercio interno de la ciudad como para el intercambio con el campo comprendido dentro de los límites de la *polis*. Si bien esta utilidad de tipo económico no era la más importante de las funciones del ágora, con el paso del tiempo ella se fue fortaleciendo en términos relativos.

La mutación del término *agorazein* generó otro verbo derivado de ágora, *agoreuein*, que significa hablar en público con fines diversos. Esta nueva palabra, sustituta de la original, revela que el sentido político de la voz *agorazein* resultó disminuido con el paso del tiempo, lo que sugiere un cambio en la valoración del ágora como centro de la vida política de la *polis*.

LA POLIS Y EL TERRITORIO

Para Aristóteles la *polis* era una comunidad de ciudadanos organizada conforme con su Constitución o *politeia*. Su concepción recogía solo dos de los tres elementos considerados como constitutivos del Estado moderno y dejaba fuera al territorio. El mismo Aristóteles sostenía que nadie es ciudadano por tener el domicilio en un lugar particular. Debemos notar, eso sí, que los griegos aunque no utilizaban el concepto de territorio del Estado contemporáneo, sí tenían clara su existencia y extensión. Así, por ejemplo, lo empleaban para aplicar la pena de exilio, ya que ella entregaba a cualquiera el derecho a asesinar al exiliado si era encontrado dentro de los límites territoriales de la *polis*. Por otra parte, algunas *polis* sí tenían dimensión territorial explícita como Lakedaimon (que controlaba casi ocho mil kilómetros cuadrados y no tenía un centro fortificado) y Akarnia, que era una federación de treinta y cuatro *polis*.

En la práctica, a la mayor parte de los ciudadanos de las polis no les importaba el territorio y, por lo mismo, no pretendían expandirse hacia otros lugares. A la inversa, el modelo helénico era más bien aislacionista, pues cada ciudad-Estado vivía y debía crecer sin sometimiento ni consideración a las relaciones exteriores. Platón en *Las Leyes* llega a sostener que la polis debía vivir segregada, sin promover un intercambio comercial con otras comunidades y sin acceso directo al mar. Se temía que el desarrollo del comercio menoscabase la identidad de la polis, al facilitar la importación de ideas políticas forjadas y experimentadas en otros contextos culturales.

Como sea, para un griego, las fronteras de su ciudad-Estado coincidían con los límites de la sociedad humana. De hecho, el término griego equivalente a “social” era “perteneciente a una polis” y el antónimo, que se aplicaba al paria y al proscrito, era “carente de polis”. Los pensadores griegos sabían que no era posible extender su sociedad sobre otros territorios y personas, pues ella contenía una identidad propia e intransferible, que era la que hacía la polis insustituible para lograr la vida que sus ciudadanos querían tener.

EL IMPERIO ROMANO Y EL TERRITORIO

Los romanos relacionaban su organización política con el territorio de un modo diferente. Por lo pronto, el término romano *civitas* tiene un sentido distinto. Los *cives* forman un conjunto de personas que se reúnen para dar vida a una ciudad. Los ciudadanos no provienen de la ciudad, sino que concurren de manera conjunta a un mismo lugar con el propósito de someterse a las mismas leyes. La *civitas* nace cuando un conjunto de personas admiten sujetarse a las mismas leyes, independiente de su origen étnico o familiar o sus creencias religiosas. Los romanos se alejan de los griegos quienes piensan que la ciudad es una unidad de personas del mismo género y, por tanto, se erige como un todo orgánico anterior a la idea de ciudadano. La unidad de la ciudad romana se funda en la ley.

Lo anterior no implica desconocer que, en su origen, la ciudad romana también tuvo un propósito de servir como instrumento de defensa ante las amenazas externas. Sin embargo, hay indicios que sugieren que la pertenencia a la comunidad política romana, desde temprano, no tuvo rasgos excluyentes. Así, el primer dios a quien se erigió un templo en Roma fue Asilum, deidad que reúne y protege a personas desterradas de sus ciudades, expatriados, errantes, prófugos y bandidos. Es evidente que la idea de ciudadanía no tenía un carácter étnico o religioso, pues con excepción de los esclavos, el hombre libre obtenía la calidad de ciudadano sin consideración a su estirpe o credo. En Roma la adquisición de los derechos de la ciudadanía provenía de la aceptación al sometimiento a las leyes. La expresión *concordia* se refiere, precisamente, al sometimiento voluntario al régimen legal.

En la cuestión que estudiamos, parece indudable que la posibilidad de expansión territorial, entendida como el sometimiento del conjunto de personas radicado en el territorio a un poder de gobierno centralizado, es distinta en el caso de la polis y del imperio. No solo se trata entonces de la voluntad y ambición política de extender el poder a otros territorios, sino de las concepciones que propician o dificultan dicha expansión.

En el caso de la polis, debido a que se trata de la sede de una *gens*, la posibilidad de expansión sobre un territorio a partir de un núcleo es limitada o débil, pues

dicho núcleo es único e insustituible y no puede desarrollarse más allá de la tasa de crecimiento de la estirpe o agrupación de familias. La única posibilidad de expansión, impropia por cierto, era suscribir *foedera*, pactos entre ciudades-Estado, cada una de estas se mantenía aislada para proteger el arraigo de cada estirpe. Si bien el *foedus* respetaba la identidad de cada polis, ella podía resultar disminuida o dañada por la influencia hegemónica de la polis más poderosa o exitosa.

En el caso de Roma, el modelo imperial generaba una situación distinta, pues era posible ensanchar sus límites en tanto los potenciales sujetos gobernados estuviesen de acuerdo con someterse a la ley. Para el Imperio era posible absorber a nuevas entidades y territorios e integrarlos a su organización política. Los romanos estaban dispuestos incluso a introducir ajustes en la ley para adaptarla a las necesidades de las nuevas comunidades políticas que se sumaban al Imperio. Esta apertura contrasta con la situación del meteco o extranjero en las polis, que no formaba parte de la *gens* y que no tenía expectativa alguna de integrarla.

La polis griega era étnica y religiosa, mientras que la ciudad romana se reconocía artificial. En la primera, el carácter de central provenía de un sustrato material asociado a una identidad básica que combina lugar y familia. En la segunda, la centralidad es el resultado de una decisión con fundamento funcional y, por tanto, adaptable a las cambiantes demandas de la realidad política. La sede de Roma, por cierto, tenía valor simbólico y debía ser venerada por el ciudadano, porque allí tenían su sede las instituciones políticas que gobernaban el Imperio. Sin embargo, su primacía no tenía relación con una determinada estirpe o raza dotada de poder de mando, sino, simplemente, con el cargo que desde ella se ejercía.

LA DESAPARICIÓN DEL MODELO DE PODER TERRITORIAL DE LA POLIS Y DEL IMPERIO ROMANO

La historia enseña que la forma de organización griega conocida como polis no pervivió en el tiempo y fue sustituida por otras organizaciones. Ya había sucedido antes y sucedió también después, ya que las polis griegas no fueron las primeras ciudades-Estado, ni las últimas. También las hubo en la baja Mesopotamia, en la civilización sumeria, y en la organización política de fenicios y etruscos. En América, los toltecas y los chichimecas levantaron un tipo de ciudades-Estado y en África los Hausa erigieron al menos siete entre los siglos XV y XIX. El norte de Italia, en la Edad Media e inicios de la Edad Moderna, la rivalidad y conflictos entre emperadores, reyes y Papas (y también algunos eficaces *foedus*), generaron un territorio apto para el florecimiento de numerosas y fértiles ciudades-Estado.

En todas las ciudades-Estado encontramos un conjunto de personas compartiendo un lenguaje común y tradiciones, agrupados en una ciudad que constituye un estado pequeño en su dimensión territorial. Cada ciudad, como es lógico, tenía especial cuidado respecto de su autonomía, que servía para proteger su identidad y cohesión. Era frecuente incurrir en la tentación política de intentar subvertir la autonomía de sus vecinos como estrategia para asegurar la propia subsistencia. En una mirada histórica extendida, dejando de lado victorias esporádicas, la ciudad-Estado no tuvo éxito en imponer su soberanía sobre el resto y, en la mayor parte de los casos, su autonomía sucumbió ante el poder de potencias políticas y militares organizadas de un modo distinto.

Por su parte, la caída del Imperio romano de Occidente dio inicio a un período en que el ejercicio del poder de gobierno era muy descentralizado. Los reyes solían viajar por sus territorios y se instalaban en distintos castillos, con lo que no era posible, en lo político, identificar el reino con una localidad o centro en particular. Solo se podía reconocer el país como unidad política mayor, en los límites del territorio real. Los reinos con mayor territorio tenían numerosas ciudades y si bien algunas exhibían cierta jerarquía superior, dicha jerarquía no alcanzaba como reconocimiento de centro político del país.

Tanto la ciudad-Estado como el imperio han desaparecido como paradigmas de la organización política contemporánea. Sin embargo, hay rasgos imperiales en cierto tipo de relaciones internacionales y Estados o territorios que asemejan ciudades-Estado (Singapur y, en su reciente pasado colonial, Honk Kong y Macao).

Por otro lado, aunque existen urbes y vastas conurbaciones que podrían ser instancias de una intensa vida política autónoma, el Estado contemporáneo prefiere concebirse a sí mismo como una organización hegemónica en un territorio extenso que se impone sobre todas las ciudades. El Estado suele desconfiar de las grandes ciudades y su potencial influencia política, y por lo mismo se repite aquí y allá la reticencia frente a una realidad de las cosas que pone de manifiesto la envergadura política de las metrópolis. Las nuevas y extensas ciudades son sede natural de la política y no deja de ser paradójico su división para efectos de su gobierno y administración.

EL ESTADO MODERNO

La historia enseña que las polis y el modelo imperial no fueron capaces de resistir los embates de fuerzas políticas, militares y económicas que dan origen a la estructura de poder que es el Estado moderno. Ciertos factores confluyen en la construcción de un modelo de organización política que es difícil de compatibilizar con modelos alternativos o distintos. Si bien hay unos pocos territorios que pueden entenderse como ciudades-Estado, es cierto que su funcionamiento ha supuesto un sometimiento o incardinación en un régimen en que la estructura dominante es el Estado moderno.

Sin analizar dichos factores, un tópico complejo, me detengo en un componente del proceso de centralización del poder de gobierno. Para generar y promover la cohesión de unos gobernados radicados en un territorio extenso se construye la idea de nación, que sirve de instrumento o vehículo para generar un sentido de pertenencia a la comunidad sometida al poder político estatal. La formación de una nación se apoya en un sustrato o base común, creado o preexistente, y que puede ser lingüístico, religioso, cultural, étnico, racial o geográfico (como observó Montesquieu). Se trata de aspectos de la vida humana que comunican a los individuos en una dimensión personal, íntima y emotiva, y que pueden asegurar una unión sólida en el tiempo dirigida a la conservación de aquello que particulariza e identifica la comunidad que integran. Estos elementos preexistían en el caso de las polis y fueron creados en el caso del imperio.

Pero la nación no solo exige este sustrato material, sino que también símbolos que reflejen la unidad de los sujetos gobernados. La historia, cultivada con una causalidad e hitos inamovibles, los himnos y emblemas de la nación, junto con otros símbolos, expresan el modo como se representa en la dimensión política dicha unidad. En este

contexto, la existencia de una capital del Estado tiene un significado especial para la nación y, por cierto, su simple existencia genera un forzoso efecto centralizador. Los edificios que albergan los poderes públicos tienen, dentro de la capital, un sentido político y simbólico intenso, que tiende a favorecer la permanencia de las principales funciones y atribuciones de gobierno en manos del poder central.

De acuerdo con lo dicho, los procesos de descentralización deben enfrentar no solo un conjunto de disposiciones constitucionales y legales, sino que también un ideario nacional que tiende a unificar y que, sin gran esfuerzo, se transforma también en un modelo que promueve el gobierno centralizado. No es sencillo luchar contra la nación, representada por el gobierno central, entre otras razones, ya que promover un mayor grado de descentralización puede ser presentado en el debate político como un menoscabo a aquello que da unidad y sentido a la organización política reconocida como Estado. Una forma de hacerlo, probada por los nacionalismos subestatales en la Europa occidental de fines del siglo pasado, es construir, defender y promover una nueva y propia identidad nacional contrapuesta a la estatal. Con todo, este camino no es el propio de la descentralización, pues a causa de la equivalencia de las concepciones nacionales en su ambición política y cultural, se tiende a impulsar más bien una secesión o separación. Aunque en teoría podría producirse un ajuste entre los ámbitos predominantes de la vida en que cada nación requiere de competencias estatales, lo cierto es que lo que está detrás del poder de gobierno que se pretende distribuir son los fundamentos de dicho poder y, por lo mismo, toda renuncia o concesión tiene un impacto desproporcionado respecto del argumento que justifica la autonomía decisional.

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER DE GOBIERNO EN EL PRESENTE

En los modelos de organización política expuestos y sin perjuicio de la opción constitucional adoptada y respetada, es inequívoco que las necesidades derivadas de la política imponen una cierta tensión generada por el objetivo de lograr un grado de distribución territorial del poder de gobierno. Cada modelo exhibe una capacidad de respuesta distinta frente a esta tensión, al contar con más o menos herramientas para afrontar sus naturales exigencias. Es probable que en el extremo con menor aptitud para responder se encuentre la polis y que en el extremo opuesto se ubique el imperio, y que el Estado moderno ocupe un lugar intermedio.

El imperio tiende a configurarse de modo descentralizado, pues su poder depende de los reinos, principados y las restantes organizaciones políticas que lo integran. El imperio tiene poder de gobierno en algunas materias que son relevantes para la conservación e incremento de su potestad, y reserva a las organizaciones políticas que lo componen facultades decisionales acerca de asuntos que son importantes para ellas. El beneficio político para ambos niveles puede ser aceptable o manifiesto en tanto se reconozcan los ámbitos de interés y existan medios para la adecuada delimitación del poder de gobierno. En términos prácticos, el poder imperial puede contar con una entidad local que colabora en la consecución de sus fines; el poder local puede contar con la protección del imperio ante amenazas externas superiores a su fuerza individual. El mutuo beneficio de esta colaboración, en parte, explica la pervivencia de regímenes imperiales hasta el siglo pasado.

En la política contemporánea, la adaptación del Estado moderno a la necesidad política de distribuir territorialmente el poder de gobierno se encarna en el régimen federal como también en la confederación, el Estado regional y en los distintos procesos de descentralización emprendidos por Estados unitarios. Como se indicó antes, la expresión descentralización comprende procesos que, con muy distintos grados, transfieren poder de gobierno a entidades territoriales autónomas. En esta última categoría debemos ubicar la regionalización chilena, que recibe su nombre de la unidad territorial que se pretende configurar como centro político en condición de cierta igualdad con las restantes instancias del mismo nivel.

CONDICIONES DE VIABILIDAD PARA IMPULSAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización supone la existencia de varios centros capaces de asumir y ejercer potestades de gobierno. Esto es: la transferencia de potestades de gobierno a un nivel territorial infraestatal exige que dicha subdivisión cuente con una instancia que pueda reconocerse como centro de la política del territorio y que pueda contraponerse al centro político nacional. Se requiere, en lo simbólico y en lo práctico, un espacio físico que reúna a los órganos que asumirán las competencias de gobierno y administración y que, en una valoración política y social, se perciba con la entidad suficiente para desarrollarlas de modo autónomo. Este centro, de ordinario, debiese ser la ciudad capital del territorio descentralizado y sus dimensiones como núcleo de vida política, social, cultural y económica son esenciales para el éxito y consolidación de cualquier proceso descentralizador.

La descentralización puede apoyarse, entonces, en ciudades que son o han sido centros políticos o bien asumir la necesidad de erigir nuevos centros para la política del territorio. Si la ciudad es o ha sido un centro de gobierno, el proceso de descentralización puede resultar apoyado por la tradición social que reconoce y legitima el poder de gobierno ejercido desde la sede que recibe el poder transferido. A la inversa, si la ciudad capital del territorio no es o ha perdido todo prestigio como centro de gobierno, el proceso de descentralización exigirá construirla o reconstruirla como un espacio físico, social y cultural que lidere las decisiones de los asuntos de la comunidad política asentada en el territorio.

En Estados unitarios, la posibilidad de levantar nuevos centros políticos y administrativos, o bien de robustecer los existentes, está condicionada por factores que la dificultan y factores que podrían impulsarla. Dentro de los primeros es posible notar la paulatina desfiguración de la ciudad o urbe como centro físico de la política y la consiguiente invisibilización y disminución del estatus de los asuntos políticos. Dentro de los segundos se incluye el progreso en los medios de comunicación masivos, los que pueden acoger redes que configuren un terreno más extenso y plausible para la política subnacional.

LA CIUDAD COMO NÚCLEO DE LA POLÍTICA Y SU IMPORTANCIA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Cualquiera sea el plan de descentralización en desarrollo, es forzoso contar con ciudades dotadas de la capacidad de albergar la actividad de los protagonistas de vida política en cada territorio. No parece posible configurar un nuevo centro político o

robustecer uno existente prescindiendo de la ciudad como su núcleo. Si bien puede existir actividad política o de gobierno dispersa en un territorio extenso, los procesos decisorios y de administración suponen una cierta concentración de seres humanos, la que por razones prácticas ha de organizarse de modo permanente y radicarse en un determinado lugar. A esta funcionalidad satisfecha por la ciudad ha de sumarse su poder simbólico como el lugar que congrega o reúne a los ciudadanos y no solo en su dimensión política y administrativa, sino también social, económica y cultural. La figura de la ciudad-capital en numerosos niveles de gobierno y administración territorial indica la existencia de una necesidad de reunir, en lo material, a los principales agentes decisorios y de ejecución del sistema de gobierno.

La ciudad-capital debe contar con aquello que le permite atender las necesidades funcionales y simbólicas del gobierno y la administración. Además, si pretende servir de centro o referente de una comunidad humana –bien sea concentrada o dispersa en el territorio– ha de contar con aquello que le permita atraer o convocar a los seres humanos. En la mirada clásica la ciudad es el lugar que sirve de sede al *otium* y al *negotium*.

El primer elemento atractivo de la urbe debiese ser su aptitud para servir al *otium*. La ciudad es el lugar donde los integrantes de la comunidad se encuentran y se reconocen como partes de la misma. Ha de ser un lugar preparado para acoger la vida junto con otros seres humanos, en lo posible con espacios propios y peculiares, adaptados a la realidad del lugar y que contribuyan a forjar una identidad propia. La ciudad debiese constituir un lugar fecundo para el encuentro y la comunicación y que, por lo mismo, ostenta un gran valor simbólico para las relaciones entre los individuos. Si el núcleo urbano que sirve de capital del territorio carece de este tipo de espacios, su poder de atracción competirá con el emanado de otros centros, lo que podría mermar la valoración e influencia política de la entidad territorial que pretende cierta autonomía.

La ciudad es atractiva también como sede del *negotium*. Aquí es un instrumento o máquina dirigido a generar riqueza, a generar beneficios para sus integrantes. El *negotium* es movido por sus propios intereses y por ello tiene su propia dinámica, la que puede ser avasalladora en su relación con el *otium*. La generación de riqueza se alimenta y crece con sus propios resultados, sin perjuicio de la limitada capacidad de la política de imponerle ciertas reglas en pos del interés general. El negocio exitoso es aquel que enriquece a su dueño, el que sirve de modo principal a su interés particular. El negocio por su propia naturaleza es ajeno al propósito público de congregar promovido por la política, lo que no obsta a su interés puramente económico en la reunión de un gran número de personas, pues estas son también el mercado en que el interés particular resulta beneficiado.

En el *otium* la ciudad opera en la esfera del ágora, aquello que es común y une, que es la tarea propia de la política, formar el consenso en las cuestiones que a todos atañen. En el *negotium* opera en el ámbito del mercado y la conveniencia individual.

Si el negocio termina primando de manera irrestricta en la ciudad y aplasta al ocio, la urbe pierde su poder de convocatoria y aptitud como ágora o sede de una vida política que congrega a quienes aspiran a una porción de autogobierno. Si la ciudad no puede convocar como sede de vida política, se lesiona la capacidad del

territorio para constituir un nuevo centro político, lo que equivale a decir que no es posible levantarlo al margen de las transferencias de competencias que tengan lugar.

En una mirada histórica, la función de espacio de encuentro y comunicación, asociada a una función simbólica, otorgaba a la ciudad un carácter dominado por el componente político. En la polis eran unos pocos los que participaban en el gobierno y se reunían en ella para adoptar las decisiones. El culto también ocupaba un lugar central en la misma. El mercado, si bien ocupaba el espacio del ágora cuando esta no cumplía su función, no exhibía un carácter permanente y simbólico que justificase ordenar y racionalizar la ciudad en sus términos. En Roma, el centro tenía un valor simbólico, pues era el lugar donde se encontraban físicamente las sedes de las instituciones políticas. El genio de los romanos logró disociar Roma de una determinada raza o estirpe, por lo que la urbe cumplió sin interferencia ni merma su función pura como centro político del Imperio.

En el presente, los cambios sufridos por las ciudades en su ajuste a los intereses del comercio y la producción –y en desmedro de los lugares y edificios símbolos de la política– son evidentes en numerosos lugares. Por lo pronto es factible preguntarse si el centro político de la urbe coincide con aquel que las personas reconocen como tal. El lenguaje y el reconocimiento de hitos urbanos parece demostrar la creciente incidencia social y cultural de lugares de negocio, como los centros comerciales, en contraste con la relativa disminución del valor simbólico de los lugares que acogen la sede del gobierno y los edificios de la Administración. Aunque las construcciones estatales sigan cumpliendo su función, no es infrecuente que se sitúen en el lenguaje y conciencia de los individuos como centro o casco “histórico”, lo que revela una mirada que los convierte en una especie de objeto ajeno, que responde a las necesidades de unos asuntos que no conciernen al residente y de los que no forma parte.

LA COHESIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA Y SU NEUTRALIDAD COMO CENTRO FÍSICO QUE ACOGE LA POLÍTICA

Las polis tenían el sentido político de congregar a un grupo humano que compartía lazos étnicos y familiares sólidos y antiguos. Por su parte, Roma se erigió como un centro político funcional a las necesidades de un territorio extenso. La fuerza que la unía era el interés de una política extendida en una dimensión imperial.

Parece pertinente, al menos, intentar indagar en los factores que inciden en la cohesión de la ciudad contemporánea, como vía para identificar su aptitud para sostener nuevos o reforzados centros de la política. La ciudad contemporánea, en Occidente, suele ser heterogénea (en contraste con las polis) y dinámica. Se forma donde se reúnen las personas, sin importar su origen y crece de acuerdo con las fuerzas de la economía. En apariencia persigue un objetivo común, situado en el futuro, no arraigado ni dependiente del pasado y, por ello, tiende a exhibir poca compasión con sus edificios históricos. Mira hacia adelante.

Este objetivo común no parece ser, propia y principalmente, político. Superadas las demandas de un cierto grado de orden público y seguridad, y la provisión de condiciones para la satisfacción de las necesidades de supervivencia, el contenido político del objetivo común parece diluirse en un mar de cuestiones cotidianas y prácticas. El habitante de la ciudad no piensa en sus conciudadanos como sujetos y

protagonistas de la política (como lo hacían los griegos), sino como meros semejantes que comparten los beneficios y cargas de residir en un espacio común, acotado y reducido. De hecho no es raro que el ejercicio y manifestación de los intereses políticos del residente en la ciudad carezca de un cauce distinto del que ofrece la política estatal o nacional.

Si pensamos que el objetivo común de los habitantes de la ciudad pertenece a la esfera de la economía y la generación de riqueza, la ciudad adquiere un sentido más inteligible. La urbe es un centro de producción e intercambio y las personas viven estas dimensiones de un modo cotidiano e intenso. La ciudad tiene sentido y organización para producir y consumir, como tiene sentido para comprar y vender. En tanto deja de funcionar o sufre daño como centro de producción e intercambio el fenómeno es ostensible y tiene consecuencias en lo próximo. En cambio la ciudad puede perder su vitalidad como centro político sin siquiera constatarse el problema, a menos que se transforme y difunda en los términos de la consecuencia económica derivada (como la pérdida de empleos), que sí es evidente y se resiente por la comunidad.

EL PROCESO DE DISOLUCIÓN DE LA IDENTIDAD DE LA URBE

El ajuste de la ciudad a las exigencias derivadas de las necesidades de la producción y el intercambio parece afectar, en mayor o menor medida, a una buena parte de las grandes urbes en aquellas comunidades políticas que avanzan hacia una mayor competitividad económica. El fenómeno conocido como globalización parece tener, en esta materia, una particular manifestación: al perseguir todas las urbes el mismo objetivo, dimensionado de una misma manera (riqueza en términos económicos), las transformaciones impulsadas para lograr dicho objetivo en su soporte físico son similares o las mismas. En este sentido la globalización acoge cierta ambición de cubrir todo en su dimensión espacial y temporal y, por lo mismo, tiende a convertir todo el orbe en una única urbe.

La simple observación sugiere que las ciudades se diseñan y reforman de modo que opongan mínima resistencia al propósito de convertirlas en un instrumento para generar riqueza material por medio de la producción y el intercambio. En esta ordenación cabe bien la idea de “centro histórico”: un espacio que ya no me es útil, que no puedo transformar y que mantengo o respeto, simplemente, por su valor simbólico.

Pero no solo esto. La producción y el intercambio de todos modos necesita de personas que se perciban a sí mismas como ciudadanos, como parte de la ciudad. Por tanto requiere configurar una ciudadanía *ad hoc*, no excluyente, universal, que permita crecer en los números relevantes para el mercado. La solución no es política: el ciudadano será cualquiera que, radicado en mi ciudad, pretenda producir y consumir dentro de sus límites. Este ciudadano no tiene que poseer una mirada crítica propia y particular apoyada en su comunidad (aunque podría tenerla) y, por lo mismo, tenderá a ser un sujeto cultural y políticamente indeterminado. En este tópico notemos que una parte de la discusión acerca de qué significa formar parte de la comunidad política se ha suscitado en relación con los requisitos para poder inmigrar u otorgar la nacionalidad (ver la nota *Quizzical* sobre test de nacionalidad en *The Economist*, noviembre 3 de 2005).

La primacía del interés productivo y del intercambio en el diseño y funcionamiento de la ciudad, sumada a la promoción de una ciudadanía débil en el cultivo de lo propio, tienen un efecto indirecto que es la pérdida de identidad de la ciudad, de aquel lugar que une como expresión de la centralidad de la política. Los recintos que tradicionalmente servían de referencia para las jerarquías ciudadanas y políticas se diluyen en una funcionalidad que, en la práctica, tiene otros referentes. La ciudad ya no se ordena en términos de la prioridad simbólica y real del ágora política, sino en función de una especialización orientada al mercado, entendido este, en un sentido amplio.

Lo anterior tiene una incidencia negativa en la posibilidad de erigir nuevos centros políticos o robustecer los existentes, lo que a su vez merma el potencial crecimiento del proceso de descentralización. La ausencia material o disolución del espacio que debe servir como símbolo de la capacidad de autogobierno sin duda perjudica el incremento de los poderes de gobierno y administración objeto del proceso de descentralización. En apariencia, las fuerzas existentes en las urbes debilitan la posición del ciudadano-político y entregan una posición dominante al *homo economicus*.

Es posible que este problema sea inevitable, debido a las características del desarrollo político y económico contemporáneo. De hecho los griegos conocían el principal problema de extender la polis: si ella crecía era imposible mantenerla arraigada a su *gens*. La expansión territorial, en esta mirada, era el camino hacia el derrumbe de la ciudadanía. Platón, por ejemplo, entendía que el comercio fortalecería, de modo inevitable, los lazos con otras comunidades políticas y que, desde ellas, llegarían ideas y prácticas contrarias a las necesidades e identidad de la polis. Con el cultivo de los vínculos con el extranjero, el desarrollo de la polis se vería alterado e interferido por elementos ajenos a su identidad, generando menoscabo a su propio perfeccionamiento. También Aristóteles pensaba que los extranjeros, educados con leyes distintas, no convenían al buen orden de la polis y que el aumento de la población por el uso del mar dificultaba la buena marcha política.

Los griegos no solo defendían la necesidad de preservar su identidad política en la teoría, ya que también tenían costumbres que contribuían a su protección. Recordemos aquí que fueron monolingües, pues creían en su propio logos, un lenguaje unido a su sede y a su etnia. El idioma no era un simple instrumento de cálculo y comunicación, pues se sostenía que era el único capaz de producir diálogos. El logos, además, se reconocía como un atributo que distinguía a los griegos de los bárbaros. A sus ojos, las otras lenguas tenían un tono de mando y una indistinción tiránica, carentes de las expresiones necesarias para el funcionamiento de su autonomía y la práctica de sus cultos.

Los romanos tenían una manera de enfrentar la diversidad que aceptaba el costo de debilitar los lazos que los unían. La ciudadanía romana de-lira, se salía fuera de la lira (huella o surco que delimitaba la urbe) para ir más allá de los límites de la ciudad. Los romanos dominaban más de una lengua y fueron capaces de construir un aparato político preparado para expandirse, para extenderse sobre vastos territorios. El comercio y la industria, asociado a un orden político de alianzas dirigidas a la defensa del territorio conquistado, les permitía extenderse, siempre sometidos a una única ley. Sin embargo, a la larga, el aparato político creado no fue capaz de resistir la diversidad, fuerza y ambición de quienes lo integraban o querían integrarlo, lo que, en cierto modo, valida los argumentos de los griegos.

LA CIUDADANÍA CONTEMPORÁNEA Y SU LUGAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Para descentralizar se requieren ciudadanos interesados en una política distinta de la nacional o estatal y, por ello, es posible dirigir la reflexión hacia aquello que pudiese servir para robustecer la voluntad de participar y servir en los asuntos de la polis. Sin ciudadanos interesados en una política subnacional o subestatal, es poco probable que la transferencia competencial que identifica a la descentralización adquiera el arraigo, extensión e influencia que demanda la creación de un territorio sede de la política.

Con algo de optimismo, podría pensarse que algunos desarrollos tecnológicos recientes facilitan la comunicación entre quienes tienen intereses afines. Luego, el cultivo de estos intereses afines podría resultar beneficiado con el incremento sustantivo en las vías o instrumentos de comunicación sociales e individuales. Si los intereses pertenecen a los ámbitos propios de la política, podrían generarse redes que sirvan para encausar y expresar la participación de la comunidad en las cuestiones de gobierno y administración. En tanto un mayor número de personas pueda comunicarse de manera menos costosa en lo económico y más rápida en su transmisión, se genera un espacio de contacto fluido y dinámico favorable para la política radicada en territorios acotados.

Con todo, es evidente que las facilidades materiales no aseguran un resultado favorable para la política local, ya que el impulso, operación y crecimiento de redes con relevancia para el gobierno y administración de la comunidad política sigue dependiendo de las personas y su capacidad de organizar intereses colectivos. Si embargo, cierta reducción de las barreras de entrada a la organización de fuerzas sociales es una buena noticia para su existencia efectiva.

Los núcleos de la cohesión que sustentan la política varían según la comunidad de que se trate. Esto es: los asuntos que pueden convocar a las personas para crear un centro de gestión y decisiones de gobierno y administración dependen de la identidad de cada grupo humano. Las comunicaciones fluidas no cambian la necesidad de reconocer y promover los tópicos que mueven a la sociedad, pero ellas contribuyen en la creación de una cercanía que era uno de los presupuestos que cimentaban la polis. En esta materia Aristóteles pensaba que el número total de habitantes de una polis no debía ser muy grande y, en especial, el número de personas que formaban parte de la ciudad no debía ser alto, pues si era muy alto no sería posible someterlo a un orden único. Como medida de tamaño, Aristóteles afirmaba que la voz del esténtor –quien proclamaba la ley– debía escucharse en toda la ciudad. Los medios tecnológicos contemporáneos permiten que una voz o mensaje sea escuchado por todos quienes tengan interés en recibir un mensaje acerca de los asuntos de la polis. Un número pequeño de ciudadanos que se comunica permite el cultivo de vínculos, de relaciones entre las personas, y da origen a lo que ha sido denominado “amistad cívica”. La amistad cívica es el sustrato en el que se puede construir un modelo de “vivir bien” propio y, hasta donde sea posible, autosuficiente. Conviene notar que si el modelo o estándar de “vivir bien” es por completo universal, la descentralización política pierde parte de su fundamento o razón de ser.

El paradigma de “vivir bien” propio del territorio político se levanta, justamente, con la valoración de las dimensiones relevantes para aquello que los ciudadanos consideran básico para su vida en común. Aristóteles pensaba, por ejemplo, que lo

que unía a los ciudadanos de Atenas era el juicio de lo justo y la repartición de las magistraturas de acuerdo con el mérito. El Estagirita entendía que en una comunidad pequeña como Atenas era el conocimiento mutuo de gobernantes y gobernados acerca de estas materias el que permitía adoptar buenas disposiciones. A la inversa, opinaba Aristóteles, sin dicho conocimiento, por fuerza, resultarían malas las disposiciones relativas a los cargos y los juicios, pues en la ciudad con exceso de población solo es posible improvisar.

La diversidad de los asuntos políticos relevantes para cada comunidad afecta de modo importante la posibilidad de avanzar en los procesos de descentralización, toda vez que las transferencias competenciales desde el nivel central a instancias subnacionales o subestatales suele someterse a un patrón o criterio único. Si las competencias traspasadas no comprenden potestades en el ámbito del interés político local es posible que la descentralización genere una sensación de insatisfacción que sirva solo para incrementar la sensación de desconexión entre personas y Estado, aumentando el desencanto con la democracia. Una de las falacias de la democracia, que a su vez constituye una tensión que la mueve en un sentido no siempre conveniente, es la creencia que porque los hombres son iguales en unas cosas son iguales en todas, lo que puede extenderse a la comunidad política que se conforma en distintos niveles del territorio.

El reconocimiento de los asuntos políticamente relevantes de un grupo humano asentado en un territorio y su cultivo como actividad ciudadana asumida de modo colectivo, es uno de los principales remedios frente a la extendida apatía ciudadana. El reconocimiento y cultivo de todo lo que conecta a una comunidad política en particular es una tarea fundamental para la democracia. Esto porque la organización de la participación democrática fundada en la generalidad de la convocatoria y la impersonalidad de los resultados, tiene una escasa posibilidad de incrementar el atractivo de la democracia. En un período histórico dominado por las bajas y decrecientes tasas de participación en los procesos electorales, no intentar detectar aquello que une en los niveles subnacionales tiene un costo alto.

Por lo dicho, parece adecuado que la descentralización entendida como un proceso que beneficia radicar decisiones políticas relevantes para un grupo humano territorialmente diferenciado dentro del Estado, se desarrolle de modo que permita cierto grado de asimetría. La posibilidad de diseñar instituciones adaptadas a la realidad de cada lugar y comunidad es la que impulsa el potencial aporte de la descentralización al conjunto del sistema político. El reencantamiento de la democracia solo puede florecer desde abajo hacia arriba, esto es, desde la comunidad política (en este caso subnacional) hacia el gobierno en general, con el apoyo de una red de materias y asuntos que induzcan la unión y participación de todos los integrantes de la comunidad política.

EL REENCANTAMIENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL

La posibilidad de crear y desarrollar la política en una instancia descentralizada exige contar con ciudadanos interesados en participar en el gobierno y administración del correspondiente territorio. Si bien no parece posible descubrir en abstracto cuáles son los asuntos políticos que pueden cohesionar a una determinada comunidad política y contribuir a la integración de sus ciudadanos, sí es posible comprobar que existen

experiencias exitosas en la creación e incentivo de la participación política en niveles subnacionales o subestatales. Menciono dos de estas experiencias.

El resurgir de los nacionalismos o regionalismos en distintos territorios de Europa occidental sin duda expresa una competencia por el poder de gobierno entre distintas elites políticas, económicas y culturales. En esta mirada realista, que explica parte del fenómeno, no hay una novedad significativa, pues se trata de una de las posibles dimensiones de competencia propia de todo sistema político democrático. Sin embargo, sí hay novedad en la construcción, reconocimiento y cultivo de una identidad propia y distinta, que sirve de base a la pretensión de trasladar las decisiones políticas al territorio propio. Los nacionalismos o regionalismos para incrementar su influencia sobre sus ciudadanos han identificado cuáles son los tópicos relevantes de la política en el territorio, emprendiendo acciones en ámbitos que no siempre han sido cubiertos por las competencias del Estado central. El reconocimiento de aquello que es público y propio es útil en cualquier proceso descentralizador como fundamento de la demanda de autonomía en asuntos de gobierno y administración relevantes para la población asentada en el territorio.

Asimismo, la experiencia de grandes ciudades en la elaboración de soluciones ante problemas propios y peculiares merece ser considerada como impulso cohesionante para erigir un centro político autónomo. Aunque la administración o gestión de lo cotidiano no involucre grandes opciones políticas, el hecho de poder detectar y actuar en un asunto particular, propio del territorio en que se genera, otorga sentido a la existencia y subsistencia de un nivel de gobierno y administración distinto del nacional.

EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS COMPETENCIALES EN SU DIMENSIÓN JURÍDICA

El progreso de la descentralización exige promover cambios en el ordenamiento jurídico y en la asignación de recursos presupuestarios. En la cuestión presupuestaria es posible advertir que si la política descentralizadora se reduce o concentra en la transferencia presupuestaria, la posibilidad de generar un nuevo centro político queda sometida al monto de los recursos disponibles para el territorio. Los recursos son, sin duda, necesarios, pero su asignación ha de ser consecuencia y no la meta del proceso descentralizador. Notemos que el debate desnudo respecto de la distribución del gasto público puede ser disolvente de la unidad del Estado si se cimienta en el simple cálculo del aporte del territorio al erario fiscal y los beneficios económicos recibidos. El énfasis en lo presupuestario traslada el núcleo del debate político a una dimensión instrumental que dificulta un adecuado análisis de la mejor organización de los procesos decisionales y la gestión política. Si la democracia es evaluada con un resultado material como la distribución de los dineros públicos en las distintas divisiones políticas y administrativas del territorio, la conducimos al ámbito del negocio (dominado por el interés privado), en el que terminará irremediadamente dañada.

Del mismo modo, entender la descentralización como un proceso de transferencia competencial que solo puede ser impulsado por la reforma del ordenamiento constitucional y legal, puede también tener un efecto negativo sobre el objetivo perseguido. Si solo la ley es la herramienta idónea para obtener los cambios de conducta deseados en la sociedad y para implementar una política pública descentralizadora, el éxito o fracaso de las reformas dependerá de la voluntad de la mayoría parlamentaria

y su valoración respecto del adecuado equilibrio en la distribución de las funciones y atribuciones de gobierno y administración. En esta materia conviene notar que el traspaso de competencias a entidades descentralizadas siempre involucra una pérdida de una cuota o porción del poder político para las autoridades estatales o nacionales, las que incluyen a los propios integrantes del Congreso. De ahí que las barreras para el cambio normativo sean más altas, desde un inicio, en relación con otras reformas del ordenamiento jurídico.

Además, un proceso de descentralización que pretenda alcanzar un grado de significación política permanente, por fuerza, debiese otorgar una potestad normativa de rango legal a los niveles de gobierno y administración subestatales. En este campo los símbolos son poderosos. De hecho no es casual que las leyes europeas se denominen “reglamentos” y no leyes. Es probable que asignar el carácter de ley a una norma emanada de un órgano territorial colisione con algunos imperativos constitucionales o técnico-jurídicos, pero sin una mínima potestad para fijar decisiones con vigencia permanente, la autoridad traspasada pierde legitimidad social.

Como sea, si el cambio que promueve la descentralización tiene como corazón la regulación constitucional y legal, es probable que el traslado de competencias se haga más lento y formal que lo deseable.

CONSIDERACIÓN FINAL

La descentralización es un concepto que se construye como polo opuesto de la centralización y, por lo mismo, adolece de la misma debilidad conceptual que su referente. Si la idea de centralización, en concreto, nos genera dudas acerca de su ámbito y grado, la misma interrogante surge ante la descentralización. Como sea, la descentralización tiene relevancia en Estados que rechazan o limitan la posibilidad de contar en su territorio con varios centros de significación política y es irrelevante en territorios que admiten pluralidad de centros políticos.

La relación entre organización política y territorio se ha configurado en la historia de distintas maneras. La polis griega no admitía la posibilidad de expandirse territorialmente, pues se entendía que dicha expansión dañaría el alma que unía a la comunidad política, propia e irreplicable. El modelo imperial romano, en contraste, permitía la expansión territorial sobre la base del reconocimiento de múltiples centros políticos de distinto nivel, cada uno con su identidad, pero unidos en aquello que sustentaba el gobierno y administración común. El Estado moderno admite varias modalidades de organización territorial, las que se ajustan a los modelos de Estado unitario o Estado federal, que son los que acogen uno o múltiples centros de impulsión política. En cada territorio dotado de un centro, eso sí, existe un aparato estatal predominante, cuyas relaciones de distinta naturaleza con otros Estados determinan la pertenencia a uno u otro modelo.

La ciudad es la sede y centro de la política. La política es una realidad que requiere la reunión permanente de seres humanos y por lo mismo se desenvuelve, material y simbólicamente, en los espacios proporcionados por la ciudad. Para descentralizar se requieren ciudades que sean capaces de asumir la función de centro de la política.

Por distintos motivos la ciudad ha sufrido un proceso intenso de *despolitización*, esto es, ha perdido parte de su ordenación y jerarquía como centro de la vida cívica.