



Descentralización de la Sociedad Chilena: Elementos Conceptuales para su Tratamiento

Roberto Orellana Arriagada
Magíster en Investigación Social y Desarrollo, Universidad de Concepción
r_orellana_arriagada@msn.com

Introducción

El siguiente trabajo ingresa en el cuestionamiento del “centro social”. No específicamente de lo que se puede considerar como el centro de las “cosas sociales”, sino de una función específica a la que se le pueda atribuir la capacidad de determinar estructuralmente el resto de funciones de la sociedad.

Asumiendo que nuestra sociedad chilena, puede compartir la mayoría de las características de una sociedad diferenciada funcionalmente¹, y sin querer ahondar en una discusión acerca de la calidad de esta modernidad, parece sensato pensar que al menos existen ciertas combinaciones que aún cuando replican modos más o menos segmentados o jerarquizados de funcionar, sigue en pie la idea de una independencia de estas funciones que puede ser reconocida incluso en la comunicación de lo cotidiano expuesta por los medios de comunicación de masas: *la política no es atractiva para los jóvenes, la justicia (el derecho) no funciona, el arte nacional está en despegue, la economía nos tiene complicados, etc., etc., etc.*

Ahora bien, si no existe una centralidad en lo social, esto es, un jerarquización de funciones relevantes, es necesario reintroducir nuevamente el cuestionamiento cuando se habla de descentralización, y sobretodo cuando se dice que esto sólo es posible gracias a la diferenciación de la política.

Y esta es la médula de la investigación, proponer que en tanto la política puede hacer “algo” para su propia diferenciación, en la espera de ese algo, hay otros sistemas que ya jugaron sus cartas y se le han adelantado bastante, diferenciándose de modo tal que perfectamente puede ser entendido como una *descentralización particular*. La pregunta entonces es ¿si la política tampoco es y puede ser el centro de lo social, cómo puede ser probable que la sola modificación de estructuras políticas – administrativa y política, como expresión de la «modernización estatal» – permita la concreción de expectativas de diverso orden social – educativo, artístico, jurídico, económico, etc.?

¿Por qué la descentralización?

La descentralización puede entenderse como el opuesto lógico a la centralización. Este último término, remite a una forma específica de control de la variación, mediante la predefinición de selecciones según diversos criterios de relevancia para el desempeño legítimo de decisiones vinculantes. Si se quiere es un aspecto operativo del poder, que como medio de comunicación simbólicamente generalizado, se encarga de resolver el problema de la doble contingencia. Esto es, eliminar o dejar latente la independencia selectiva que ego y alter produzcan interdependientemente.

Distintos son los criterios que justifican el papel el centralismo entre los que destacan²:

¹ Esto es: una política, una economía, un derecho, una educación, una religión, un arte, etc. claramente definidos e independientes unos de otros.

² Fourtoul, F. (1993) *Procesos de Desconcentración y Descentralización. Estudio comparativo: casos de Francia y Colombia*, en IV Congreso Chileno de Sociología: Modernización, democracia y descentralización. Chile, impr. La

- a. Manejo de los recursos (economía, eficiencia)
- b. Mantenimiento de cuotas de poder (de decisión)
- c. Distribución de las responsabilidades

En el primer criterio, la ejecución centralizada del gobierno (como detentor del poder) sirve como justificativo para el control de los costos. No sólo porque se establecen restricciones de los gastos – que es lo que resulta evidente – sino porque las distribuciones de recursos entre las diversas necesidades de administración, son generadas bajo el supuesto de la equidad. No se trata de la focalización³, sino de homologar criterios de asignación, que superan los argumentos de la diferencia. Esto es, dejar ausente la respuesta al problema de las expectativas regionales, en función de una «democratización de necesidades» en la que descansa, al igual que en los otros dos criterios, la idea de legitimidad que se extiende a los aspectos técnicos de la administración del poder: se hace improbable una justificación de mayores recursos en determinadas zonas geográficas, porque lo correcto o lo incorrecto de tal asignación, es difícilmente abordable por la alta complejidad que implicaría (nuevos mecanismos de información, cambios en la estructura del gobierno, desarrollo de capacidades para el manejo de los datos, mecanismos de fiscalización, etc.).

Por su parte los otros dos argumentos están interrelacionados y bien podría entenderse a esta distinción decisión/responsabilidad, como artificiosa. No obstante, esto sólo cumple una función analítica. Por una parte las decisiones, como mantenimiento de cuotas de poder, buscan mantener el control mediante la anulación de iniciativas autónomas, a favor de la «unidad política» – conservando así, una línea de mando que opera jerárquicamente. Esto es, estandarizar la comunicación de una «visión de país» inhibiendo particularidades que supongan separatismos territoriales. Por otro lado, la distribución de responsabilidades cumpliría la función de invisibilizar el conflicto, o dejar sin referente local de deslegitimación, ya que decisiones observadas como erróneas, irreales, ilegítimas, etc. dejan de ser atribuidas a una autoridad inmediata, debido justamente a la conservación de una cadena de mando que va generando una suerte de «irresponsabilidad organizada»⁴: nadie tiene la culpa de nada, sólo se obedecen instrucciones de la autoridad central.

Descentralización y desconcentración

Frente a estos criterios que sostienen al centralismo como forma de desarrollo del sistema político, la descentralización se constituye como concepto politológico⁵ que cuestiona el carácter legítimo del mismo, mediante la comunicación del anti-paternalismo burocrático, y la flexibilidad para la gestión autónoma de los territorios que favorezcan entre otras cosas, la estructuración de redes económicas para afrontar

Nación. Fourtoul sin embargo, los define como: a) Aplacamiento de iniciativas autónomas b) Imperativos económicos y c) Imparcialidad, p. 92.

³ No se quiere decir que no exista «focalización» de hecho siempre se argumenta de parte del Estado, una focalización de recursos en agua, luz, etc. La idea señalada apunta a que aún bajo la comunicación de la focalización, esta opera de manera ciega frente a las diferencias territoriales que pugnan por mayores recursos. Al respecto ver, González, J. & Salamanca, F. (1993) *Heterogeneidad regional y equidad en programas sociales*, en IV Congreso Chileno de Sociología: Modernización, democracia y descentralización. Chile, impr. La Nación.

⁴ Aunque el concepto remite específicamente al fenómeno de la sociedad de riesgo, es utilizado aquí sólo para radicalizar la comprensión. Para una revisión más acaba de este concepto ver, Robles, F. (1988) *Responsabilidad versus Irresponsabilidad Organizada. Un dilema de las sociedad de riesgo* en Revista Sociología y Política, N° 10. México, Universidad Iberoamericana.

⁵ Amorós, M. (1999) *Descentralización como acercamiento a la ciudadanía*, en Botella, J. (coordinador) La Ciudad Democrática, Ed. El Serbal, Barcelona, España, p. 176.

desafíos de contexto. En caso alguno estas comunicaciones remiten a expectativas radicales tendientes a dividir un espacio nacional, y aún cuando pueden entenderse de manera bastante genérica, la idea central que subyace en el concepto descentralización, está íntimamente ligada con la capacidad de autoorganización territorial. Es decir, en su discusión existe un cruce transversal entre los temas de la organización política de un espacio – proyectándose más allá de lo específico de un gobierno local – para incrustar su debate en aspectos reformistas del aparato estatal en general.

Pero esta es una imagen simple y un tanto bondadosa del «tema». Diversos enfoques, conceptos y tratamientos dados a la información, hacen de la descentralización – dentro de un contexto democrático – un tema de discusión reciente, en razón del cual, no existen consensos sedimentados relativos a los objetivos buscados, características, y perspectivas futuras para la descentralización. Por el contrario, su discusión es más bien contradictoria, o al menos confusa. Por sólo dar un ejemplo significativo para la descripción en curso, la definición de descentralización dada por el parlamentario Zarco Luksic, limita este tan manoseado carácter autónomo y «creativo» de la descentralización, perfilando a este como un proceso cooperativo y jerárquico:

«descentralización no es sinónimo de independencia e incluso de autonomía total, sino que es preferentemente coordinación y cooperación entre el gobierno central y los gobiernos territoriales infraestatales»⁶

«Tradicionalmente» – si con ello se describe la discusión generada en centros académicos, organizaciones no gubernamentales y otras, no ligadas directamente al aparato estatal, la comunicación de la descentralización contiene una referencia directa a la autonomía y flexibilidad de las decisiones, por lo que la definición anterior, sólo muestra las diferencias de posición de los observadores, que se destacan, de manera evidente, por su carácter funcional y sus posibilidades experienciales; por un lado se mira a la descentralización como proyecto que contiene expectativas de orden diverso, mientras que por otra, se la ve como un proceso en curso, que aún cuando puede ser perfectible, no es más de lo que podrá ser: una distribución de servicios y funciones ordenados jerárquicamente.

En consecuencia, cabe la pregunta de si el sesgo normativo de la definición de descentralización de Zarco Luksic, lo es tan sólo por afán volitivo, o bien lo es, por una cuestión de realismo. Independientemente del tipo de valoración asociada a tal o cual definición – que por lo demás no objeto de interés de esta investigación – sólo cabe hacer presente esta distinción que separa a la latencia de lo manifiesto, o si se prefiere entre la expectativa y la experiencia. El siguiente apartado describe de manera parcial esta distinción, advirtiendo desde ya una serie de interrogantes que se irán despejando de modo gradual en este marco teórico.

A. Descentralización (distribución de decisiones)

En la propia etimología del término descentralización, es posible comprender la relación entre espacios: descentrar, quitar el centro, o de manera algo más precisa y contextual, hacer de la periferia, y no sólo del centro, un lugar de relevancia social. Lo anterior se traduce en la identificación de espacios que pretenden hacer visible su diferencia para quebrar el principio de legitimidad que el centralismo suponía en la administración homogénea del poder, poniendo de cabeza los criterios de eficacia y eficiencia subsumidos en el manejo centralizado de recursos y responsabilidades. Ahora el acento estriba en los modos

⁶ Luksic, Z. (1992) *Algunos contenidos fundamentales de la descentralización regional y municipal. El concepto de autonomía, el orden económico de la descentralización y una visión gradual del proceso*. En, Cuadernos de Análisis Jurídico. Universidad Diego Portales, Santiago, Chile N° 20, Enero, p. 36.

particulares que tienen estos «espacios periféricos» de definir los modos estratégicos de administrar el poder local.

La autonomía de las decisiones, quizás como rasgo característico de las definiciones circundantes referidas a la descentralización, aparece siempre como la paradoja de la expectativa que pugna por la independencia de la «periferia». Independencia que por cierto – y de ahí su paradoja – es resuelta por el «centro» que otorga los espacios para la intervención organizada de una localidad (región, provincia, comuna, etc.). Es decir, no debe haber engaño, la apertura a final de cuentas, no ocurre mediante el conflicto, la lucha o el «movimiento social» – por lo cual nunca se podrá hablar de separatismo o federalismo – sino simplemente por las posibilidades «más crecientes» de irritación de la estructura organizacional centralizada.

Este carácter cuantitativo de la descentralización, es decir el de aumentar, se entiende tanto para la disposición de recursos, como la propiedad de administración particular y específica de estos mismos recursos, en el contexto de un territorio determinado, que desde luego no es el centro. Esta autonomía «a medias», o autonomía tutelada, se regula bajo el permiso de un centro que organiza las demandas, y estructura a la descentralización, como suerte de estrategia general de estrategias específicas, que corren por dos grandes rutas:

1. Administrativa (mejores servicios)
2. Política (mayor democracia)

Es aquí donde se esclarece a la descentralización como concepto asociado a la política – al menos de manera genética. La gran mayoría de, sino todas, las definiciones suelen postular a la distribución de decisiones como un aspecto reformista del aparato estatal, que se actualiza para enfrentar los «desafíos de contexto»: globalización, liberación de mercado, democratización de tecnologías en función del uso y posesión de dinero, etc, etc. Por lo que este centro y esta periferia, en lo concreto, no es nada más que la propia estructura organizativa del Estado, que busca formas más adecuadas de diferenciación, mediante la emergencia de nuevos subsistemas organizacionales⁷.

B. Desconcentración (distribución de servicios y funciones)

De modo casi transversal, se observa que la desconcentración, no presenta demasiadas variaciones conceptuales, entendiendo a esta como una distribución de servicios:

*«Es la técnica que consiste en transferir competencias del Estado, más o menos amplias a un agente local (prefecto) pero jerárquicamente ubicado en posición subordinada, este agente local no posee más que un margen muy limitado de iniciativas».*⁸

De modo abstracto, la desconcentración puede ser entendida como el marco de las posibilidades de la descentralización, es decir, la base social y física, de la facultad de ejercer la autonomía. Sin edificios, sin personal capacitado, sin servicios que ofrecer, etc., no existiría razón lógica para hablar de descentralización en términos de autonomía, y ni siquiera en términos de cooperación o de sumisión a la autoridad central. El problema es que de la discusión acerca de la desconcentración, que por cierto es bastante menos acabada y voluminosa que de la descentralización, se extraen una serie de inquietudes que

⁷ De que otra forma puede ser, si la composición de las organizaciones, al menos desde la perspectiva constructivista sistémica, se comprende bajo la pertenencia de comunicaciones que deciden.

⁸ Fourtoul, F. *Ibidem*.

vuelven nuevamente sobre el carácter funcional de las definiciones, así como del «lugar de observación» de los sistemas que las articulan.

Si entendemos a la desconcentración, como la distribución y operación de servicios, y que estos servicios operan de modo similar, o «igual» en todas las regiones del país, no se entiende entonces, porque debe haber una definición diferente o distintiva de la descentralización, cuando las posibilidades de intervención estatal, quedan encerradas, organizacionalmente, en las funciones que sus distintos servicios son capaces de hacer y ofrecer. Si desconcentrar es distribuir y administrar servicios, y la libertad que pueda poseer esta desconcentración está directamente ligada a la concordancia o el permiso de instancias superiores, no queda claro (porque no se sabe) sobre la base de qué, alguna autoridad local, podría entender a la descentralización como autonomía, o distribución de decisiones. O sea, preguntarse si una organización (en este caso el Estado) puede decidir sobre las operaciones de otras organizaciones, es de una candidez casi indescriptible: obviamente que la respuesta es no. En el mejor de los casos, puede establecer un marco regulatorio normativo, que se considere legítimo por ser legal, pero no puede, ni podrá determinar, el curso de otras organizaciones, porque sus operaciones no pertenecen a la red de decisiones específicas de otros sistemas sociales, en los cuales se han diferenciado otros sistemas funcionales: educación, derecho, economía, etc. Nuevamente, ¿descentralizar sobre qué?, ¿ser autónomo de qué?

Lo anterior no pretende llevar a la discusión de la muerte, o no, de la descentralización, ni hacer mofa de la inocencia de autores que en lugar de establecer correlaciones entre expectativas y experiencias, sólo han abultado de papelería a los «centros de investigación regional». El mismo Boissier considera que la mera descentralización administrativa⁹, definida según el párrafo anterior, se entiende como desconcentración, pero si existe una descentralización política (por tanto del decidir autónomo, y no meramente administrativo) está sólo existe como ideario, pero no como un hecho que se pueda considerar real, en función de una diferencia contrastable entre pasado y futuro.

En el fondo pareciera que aún cuando no se quiera renunciar a la validez del carácter autónomo de la descentralización, conviene preguntarse si en algunas de las formas de diferenciación sistémica, se encuentran posibilidades más altas de generar espacios donde la comunicación de la autonomía, como descentralización de las decisiones, sí sea algo relevante. Dicho de otra forma, considerar la alternativa de que la validez de una «reforma estatal», sólo cabe como distribución de funciones (desconcentración), no existiendo mayores márgenes de complejidad intrasistémica de esta organización, dada su propia determinación estructural, y por tanto, entender que la descentralización puede ser un marco de sentido para otros sistemas sociales (organizaciones) no asociadas al Estado.

Carácter Utilitario de la Descentralización

La Contención de Expectativas

El carácter funcional de la descentralización difícilmente puede ser descrito a partir de la comunicación de la «planificación operativa», o de la ejecución de decisiones que buscan la transformación de un objeto social en otro. Sin embargo, ello no significa, y esto hay que entenderlo, un menosprecio de su valor conceptual, aún cuando sólo sirva para comparar lo que aún queda por hacer. Esto es importante, ya que se reconocen tanto las oportunidades, como los logros evolutivos de la sociedad «regional», al establecer

⁹ Boissier, S. (1990): *Región del Bio Bío: Veinte años de Política Regional*. En: territorio, Estado, Sociedad. Reflexiones sobre la Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. Ed. Pehuén, Santiago Chile (pp. 207-243), p. 226-227.

distinciones que permiten generar identidad: hay algo que es nuestro, es de acá. Desde luego, resulta cuestionable pensar que esta «identidad regional», se traduzca en un modo local de hacer las cosas (no existe argumentos empíricos que lo puedan sostener¹⁰) pero sí, al menos, en la consideración de expectativas valoradas para la gestión de un territorio específico.

La serie de estimulaciones generadas en la sociedad a partir de la comunicación de la descentralización, encuentran resonancias en el Estado, desde las cuales poder establecer diferencias que legitimen el cuestionamiento de los presupuestos del centralismo. Es de esta forma que se ha podido generar cambios, por lo menos conceptualmente, del rol que deberían jugar los niveles administrativos del Estado; municipal, provincial y regional¹¹.

El carácter funcional de la descentralización, como estímulo recursivo de la «comunicación regional», puede ser observado en la planificación de la administración, que sigue tanto parámetros locales como nacionales. Esto permite a la política, comunicar respecto de estrategias nacionales y regionales de «Desarrollo»¹², que no obstante, difícilmente son reconocidas en los ámbitos sociales a los que ellas remiten, sin encontrar consenso, en los plazos, los presupuestos y las responsabilidades designadas por los organismos estatales¹³. Este el claro caso de las estrategias de desarrollo de la región del Bio Bío, donde incluso en el valor instrumental de dicho programa, es fuertemente cuestionado por quienes deben decidir sobre el inicio y avance de las metas propuestas. Por ejemplo, en el año 1998, quien escribe estas líneas estuvo a cargo de la evaluación «política» de la estrategia regional de desarrollo, correspondiente para los años 1993-1998¹⁴. Entre las principales conclusiones, se encuentran la nula identificación con los presupuestos operativos que estructuraban la estrategia, y más aún una total confusión o desconocimiento de la misma. En el mejor de los casos, pudo ser entendida como un horizonte de expectativas que resumen el sentir de algunas organizaciones, pero no una herramienta a partir de la cual se guíe la asignación de recursos, ni la promoción de compromisos. En definitiva, el transcurso administrativo de esos años, y me atrevo a pensar que también en los actuales, no puede estar definido en términos de logros o fracasos con las metas propuestas, sino simplemente observar algo que no fue ni necesario ni imposible.

¹⁰ Por ejemplo, la investigación de mercados, aún cuando pudiera tener un alcance nacional, no siempre se corresponde con la búsqueda de información dentro de las regiones creadas por el Estado. Esto es así, a sabiendas que el comportamiento de variables del mercado de productos, es más bien homogéneo, lo que caracteriza al consumo mediante segmentaciones de orden más cultural (de estilo de vida) y no de diferencias geográficas.

¹¹ Decididamente, a partir de 1990 la reciente democracia nacional expande su campo de resonancia abriéndose programáticamente a las expectativas tendientes a des-estratificar la política, y a procurar cambios estructurales que supongan un aumento en las capacidades de selección política de la sociedad. Esto se condensa en la retórica de la «democracia de la democracia», «participación ciudadana» que generó la modificación a la ley de municipalidades y creación de gobiernos regionales.

¹² No me detendré en describir las versiones entendidas del Desarrollo. Más precisamente, creo advertir que resultará más conveniente entender a este como un elemento que en la dimensión objetiva de la complejidad se transforma en tema de la sociedad y no sólo la política, por lo que sus versiones pueden ser tan disímiles como congruentes según el punto de vista de cada observador. Propositivamente, pienso considerar al Desarrollo, como la capacidad que la sociedad construye para el aumento de las posibilidades de selección social, vinculando a esta definición con la comunicación de la calidad de vida, del crecimiento económico, de la superación de la pobreza material, etc.

¹³ Este es el caso de los empresarios, sindicatos, universidades, etc., que aún cuando se pueden considerar fuente de información para la elaboración de estos documentos, no han sido después llamados, a la coordinación, ejecución y fiscalización de las «metas» establecidas en los mismos.

¹⁴ Este estudio estuvo encargado por la SERPLAC de la Región del Bio Bío, y en el se incluyeron a 10 parlamentarios (4 senadores, 6 diputados), 20 alcaldes, distribuidos en las 4 provincias, y a 17 consejeros regionales. El estudio es eminentemente cualitativo, cuyo técnica de recolección de datos fue una entrevista orientada y semi-estructurada.

Al respecto, se suele insistir en factores que obstaculizan y favorecen las condiciones para la emergencia de la descentralización, pero siempre bajo una óptica de control de la contingencia que resulta tan artificiosa como voluntarista. Desde luego, un sistema siempre ve a su entorno de la única forma que puede verlo – según su determinación estructural¹⁵– lo que no significa que esta construcción del entorno, se corresponda punto por punto, con las observaciones de otros sistemas que están en ese entorno, aún cuando estas otras observaciones se organicen según un cálculo de probabilidades.

Esta forma de comprensión del entorno, como en el caso del sistema científico que dispone de modelos estadísticos para establecer dependencias, no se puede considerar errada, pero sí es discutible cuando se hace el recuento de los resultados¹⁶. Boissier por ejemplo, indica que para una correcta planificación, existen variables claves que deben ser ingresadas: calidad y hostilidad del *entorno*¹⁷. Pero esta forma de distinguir, carece de solidez al desprestigiar el amplio margen semántico que pueden contender ambos términos. Primero porque no son conceptos que ontológicamente pueden ser descritos y utilizados, sino una construcción de parte de un observador interesado. Y segundo, que este mismo proceso de construcción social, se puede replicar de modo equivalente, pero no igual, en otros sistemas que observan también a la región como entorno.

Cabe preguntarse por la razones que sostienen a la comunicación de la descentralización, cuyos avances son contingentes para hacer frente a una «problemática» (la del centralismo) que a pesar de estar descrita y reconocida, es irresuelta. El que la sociedad carezca de centro, puede ser la base para encontrar esta justificación.

Además de la superación de la dictadura militar, como factor limitante la capacidad de diferenciación sistémica de la política, los elementos causales que subyacen al desarrollo de la comunicación centralismo/descentralización, pueden quedar definidas en la discusión relativa a las «megatendencias» socioculturales, que precipitan una serie de efectos que disparan aún más la desintegración de las sociedades en sistemas funcionales independientes, diferenciados a su vez en múltiples subsistemas.

El carácter globalizado de estas tendencias, derivado por el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación masivos, es en principio la causa que atraviesa no sólo a la política, sino todos los sistemas funcionales de la sociedad, destacando entre ellos, a la economía.. Apertura externa con exigencias para la competitividad, es el discurso que avala a lo local, en favor del quiebre de las dependencias centralistas. Unido a la generación de alternativas de recambio en la administración de las decisiones vinculantes, y me refiero con exclusividad al caso de Chile, conforman el panorama que hace probable el despliegue de expectativas de orden diverso (más democracia, más autonomía, más recursos, más y mejores servicios, etc.). Por lo mismo, la diferenciación sistémica de la política, puede ser observada a partir de las irritaciones producidas, por ejemplo, en la economía, que de manera distinta desde luego, reasignan el sentido otorgado a lo local, como regional.

¹⁵ Este y otros conceptos propios del constructivismo sistémico, abundan a lo largo de toda la obra de Niklas Luhmann, en especial a partir de 1980. Para el caso específico del determinismo estructural, convendrá recomendar al lector, la Lección N° 4 de Luhmann, N. (1996) *Introducción a la teoría de Sistemas*. Universidad Iberoamericana, México pp. 77-97. Publicado por Javier Torres Nafarrete.

¹⁶ Específicamente, la política también puede hacer «cálculos» respecto del éxito o fracaso de sus operaciones, y se puede servir de la comunicación de otros sistemas, como el científico, para dar consistencia a sus operaciones. Lo que pretende esta idea no es que se sustituya el cálculo por el azar, sino de que nunca será posible contemplar todos los elementos que pueden incrementar o reducir los riesgos de una comunicación que pretende vincular a otros sistemas en una meta que quizás nunca fue común.

¹⁷ Ver, Boissier, S. (1998): *Teorías y Metáforas del Desarrollo Regional*. En: Revista Austral de Ciencias Sociales N° 2. Universidad Austral de Valdivia pp. 5-18.

La forma diferenciada de entender un espacio y sus «relaciones sistémicas», tiene consecuencias en la capacidad de focalización de las operaciones políticas de orden regional, donde la comunicación de la descentralización no logra consolidarse como función orientativa de la decisión. En su valoración positiva, esta comunicación adquiere un perfil residual y crítico tanto de las operaciones del Estado, como de las capacidades – o incapacidades – de resonancia de otros sistemas en el entorno, jugando un rol de albergue para las esperanzas de una «verdadera regionalización». Lo central sin embargo, es que esta desesperanza, como «problemática» por la meta no cumplida, no puede buscar culpables fuera de los límites de la propia estructura organizacional del Estado. Es decir, sus problemas son siempre internos y autoproducidos tautológicamente. Aquí no cabe el argumento de que la «realidad es obstinada», sino de comprender que el entorno construido es resultado de los mecanismos de observación que se tienen, y que de manera errónea, presumen una construcción del entorno *regional*, que además de ser real, es también factible de intervenir según lo planificado. Nuevamente, la construcción de lo regional no puede ser una extensión unilateral desde los presupuestos descentralizadores de la política, sino una comunicación de valor contingente en la diversidad sistémica.

«Una región – para los efectos de la planificación del desarrollo regional – es cualquier territorio continuo en el que resulta factible una práctica de planificación multisectorial que represente un vector horizontal en el que sea posible reconocer – con una ponderación variable en cada caso – componentes de planificación económica, técnica, social, política, espacial, ambiental, etc. (Boissier, 1982)»¹⁸

Estos componentes de planificación como Boissier llama, son los distintos planos de lo que él define como endogeneidad, concepto que a su vez, presume el contenido relevante para la planificación y la participación. Política, Economía, Ciencia y Cultura, son los elementos concursantes de toda estrategia. Sin embargo, el tratamiento que supone la planificación, como objetos de intervención de las decisiones, son difícilmente abordables, cuando la base de esta endogeneidad, queda resguardada en conceptos como «voluntad comunitaria» o «voluntad social» que en ningún caso se pueden estimar como vinculantes. La descripción mediante ejemplos, tampoco ayuda, pues aún cuando se entienda que para que una región se desarrolle y se descentralice es necesaria la participación voluntaria de diversas redes organizacionales, como sindicatos empresas, universidades, etc., no queda claro como resulta probable que algo como esto se traduzca en algo concreto.

El rol crítico¹⁹ que se le asigna dentro de estos componentes, a las empresas regionales, es un tema permanente no sólo en la obra de Boissier, sino en la de otros autores «tradicionales» de la discusión del Desarrollo y la descentralización, como Coraggio y De Mattos. No obstante es Boissier, quien da paso a destacar las características funcionales de una empresa regional, las que sobrepasan, o dejan ausentes, el debate relativo a la propiedad de los activos, la residencia de sus propietarios y las suposiciones ideológicas respecto de los mismos. Para Boissier una empresa regional es aquella que está acorde con «objetivos de desarrollo regional».

«el ethos del empresario regional incluye un componente distinto de la racionalidad económica pura, que es el de asociar su conducta empresarial al desarrollo o progreso de su región. Por supuesto, el empresario regional no es ningún filántropo, sino un hombre de negocios cuya característica distintiva es

¹⁸ Boissier, S. (1990) *Propiedad del Capital y Desarrollo regional Endógeno en el Marco de las transformaciones del Capitalismo Actual, Reflexiones de la Región del Bio Bío.* p 248. En territorio,. Estado, Sociedad. Reflexiones sobre la descentralización y Desarrollo regional en Chile. Ed. Pehuén, Santiago de Chile. pp. 245-291.

¹⁹ Crítico porque la sustentabilidad de todo proyecto regional de Desarrollo, supone el crecimiento sostenido de la economía, como modo de articular interdependencias de orden político, científico y a fin de cuentas cultural.

que a igualdad de condiciones, prefiere hacer negocios en su región. Analizada su conducta ex-post, se observa que el empresario “regional” sacrifica niveles potenciales de lucro a favor de su pertenencia regional»²⁰

Puesta bajo la óptica del análisis organizacional de orden constructivista sistémico, y su forma de entender tanto el funcionamiento como la composición de las organizaciones, la cita anterior es tan discutible por pretenciosa como por inocente. La diferenciación funcional de la sociedad, crea sistemas de orden diverso que existen para la reducción de la complejidad que la sociedad misma ha generado. Economía, política, derecho, religión, educación, salud, etc., son sistemas que se diferencian internamente mediante mecanismos de variación, selección y estabilización – particulares a cada uno – dando origen a subsistemas. De otro modo, se aumenta la variación y especialización interna, para un mejor tratamiento de la complejidad. Esto se logra mediante las organizaciones a partir de las cuales se desprende la idea de que a todo problema de orden funcional, existe un correlato resolutorio de orden organizacional. En el caso de las empresas privadas, su forma de responder a las necesidades sociales, se orienta a favor de sistema de la economía, que busca resolver el problema de la escasez, y en el cual la comunicación dominante es el dinero. Así, las empresas privadas buscan el dinero, y existen en función de este. La red de decisiones que forman a estas organizaciones, tienen siempre de trasfondo la ganancia del dinero, por lo que es errado pensar que la genética de estas, se relaciona con la solución o el compromiso con otras formas de reducción de la complejidad. En abstracto, esto significa que el negocio específico de cualquier empresa, es contingente; puede ser vender madera como vender ropa, y las consecuencias en términos de empleo, de planes de jubilación, desarrollo de interdependencias para la formación de redes económicas, y otras – todas valoradas positivamente – no son en principio, la razón de existencia de ellas. En resumen, no será por una cuestión de simple voluntad el que una empresa se juegue o no por un proyecto regionalizador, sino por cuan relevante es para la empresa, el participar del logro de dichos objetivos. De manera más clara, conviene preguntar siempre, cuánto ganará una empresa por participar de estos objetivos regionales.

Este argumento no busca escandalizar, sino entender que lo social es improbable, más todavía cuando la comunicación de las intervención, como planificación, comprende códigos distintos: lo que para unos puede ser una expectativa loable, justificada, en fin legítima, para otros simplemente puede ser un mal negocio.

De todo esto se desprende de manera crítica, una serie de interrogantes a la comunicación de la descentralización, a partir de la propia relevancia que adquiere en esta comunicación, la dimensión temporal. Es decir, preguntar en virtud de qué cambios observables como diferencia del pasado y del futuro, la descentralización es verdaderamente una estrategia para el desarrollo de objetivos regionales, o si por el contrario, realizar la descentralización es en sí misma un objetivo. Preguntar además por los límites que definen significativamente a una región, y los alcances que en materia de planificación y administración pueden observarse. De momento me limitaré a describir con algo más de detalle, la contextualización de las operaciones derivadas de la estructura organizacional del Estado, en el valor asignado a la descentralización como forma de desarrollo selectivo.

El Estado y su retórica de la Descentralización

El sistema político es sin duda, entre todos los sistemas funcionales de la sociedad, aquel que presenta la mayor capacidad de resonancia, al asimilar un volumen más relevante de *irritaciones* desde los entornos

²⁰ Boisier, S. *Ibíd.*, p. 253.

sociales. La educación, las organizaciones, la “ciudadanía”, etc., imprimen tensiones de selectividad significativas en el sistema político, que son consecuentemente procesadas en el medio del poder que elabora decisiones vinculantes.

Pero así como existe un medio en el cual el sistema político puede operar, también existe un código que organiza las operaciones del sistema político. Este código, es la distinción: gobierno/oposición. Sin ella, no existe ni equilibrio interno, ni capacidad de autoobservación en el sistema y tampoco existe, particularmente en él, la Democracia. El código desaparece cuando no existe oposición y posibilidades de recambio en la detentación del poder. Ello inhibe la diferenciación de la política, al estratificar políticamente a la sociedad. En un sistema tal, no hay diferencias, es el poder omnímodo: Es la Dictadura.

Estas consideraciones no sólo son requerimientos de orden teórico²¹ sino además, metodológico. En este sentido, la probabilidad del “debate” demarca los límites temporales en los cuales se considerarán como válidas, las referencias informacionales a la distinción centralismo/descentralización. Esta decisión es coherente sólo si se observan las evoluciones de la comunicación del riesgo de la centralización, a partir de la instauración en Chile, de los *Gobiernos Democráticos*. Esto es, a partir de 1990.

Tomando en cuenta lo anterior, la experiencia chilena, en términos de descentralización tanto política como administrativa, difícilmente excede los 10 años, siendo este, uno de los primeros justificativos que se esgrimen por el precario carácter funcional de esta comunicación en la orientación de las operaciones políticas. Como dice Carlos Haefner:

«Hay que considerar que gran parte de la discusión politológica y sociológica en torno a la descentralización recién está asumiendo forma y contenido, particularmente una vez que comienzan a percibirse los resultados de las experiencias llevadas a cabo en los último 15 años en la región. Como se planteó anteriormente, tales discusiones no están eximidas de falta de claridad conceptual, de hecho se expresan en una suerte de sobreabundancias de terminologías y enfoques que, muchas veces, resultan a lo menos confusa.»²²

Esta observación puede resultar aceptable, en la medida de que no se considere a la diferenciación de la política, como un proceso que debe cumplir determinadas etapas para alcanzar la madurez y así asumir las responsabilidades que la autodeterminación de los territorios, necesariamente presuponen en su administración. En otras palabras se justifica en el sentido de considerar la descentralización como algo contingente, que no necesariamente deba proceder para una «correcta» diferenciación política²³. Si así ocurriera, bien debe entenderse tanto por la capacidad de resonancia de la política, como por el desarrollo de sus mecanismos de aprendizaje. Con esto deseo destacar, que lo central de mi argumentación no transita por considerar la descentralización bajo la distinción a favor/en contra, sino de observar desde el constructivismo sistémico operativo, la evolución y consecuencias potenciales de la comunicación de la descentralización²⁴.

²¹ Para que no se entienda mal. No quiero decir, requerimientos «para que la teoría funcione», sino para poder observar lo que hoy, en un contexto democrático, se puede entender como descentralización.

²² Haefner, C. (2000) La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su Discusión. *En Revista Mad N° 3, Departamento de Antropología Universidad de Chile.*

²³ Tampoco me interesa con esto, entrar en la discusión ideológica relativa a la descentralización. Es decir, si esta se corresponde o no con más o menos desarrollo capitalista, o de si la descentralización afecta positiva o negativamente los intereses populares, etc, etc.

²⁴ Acerca de los requerimientos para la descentralización, los expongo en el siguiente punto de este índice.

La evolución de la política, debe comprenderse simplemente como cambios que se dan en su estructura de manera autorreferencial, y no pueden observarse como avances adaptativos al medio. Ello supondría que el sistema político no sólo conoce la complejidad del entorno, sino que también posee las capacidades suficientes para establecer su adaptación al *medio*. En este sentido, la diferenciación de la política como adaptación, implicaría replicar cada una de las operaciones que existen en el entorno y vencer sus obstáculos mediante un desarrollo equivalente de su propia complejidad estructural, que desde ya se sabe, no sólo es improbable sino que imposible. Siempre el entorno será más complejo que el sistema, por lo que la respuesta a la pregunta por la adaptación, queda contenida en su propia condición existencial. O sea, su propia existencia como sistema, determina su adaptación intrínseca al entorno. El sistema está adaptado, sino simplemente no existiría.

Como todo sistema social, la política orienta sus operaciones según el sentido. Esto es, establecer selecciones frente a un abanico diverso de posibilidades que se categorizan de tres formas:

- a) El sistema y la sociedad (su propia función)
- b) El sistema y otros sistemas (como prestaciones)
- c) El sistema consigo mismo (como autoaprendizaje)

La política debe resolver el problema de determinar las decisiones vinculantes. Su medio es el poder, como *poder político* y su comunicación dominante es la *legitimidad*. Quien detenta el poder político en una sociedad funcionalmente diferenciada es el Estado, lo que obliga a determinar que la estructura de este poder, se encuentra distribuida en la propia estructura de puestos y cargos gubernamentales²⁵ incluidas todas sus variantes (ministerios, servicios, secretarías, etc.). Esta diferenciación funcional de la política, es posible además, mediante la Democracia, que organiza la relación entre el gobierno y la oposición, permitiendo la aplicación del código de la política en los diferentes *programas* que buscan la determinación de decisiones colectivas vinculantes. Así gobierno y oposición pugnan democráticamente por la detentación del poder, siendo está la única codificación que a la política le resulta relevante.

Este paréntesis, es lo que muy a grandes rasgos entiende el constructivismo sistémico operativo para describir las operaciones (entiéndase: comunicaciones) de la política. Para volver sobre la descentralización, es pertinente sostener que una vez establecidos los gobiernos democráticos, no existen cambios en la configuración geográfica que se estableció en el periodo de la dictadura, sino que se acogió el cuestionamiento de los criterios que sostenían a la administración centralista de estos territorios.

Queda sin resolver, si la conservación de dicha configuración responde a la consolidación de vínculos significativos dentro de los 13 territorios que componen al país. Del modo que fuera, los *avances* que en materia de descentralización democrática existen²⁶, transcurren por la vía de la reforma legal, que suponen

²⁵ Izuzquiza, I. (1990) *La Sociedad sin Hombres. Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*. Edit. Anthropos, España, pp. 298-302.

²⁶ Desde luego, el avance siempre depende del observador, y en este caso, la investigación sólo lo señala como lexema que identifica un tema. Desde el constructivismo sistémico, es improbable sostener avances porque lo social, aún cuando se entienda como proceso, no es algo lineal, y tampoco existen mecanismos que permitan informar respecto de las etapas que se deban cumplir para llegar a un objetivo. Sí así fuera todo sería más sencillo. El entorno siempre será más complejo que el sistema, y los sistemas en el entorno tampoco colaboran para la resolución de los fines perseguidos, en este caso, por la política. Esa es su paradoja: los sistemas sociales existen para reducir la complejidad, pero mientras más sistemas existan, más complejidad social se incorporará a la sociedad, al existir múltiples versiones de la sociedad. Esto siempre se desconoce de parte de sistemas observadores que pretenden

la estimación de argumentos que invierten el sentido atribuido a los criterios centralistas. Ahora lo eficiente y la responsabilidad en el manejo de los recursos, queda delimitado en las representaciones políticas que en cada territorio han de ser generadas.

«El nuevo escenario contextual nace de la interrelación entre el proceso económico de apertura externa al cual los países son empujados por la globalización, y el proceso político de apertura interna al cual son también empujados los países, ahora por la fuerza de la descentralización»²⁷

Ya no es el tratamiento equitativo de los problemas, sino el reconocimiento de diferencias que bien deben (porque tendrían el derecho) organizarse o al menos construir propuestas para la solución de los temas, que en la discusión democrática emergen, como problemas: pobreza, equidad, democracia representativa, derechos ciudadanos, participación, etc.

Estos temas, que pasan a formar parte de la agenda programática del gobierno central, se construyen y se organizan a partir de diversos focos de irritación: movimientos sociales, comunidades profesionales, y la propia racionalidad de la burocracia, plasmándose en comunicaciones (decisiones/acciones) de orden diverso. Sin embargo, es de propio reconocimiento del gobierno central²⁸, que la comunicación de la descentralización, es particularmente voluntarista y prospectiva, antes que ser un verdadero elemento del esquema político programático. Prácticamente resultan una manifestación de intenciones, organizadas en una serie de principios valóricos como:

1. La profundización de la democracia
2. Modernización del Estado
3. Integridad del Desarrollo

1. En el caso chileno particularmente, la profundización de la democracia va de la mano con el desarrollo de la política y su forma de diferenciación interna. La profundización democrática, es ir más allá del triunfo del NO, y hacer del sufragio universal y secreto el vehículo que permita una verdadera representación de expectativas de la sociedad, mediante el aumento de la variación interna del sistema político: nuevos cargos y servicios; nuevas estructuras y definiciones de espacio de representación.
2. Como se anticipó, la modernización del Estado, es el elemento que condensa las expectativas que subyacen a todo proyecto descentralizador, aunque sea a nivel ideal, o teórico. La modernización del Estado, no es otra cosa que aumentar su capacidad de resonancia para responder a los múltiples focos de irritación que debe procesar. Esto se ha traducido en una desconcentración de sus servicios, que con mínimos márgenes de operación autónoma, deben resolver las necesidades que la propia estructura organizacional ha generado: impuestos, fiscalizaciones, infraestructura, etc.
3. Integridad del desarrollo, es la función que busca incorporar un carácter multidimensional, a nociones normativas del desarrollo que estaban determinadamente estructuradas en base al

planificar, y suponen que son capaces de anticipar las contingencias que sobrevendrán en el desarrollo de los objetivos que estos sistemas se planteen.

²⁷ Boisier, S. *Teorías y Metáforas del Desarrollo Regional*. p. 14. En: Revista Austral de Ciencias Sociales N° 2. Universidad Austral de Valdivia pp. 5-18.

²⁸ Ver por ejemplo, *El Chile Descentralizado que queremos: Un proyecto de todos*. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile (2001). Imp. LOM, Santiago de Chile.

desarrollo del sistema económico y sus formas de diferenciación interna (mercados y competencias / empresas y consumidores). De ahí que la integralidad del desarrollo, se engarce con el discurso de la superación de las condiciones pobreza material, bajo el rótulo eufemístico de *crecer con equidad*, y slogans del tipo *los pobres no pueden esperar*. La integración del desarrollo, procurará centrar las decisiones en la promoción de las expectativas económicas, sin desconocer los requerimientos de estratos sociales que deben mejorar sus condiciones de ingreso como forma de aumentar sus posibilidades de selección.

Con todo, la descentralización no ha podido estabilizarse como comunicación institucionalizada, y sigue en pie, desde las propias variantes locales del gobierno central, su contenido potencial para una verdadera democratización²⁹. Los cargos son nuevos y existen también nuevas estructuras y espacios físicos sobre los cuales tomar decisiones, pero no es por la vía del voto que esto se realiza en la actualidad. Por esto es que siempre lo real vuelve la mirada sobre la desconcentración, pero no sobre la autodeterminación, por lo que sólo la modernización del Estado, como desconcentración de sus servicios, y la Integración del Desarrollo, como esquema genérico de la política gubernamental han tenido un espacio de reconocimiento, con independencia de si lo que se ha hecho funciona o no, o de si es lo correcto o no.

Lo anterior no significa el abandono de la comunicación de la descentralización, pues el Estado aún conserva modos de procesamiento de las irritaciones que amparados en los principios mencionados, fundan otros elementos sobre los cuales continuar la comunicación de la descentralización como autoorganización:

1. Autonomía
2. Participación
3. Equidad

La autonomía es la razón de ser de la descentralización. No obstante, la descentralización como autonomía, no se explica por sí misma. Más allá de los argumentos entregados precedentemente, no se sabe bien sobre qué, o a qué nivel de la estructura organizativa del Estado, se expresa la autonomía, y cuales serían esos indicadores. Participación, y equidad en tanto, son conceptos que se vinculan colectivamente de acuerdo a indicadores específicos: elecciones, y *programas sociales* (estos últimos, entendidos como servicios de subsidiariedad). Desde luego, esto no agota la multifacética forma de entender uno y otro término, pero estos indicadores son relevantes en la medida en que expresan operaciones de la política, que son puestas en uso por la sociedad. Esto lleva a destacar a estos dos elementos como portadores de una calidad diferente al de autonomía, ya que poseen una condición de proximidad y certeza que se pueda dar en incluso en la cotidianeidad del barrio. Participación y equidad, son la expresión de transformaciones legales que crean una nueva versión territorial del gobierno, como autoestímulo de la legitimidad: El gobierno regional, y la ley de municipios.

El primero de ellos es una instancia de representación del gobierno central. Está encabezada por un intendente que preside al *consejo regional*, los que llevarán a cabo la administración del Fondo nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en coordinación con las decisiones estratégicas del gobierno central (las que suponen tanto la participación como la equidad). Ambas instancias, son designadas: el primero por el presidente de la república, el segundo por los partidos políticos con representación parlamentaria.

A nivel municipal, se crean nuevas comunas, como también se alcanzan modificaciones en materia legislativa relativa a la elección de alcaldes y la creación del consejo municipal. Esto último es más relevante y consistente con el principio de participación, y aún cuando puede observarse como una

²⁹ Ver *Estrategia Regional de Desarrollo, Región del Bio Bío*, para los años 1995-1998, y 1998-2003.

expresión verdadera de autonomía, lo cierto es que desde los municipios existen fuertes dependencias a nivel de recursos con el gobierno regional, y este con el gobierno central, replicando una cadena de problemas para la coordinación de estrategias nacionales, regionales y comunales de *Desarrollo*.

Los problemas son técnicos, tanto para la asimilación de funciones, como para la ejecución de líneas de trabajo³⁰. Tampoco son problemas nuevos, y permiten retomar la discusión de la descentralización, mediante la creación de instancias de evaluación (congresos, seminarios, etc.) que se destacan siempre, por ser más de lo mismo. Desde principios de los años 90, que los problemas de recursos, así como de representación, son conocidos y están presentes en la propia comunicación de las variantes locales del Estado (subsecretarías, consejo regional, los propios parlamentarios, etc.)³¹. Los problemas son *temas* que reflejan la mantención de expectativas de una descentralización político administrativa, que conserva de base, la diferenciación de subsistemas políticos «locales» mediante mecanismos como el sufragio universal – para las autoridades que conforman el gobierno regional (consejeros y presidente) – como modificación a la ley que regula la elección del alcalde, limitando el número de periodos elegibles³², entre otras. Es decir, los problemas se convierten en tales, según la propia observación que la política hace del entorno, siendo entonces problemas generados por estímulos o irritaciones del entorno, y más específicamente, de sistemas en el entorno.

La lógica tras los argumentos, posee claramente un perfil legal, y enfrenta el problema de la legitimidad tanto de la propia participación, como de la equidad en la distribución de recursos de los programas sociales. Es decir:

1. Elección directa de representantes regionales (Intendente y consejeros regionales)
2. Disponibilidad de recursos humanos: profesionales y administrativos
3. Equipamientos e insumos para la adecuada operación de servicios
4. Uso eficiente de la infraestructura, para la disminución de los costos fijos

La participación, está relacionada con la legitimidad y por tanto con la comunicación dominante de la política (que perfectamente es traducida a la comunicación de las elecciones), por lo que el primer punto del listado, registra la mayor trascendencia para la diferenciación del sistema político nacional, al convertir en tema, a la propia democracia, y como está puede resultar perfectible, en la medida de una crítica «de la democracia de la democracia». Así, la autonomía no puede quedar limitada a nivel comunal, sobretodo conociendo sus dependencias con el nivel regional; la participación es la contracara de la autonomía. No puede haber una sin la otra, lo que hace nuevamente, que el resto de los problemas de legitimidad, sean tratados automáticamente, como problemas de la desconcentración estatal, y no de descentralización.

«Esta secuencia histórica consolida programas dentro de cada ministerio con distintos grados de selectividad y complejidad institucional. La oferta de bienes y servicios entregados por estos programas

³⁰ Ver entre otros. *Congreso de la Descentralización. Culminación de un proceso participativo*. Ministerio del Interior (2000) Gobierno de Chile. Imp. LOM. Santiago, Chile. *Compromisos de desconcentración de Ministerios y Servicios Públicos 2000-2002*. Ministerio del Interior (2000) Gobierno de Chile. Imp. LOM. Santiago, Chile. González, J. & Salamanca, F. (1993) *Heterogeneidad regional y equidad en programas sociales*, en IV Congreso Chileno de Sociología: Modernización, democracia y descentralización. Chile, impr. La Nación.

³¹ Ver *Estrategia Regional de Desarrollo, Región del Bio Bío. 1995-1998*. SERPLAC, Región del Bio Bío.

³² Ver, *El Chile Descentralizado que queremos: Un proyecto de todos*. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile (2001). Imp. LOM, Santiago de Chile.

es muy variable, lo que constituye déficits o coberturas desiguales incluso dentro de un mismo sector. Esta misma anomalía puede advertirse entre las políticas sectoriales interministeriales»³³

De estos cuestionamientos a las capacidades operacionales del Estado regional, por administrar lo que fue desconcentrado, se pueden derivar consecuencias de interés tanto para la participación, como para la autonomía, pudiendo observar a estas como condiciones para la emergencia de la descentralización.

El tema de las capacidades es un problema que se puede representar como una combinación lineal de temas, con retroalimentación negativa, es decir: la falta de capacitación, sería el déficit que indicaría falencias del más diverso orden, presentes en los distintos niveles de la estructura organizacional del Estado regional, producto justamente de la falta de recursos de que disponen, sobretudo el nivel comunal. Acá no son problemas, el conocimiento y manejo celoso de procedimientos burocráticos que producirían rígidos controles o complicados funcionamientos, sino que el problema es justamente lo contrario: no sé conoce como funcionan las cosas, y la confusión, los vicios, los vacíos, las demoras, los incumplimientos, etc. constituyen la reacción lógica de capacidades cognitivas limitadas. No quiere decir que los municipios, u otras oficinas fiscales, no funcionen, porque de hecho existen y funcionan, sino que la idea que está detrás, es que el tratamiento de las comunicaciones técnicas, que supone una estructura organizacional de este tipo, no se corresponde en los roles asignados. Esto es bastante más claro, si se observa el manejo de los recursos y beneficios subsidiarios que se disponen para los municipios. Entrevistas realizadas en el contexto de la Evaluación de la Estrategia Regional de Desarrollo 1995-1998, describieron serias deficiencias en el uso y adquisición de recursos municipales, explicados simplemente porque la ejecución de los roles estratégicos (que deciden) carecen de facultades técnicas-profesionales para sobrellevar la responsabilidad de esa administración. Ser profesor de educación física no es algo reprochable, pero sí lo puede ser cuando con ese tipo de capacitación, se dirige la Secretaría Comunal de Desarrollo.

Estos argumentos, pueden no ser originales – tampoco interesa que lo sean – pero lo que deseo destacar, es que el discurso descentralizador, que suele apoyarse en los tres *principios valóricos*, es inconsistente con los indicadores que pretende desarrollar a nivel de autonomía, participación y equidad. Estas inconsistencias, tendrían que ver con problemas de autoobservación del sistema político, que no ha desarrollado niveles de diferenciación suficientes como para absorber las consecuencias y expectativas generadas de su propia comunicación, y pretenden enmendar sus problemas, tematizando a la capacitación dentro de los límites operacionales que sólo son probables de ejecutar hoy en día. Es decir, para administrar las responsabilidades que el Estado delega – como desconcentración – en su estructura regional (gobiernos regionales y municipios):

1. Preparación y Evaluación de proyectos
2. Control y Administración de Proyectos
3. Operación del Banco Integrado de Proyectos

Podemos pensar en múltiples razones que el sistema político utiliza para no involucrarse en nuevas formas de diferenciación interna:

- recursos (no hay o son escasos)
- de poder (no se desea perder poder)
- de confianza (no existen garantías de correcta administración)

³³ González, J. y Salamanca, F. *Ibíd.*, p. 102.

- falta de «liderazgos»
- etc.

De la forma que sea, se puede también confirmar lo anterior en una serie de contradicciones, por lo demás ridículas, relativas a las líneas de gobierno interior (como gobierno nacional) y gobierno regional³⁴. Este último deberá coordinar la ejecución de políticas nacionales de Desarrollo, limitando la capacidad crítica para reorientar políticas hacia concepciones de desarrollo diferenciado, o que no se correspondan con las líneas estratégicas nacionales generadas desde el gobierno central. Sin embargo, se comunican apoyos y valorizaciones a la formación de partidos políticos regionales, que pugnen tanto por espacios de representación regional, y comunal, como por hacer valer relevancias locales. Obviamente entonces, cabe la pregunta de ¿cómo es posible que un partido aspire a la particularidad del territorio, cuando el gobierno regional debiera ser una instancia de coordinación de políticas nacionales y por tanto homogéneas?

La probabilidad de la descentralización queda consumida en una retórica de lo potencial, de lo deseado que siempre sucumbe a lo que en realidad constituye sólo una desconcentración, una distribución de servicios, a la espera de un plazo no definido de concretización.

Si la sociedad sabe de sí misma a través de todos los sistemas que en ella conviven, donde además ninguno es el centro ni el rector de la sociedad, y que particularmente esta se informa y autoestimula mediante sistemas específicos como los *mass media*, no sería prudente, para la ciencia desde luego, considerar que también existen versiones de la descentralización en otros sistemas sociales como la educación, la economía, la salud, etc. ¿Es probable que formas alternativas de descentralización se generen en la sociedad regional, sin que medie en ella, una decisión colectiva para su coordinación y desarrollo?

Región y Planificación: horizontes significativos y control de la contingencia

El carácter potencial atribuido a la descentralización, es decir, como comunicación de expectativas para decidir sobre la organización autónoma de territorios, puede no sólo encontrar dificultades derivadas de estratificación de la diferenciación política, sino también de la contingencia que compone la existencia social de una *región*. Lo verdaderamente crítico, aún para las más serias y convencidas pretensiones descentralizadoras, puede ser descrito por una parte, mediante la conservación de una división político administrativa del país, que supone vínculos significativos entre sistemas sociales y un espacio físico predefinido, y por otra, a partir de la propia complejidad social derivada de la cada vez más desintegrante diferenciación funcional de la sociedad³⁵.

³⁴ Ver, *El Chile Descentralizado que queremos: Un proyecto de todos*. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile (2001). Imp. LOM, Santiago de Chile.

³⁵ Este último elemento no es de interés por sí mismo en esta línea argumentativa, y su utilidad estriba en recalcar con mayor contundencia a la primera observación causal: la noción de región. Sin embargo, deseo hacer un pequeño hincapié en que para el constructivismo sistémico «desintegración social» no contiene en absoluto una carga moralizante. La integración no es mejor que la desintegración y viceversa, sólo la descripción de un estado.

Lo que se quiere describir con desintegración, no es otra cosa que dar cuenta de la policentralidad sistémica de la sociedad. No hay UN CENTRO aglutinante o director del resto de las funciones sociales, sino formas de reducción de la complejidad equivalentes. La política, la economía, el derecho, la religión, salud, la educación, etc. son todas formas sociales (por tanto comunicacionales) que replican en cada una, a la sociedad, bajo el prerrequisito de la «primacía funcional». Esto implica, que para cualquier sistema, (no para la sociedad) el sistema y su función, son más importantes que cualquier otra función y sistema, aún cuando, las relaciones de dependencias e interdependencias entre sistemas sean significativas. Con esto se quiere señalar que si por ejemplo, el sistema político resulta «interesado» el la comunicación particular del sistema de la ciencia, su interés es tal en la medida que

Qué es una región, es la primera duda que cuestiona el valor funcional³⁶ de la comunicación de la descentralización política. En otras palabras, preguntarse por *dónde descentralizar* es tanto o más relevante, que preguntar para qué o cómo descentralizar. En este caso *el dónde* descentralizar, sería algo similar a un estimativo de la correspondencia entre los límites geográficos, y los límites de sentido de los sistemas sociales regionales.

Aún bajo el supuesto de que los 13 territorios regionales del país se organicen de manera autónoma, y todas las expectativas *políticas* en torno a esta autoorganización se cumplieran, no deja de inquietar, por ejemplo, preguntar cuál podría ser la consecuencia, o el valor de prestación del sistema político para la economía, cuando la región que hoy se conoce, puede no implicar mayor trascendencia que la mera identificación de una dirección de propiedad del capital. Se puede convenir perfectamente con Boissier, en que propiedad del capital es una cosa, y el uso y localización de la productividad de este capital, es otra. Las *empresas regionales*, no sólo serían aquellas que se localizan y usan localmente sus recursos industriales y/o comerciales, sino las que además (o por sobretodo) reinvierten la utilidad de este capital en la región donde esta opera. Hasta acá, la definición no merece más discusión, sin embargo, la situación se complica y se puede hacer incluso inmanejable, tanto cuando se discuten las propiedades que describen al empresario regional, como cuando se toman en cuenta las definiciones de regionalidad que se observan de uno y otro lado. Sin adentrar demasiado en este tema, es necesario señalar, casi majaderamente, que entre uno y otro observador pueden existir diferencias significativas, sin que una definición sea mejor que la otra.

Lo mismo se podría decir en el caso de la educación. Qué valor podría tener para la educación, la promoción de actividades que favorezcan el *desarrollo regional*, sí la educación puede apostar a disposiciones informativas que superen la identidad de un espacio. Aquí volvemos nuevamente sobre la retórica tautológica del Estado y la descentralización, que construye sus obstáculos, en la inconsecuencia de los currículos desarrollados por los establecimiento educativos estatales, que por ser nacionales, homogenizan la comunicación del aprendizaje, y hacen recursivamente invisibles las demandas sistémicas en los entornos sociales regionales, que dicho sea de paso, también han sido construidos por el propio Estado.

Existe una retórica respecto del papel que deben cumplir las Universidades en el proceso de «desarrollo regional», y existen también la comunicación de los desajustes entre lo ofrecido por las Universidades (o la construcción de demanda laboral) v/s la oferta del mercado (puestos de trabajo reales)³⁷, como la diferencia entre lo que existe y se necesita *verdaderamente*. Las universidades, organizacionalmente hablando, son un tipo de empresa, por lo que los argumentos anteriores son igualmente válidos en este caso. O sea, el compromiso de las universidades es ante todo con sus propias orientaciones sistémicas (ciencia, educación y por supuesto economía) y no responden a intereses exógenos. Por tanto, da lo mismo si en una región hay o no mercado laboral para la arqueología o la física nuclear; lo importante para las universidades es responder a demandas educativas que bien pueden encontrar su nicho laboral en otra *región*, o incluso en otro país. Si esto es adecuado o no, no constituye tema de interés para estas y otras organizaciones como los institutos profesionales, y se procesan de la única forma que puede procesarse: como *ruido*, es decir, comunicación no codificable.

le permita lograr con éxito tanto su sobrevivencia, como el despliegue de su función. Por eso es que nunca existen intereses comunes en los acoplamientos estructurales, por muy sólidos y necesarios que estos sean – o parezcan – a los ojos de un observador.

³⁶ Como valor de prestación entiendo a la política y su relación con los sistemas sociales en el entorno.

³⁷ Ver, Estrategia Regional de Desarrollo, Región del Bio Bío.

Las propiedades de intervención del Estado se ven claramente limitadas. Educación, economía, salud, entre otros, son sistemas que se autonomizan del control político, y sus formas de diferenciación interna, van más allá de organizaciones ligadas a la estructura estatal. Esto es tan cierto, por estar tan difundido mediante otros sistemas (los *mass medias*) que no se necesita describir mucho más: hay educación privada, salud privada, y desde luego, una economía que no responde a criterios externos de organización y funcionamiento. Todo esto, invita a revisar el modo en que el Estado se organiza localmente mediante sus servicios de planificación, y preguntar si las decisiones elaboradas a este nivel, son consecuentes con las expectativas tanto del propio Estado, como de otros sistemas a los que la política pretende afectar.

Boissier define y defiende a la planificación, como la antítesis de la negligencia respecto del futuro³⁸. Sin pretender convertir a la planificación en el centro de esta investigación, es prudente señalar que la versión de una planificación que valide como ciertas sus decisiones de un futuro tan probable, como contingente, está abiertamente en crisis. El contexto de policentralidad social, no dispara a la evolución social hacia un sentido u otro, pues el futuro social (y no hay otro futuro comunicable) es incierto en la medida de ser una construcción que siempre será tan necesaria como imposible. Las Estrategias, en tanto instrumentos que resumen una observación del entorno y sus sistemas relevantes, han de estar advertidas de su fracaso anticipado, si no han considerado cambios para que las decisiones derivadas de estas, puedan tener una resonancia al menos probable³⁹. Las operaciones de la política regional, si pretenden ser eficientes (entiéndase legítimas) no pueden desconocer o descartar las diferencias, más aún cuando las expectativas que socialmente se pueden generar en torno a la autoorganización territorial, pueden descansar en razones diversas y no siempre congruentes.

«Detrás del consenso aparente tanto, los proyectos, las reivindicaciones, las tentativas esbozadas, pero logradas, de cambios institucionales, parecen haber respondido no a un movimiento unánime de rechazo a una centralización afijante, sino a numerosas dinámicas políticas distintas, incluso francamente opuestas para las cuales la necesidad de descentralización respondía a objetivos políticos y sociales muy diferentes»⁴⁰

Esto pone alerta acerca de las posibilidades y requerimientos de una estrategia regional de *Desarrollo*, pero sobre todo de sus posibilidades. Sergio Boissier, destaca tres condiciones o requerimientos que toda estrategia debe poseer, que se traducen en una suerte condiciones de validez interna:

1. la racionalidad teórica de la estrategia, que puede ser descrita como la relación entre los objetivos, la estrategia y su base teórica
2. la factibilidad de sus ejecuciones que comprende dos condiciones: la probabilidad de que los objetivos sean políticamente aceptables, y que las acciones sean operacionalmente factibles

³⁸ Boissier, S. (s.p.i.) Modernidad y Territorio.

³⁹ Estos cambios a los que me refiero, pueden consistir en una diferenciación política que dé garantías de real autonomía, y no de la imposición jerarquizada (estratificada) de decisiones centralizadas. La descentralización, se constituye así, como una apertura social de la política regional, en programas que representen legítimamente expectativas locales de espectro sistémico amplio (educacionales, políticas, económicas, etc.).

⁴⁰ Fourtoul, Ibídem, p. 93.

3. la capacidad de orientación derivada de la estrategia en lo que concierne a las actividades de cada institución involucrada y a la coordinación de todas ellas o de sub conjuntos de específicos⁴¹

Según este autor, estas condiciones, confrontan a la región con los siguientes problemas:

1. Asignación de recursos por:
 - a) Decisión política central
 - b) Capacidades de negociación *Región-Estado*
 - c) Criterios técnicos
2. Desarrollar una capacidad de análisis (generar mecanismos eficientes de autoobservación, que atiendan en principio a objetivos técnicos, para ser tratados políticamente, obvio).
3. Construir región como un espacio de sentido (identidad, pertenencia, etc.)

Aún cuando estas condiciones no son imposiciones estructurales de la organización del Estado, sino elementos que idealmente, debieran presentarse en la confección de las decisiones⁴², el problema de Boissier, es que le asigna a la región propiedades organizacionales que esta no posee. Ninguna región, es capaz de dar cuenta de la unidad de su diferencia, y postular, como lo hace Boissier, que la región – como sistema – debe mirar «hacia adentro» para constatar lo de afuera, no sólo es discutible, sino imposible. Es cierto que constituye un horizonte de sentido, pero este es policéntrico: no está anidado en una localidad particular, ni en un sistema único, por lo que se puede sostener que existen tantas versiones de la región, como tantos sistemas puedan referirse a ella. Del mismo modo, se presume que «lo de afuera» también se multiplica heterogéneamente en cada sistema, sin contemplar en principio (porque de hecho no se sabe) si estas construcciones de «lo de afuera» son similares, aún siendo equivalentes.

Cada sistema social puede hacer lo que puede hacer, y no hará nunca lo que no puede hacer. Sus dependencias estructurales tienen tanto que ver con sus formas de observación del entorno y de los sistemas relevantes a los cuales la política está acoplada estructuralmente, como a sus capacidades de resonancia para el procesamiento de irritaciones. Ambos elementos están relacionados y la dependencia de esta relación bien puede determinar la capacidad del sistema para aprender de sí mismo. Lo que deseo señalar es que la información, como instrumento de intervención para densificar y direccionar la articulación entre factores sociales, será una mera ilusión, sino se generan paralelamente cambios en la estructura de la política para enfrentar la complejidad del entorno. Este desafío, no puede suponer nunca el conocimiento acabado del entorno (la región si se quiere) lo cual es imposible. Tampoco se trata de un ejercicio de calibración de la diferenciación funcional de la política (mejor o peor) sino entender que así como el Estado construye una región, las empresas, las universidades, los sindicatos, etc. también lo hacen. Las informaciones que cada sistema posee del entorno, deben comprenderse bajo un carácter permutable, y por ende contingente; no basta con la validez interna de la estrategia, también debe existir una validez externa, pues el carácter funcional de la política está dado no sólo como disposición para la sociedad total, sino también como prestación particular entre sistemas.

El cómo las observaciones de otros sistemas en la región irriten la política regional no será algo que dependa de estos sistemas, sino de las capacidades de resonancia generadas en la estructura del sistema

⁴¹ Boissier, S. (1990) en cita a Helmsing y Uribe-Echeverría (1981): *Región del Bio Bío: Veinte años de Política Regional*. En: territorio, Estado, Sociedad. Reflexiones sobre la Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. Ed. Pehuén, Santiago Chile (pp. 207-243), p. 232.

⁴² Ni siquiera a través de las comunicaciones escritas que ya hemos mencionado como las Estrategias Regionales de Desarrollo de la Región del Bio Bío, se puede contrastar la presencia de estas condiciones, y queda en suspenso si en los «hechos» esto es así o no.

político regional. Esto echa por tierra la idea – casi indescifrable – de *conciencia regional* como expresión de una facultad que permitiría a la región pasar a ser sujeto de su propio desarrollo y no un mero objeto de decisión de parte del Estado. A lo más se le puede considerar como una metáfora bien intencionada, pero deja en claro la falta de elementos teóricos para una lectura de fenómenos socioeconómicos y políticos, que vaya más allá de comparaciones psicológicas⁴³.

El carácter estático de la comunicación de lo regional, se reconoce cuando sobresalen definiciones centradas en sus límites y características geográficas. Esto es particularmente cierto en los programas políticos del Estado, pero que no pueden concederse el lujo de ser una definición omniabarcante del concepto. Las regiones pueden ser observadas como estructuras complejas y móviles, lo que por su misma validez, permite presuponer que la evolución de los sistemas sociales, perfectamente pueden definir zonas o regiones, que en ningún caso se ajusten a las formas de división político administrativa, derivadas de la operación de la política. Esto es mucho más claro en el sistema económico, que bien puede establecer zonas de interés que sobrepasen la contigüidad de las provincias y regiones, como formas de aumentar su propia diferenciación (mercados y competencias). Variación, selección y estabilización, corren de manera ortogonal en cada sistema social.

Ya Boissier señala que lo central del cambio en las consideraciones relativas a la «región» devienen de las transformaciones científico tecnológicas y su doble impacto por la globalización. Así distancia, fricción del espacio y contigüidad quedan obsoletos en los proyectos regionalizadores, que son superados por la robotización, miniaturización y satelización, disminuyendo costos y haciendo de las distancias una variable marginal, frente a la importancia de las comunicaciones. En otras palabras estando comunicados y existiendo la tecnología necesaria, las operaciones económicas (por ser el ejemplo paradigmático) bien pueden ser irrelevantes para la localización del capital (¿sigue siendo válido hablar de empresas regionales?). Esto mismo deja al olvido al tamaño como variable ligada a la extensión geográfica, y hace doblemente válido a la descentralización como mecanismo generador de diferenciación. El que la comunicación (y la tecnologización de sus medios) haga posible la interacción «cara a cara», advierte de la obsolescencia de razones valederas que faculten la presencia de «terceros intermediarios».

Este último resume substancialmente el sentido de la argumentación expuesta. El que la descentralización sea una meta para el desarrollo, no está libre de cuestionamiento. No se ha pretendido hacer una defensa de ella, sino de identificar elementos causales para una justificación de su curso y perfil de operación. La descentralización, como descentralización política, depende exclusivamente de la política. Las razones que se descubran a favor de más desarrollo es otra cosa. Lo que se pretende no es indicar un valor más alto por el hecho de la autonomía territorial, sino considerar que esta autonomía, que puede existir, para ser efectiva como factor de diferenciación, debe considerar romper con el círculo de los determinismos propios de una cultura del centralismo. Si las decisiones no contienen demandas específicas de los territorios, no tiene mucho caso respaldar una autonomía que opera ciega y sorda, pues resultará evidente, que para vivir lo cotidiano no se necesita el cambio, basta con lo que está.

⁴³ Es cierto que Boissier lo entiende como una especie de recopilación de expectativas y propuestas para la construcción social de lo regional, pero esto no invalida la crítica anterior. Lo que la política considere como conciencia o participación, será simplemente lo que esta haya construido a partir de sus propias distinciones. Es destacable el hecho de que Boissier considere que toda estrategia debe poseer no sólo base teórica sino además un piso empírico – no se puede decidir sobre lo que no existe. En el fondo este problema epistemológico, tiene en su raíz un problema semántico entre lo que constituye una observación (que determina comunicaciones y acciones) y lo que sería una conciencia.

Bibliografía

- Alvez, H. 1999. *Centralismo y Desarrollo Regional*. Concepción: CORBIOBIO.
- MIDEPLAN. 1992. *Avanzando en Equidad. Un proceso de Integración al Desarrollo 1990-1992*. Santiago: Ediciones Mideplan.
- Beriain, J. 1996. *Las Consecuencias perversas de la Modernidad. Modernidad, Contingencia y Riesgo*. Barcelona: Ed. Anthropos.
- Boissier, S. 1992. *El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas, métodos)*. Ed. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Boissier, S. (s.p.i.) *Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial*.
- Boissier, S. (s.p.i.) *Modernidad y Territorio*.
- Boisier, S. 1998. "Teorías y Metáforas sobre desarrollo territorial". *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 2, 5-18. Universidad Austral de Valdivia, Chile.
- Boisier, S. 1990. "Región del Bio Bío: Veinte años de Política Regional". En: *Territorio, Estado, Sociedad. Reflexiones sobre la Descentralización y Desarrollo Regional en Chile*. Santiago. Ed. Pehuén.
- Boisier, S. 1990. "Propiedad del Capital y Desarrollo Regional Endógeno en el Marco de las transformaciones del Capitalismo Actual, Reflexiones de la región del Bio Bío". En: *Territorio, Estado, Sociedad. Reflexiones sobre la Descentralización y Desarrollo Regional en Chile*. Santiago. Ed. Pehuén.
- Botella, J. 1999. *La Ciudad Democrática*. Barcelona: Ediciones "El Serbal".
- Ministerio del Interior. 2000. *Compromisos de Desconcentración de Ministerios y Servicios Públicos 2000-2002*. Santiago: LOM Ediciones.
- Coraggio, J., S. Boissier y F. Cepeda. 1981. "Las Bases teóricas de la Planificación Regional en América Latina". En: *Experiencias de Planificación Regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. Santiago: Ed. Cepal-Ilpes.
- Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile. 1998. *Cumbre de las regiones: Todo Chile, es Chile*. Concepción: Trama.
- Dagmar, R. 1991. Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes. *CIEPLAN Colección Estudios* N° 31, 141-151.
- De Mattos, C. 1986. "Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional". En: *Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política* N° 10, 13-37.

Haefner, C. 2000. "La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su Discusión". En: *Revista Mad* N° 3, Departamento de Antropología Universidad de Chile.

Izuzquiza, I. 1990) *La Sociedad sin Hombres. Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*. Barcelona: Ed. Anthropos.

Luhmann, N. 1995. *Poder*. Barcelona: Ed. Universidad Iberoamericana / Anthropos / Isuc.

Luhmann, N. 1996. *Confianza*. Barcelona: Ed. Universidad Iberoamericana / Anthropos / Isuc.

Luhmann, N. 1997. *Organización y Decisión*. Barcelona: Ed. Universidad Iberoamericana / Anthropos / Isuc.

Luhmann, N. & Torres, J. 1996. *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México: Ed. Universidad Iberoamericana / Anthropos / Iteso.

Muñoz, R. 1999. *Globalización y Benchmarking y su impacto en la gestión local*. Tesis Biblioteca de Derecho, Universidad de Concepción.

Orellana, R. 1998. *Evaluación de la Estrategia Regional de Desarrollo, con Actores Políticos de la Región del Bio Bío*. Documento no oficial, elaborado en el marco del programa Evaluación y Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo.

Paz Lerdón, A. 1999. *La Globalización y su impacto en el Desarrollo Regional*. Tesis Biblioteca de Derecho, Universidad de Concepción.

Robles, F. 1999. *Los Sujetos y la Cotidianeidad. Elementos para una Microsociología de lo Contemporáneo*. Concepción: Ediciones Sociedad Hoy.

Rodríguez, D. y M. Arnold. 1990. *Sociedad y Teoría de Sistemas*. Santiago: Ed. Universitaria, 3ª Edición.

Rodríguez, D. 2002. *Diagnóstico Organizacional*. Santiago: Ed. Universidad Católica de Chile, 5ª edición ampliada.