

EL TERRITORIO COMO ELEMENTO POLÍTICO

JUAN BARRIENTOS VIDAURRE*

A) EL TERRITORIO COMO FUNDAMENTO DE LA SOCIEDAD Y EL PODER

Todo sistema político, tiene una base geográfica o espacial, a la cual denominamos territorio o espacio terrestre, marítimo o aéreo. André-Louis Sanguin (1) define al "territorio político" dando entre otros conceptos, el de "espacio físico en que se apoyan los procesos políticos" y agrega que: "La función principal del territorio como entidad en la organización política del espacio es la de definir las relaciones entre la comunidad y su hábitat, por un lado, y entre la comunidad y sus vecinos por otro lado". Sanguin complementa el concepto de "territorio político" con el de "territorialidad" y expresa que: "La territorialidad se distingue por el lazo afectivo que existe entre el pueblo y su territorio físico. Posee un sentido profundo de estabilidad y permanencia, en cuanto constituye un sentimiento de pertenencia y de marcado apego de los ciudadanos-habitantes por su cuadro de vida. La territorialidad proviene, en consecuencia, del sentido de la identificación espacial, del sentido de la exclusividad (dicotomía autóctono-extranjero) y de la compartimentación de la acción humana en el espacio. La territorialidad constituye una de las características fundamentales del Estado...".

En el ámbito de la nación-estado, su división política administrativa territorial organiza el proceso político con respecto al espacio geográfico. Según Sanguin: "Las transacciones políticas, las estructuras y las fuerzas sociales son los componentes del proceso, mientras que los lugares, superficies y

* Administrador Público, Universidad de Chile. Magister en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Asociado de la Universidad de Chile. Investigador y docente del Programa de Administración Pública de este Instituto. Ex Rector de la Universidad de La Frontera (1981-1985).

(1) Sanguin, André. *Diccionario de Geografía Política*. Ediciones Universitarias de Valparaíso (UCV), 1981.

paisajes son los componentes del espacio geográfico. Proceso y espacio actúan concertadamente en la formación de áreas de acción política”.

Como dice Boissier (2): “El entorno territorial presenta varias escalas que mantienen definidas las relaciones con la posibilidad que el individuo tiene que intervenir en ellas. La primera es la escala *global*, de nula posibilidad de intervención para el individuo, y por lo tanto, archivada como categoría puramente referencial. La segunda es la escala *nacional*, entorno sobre el cual el individuo tiene capacidades indirectas de intervención a través de mecanismos político-electorales. La tercera es la escala *regional*, un entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente “macro”, ni completamente “micro”, de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos. La cuarta escala es la escala *local*, escenario óptimo para la participación individual pero de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva”.

Complementando lo expresado por Boissier, en el libro: “Los límites del crecimiento”, elaborado bajo el patrocinio del Club de Roma (3) se presenta una gráfica, denominada de “perspectivas humanas”, en que se plantea que, en general, la mayoría de la población tiene intereses fundamentales al nivel familiar y del vecindario; que otros grupos ven un área más amplia: La ciudad, la provincia, la región o el país; que muy pocas personas tienen una perspectiva global que se proyecte a un futuro lejano y a otros países. Obviamente, las perspectivas en tiempo y espacio de una persona dependen de su cultura, de sus experiencias y de la urgencia de los problemas que enfrente en cada nivel. La mayoría de las personas necesita resolver sus problemas en un área reducida para, posteriormente, transferir sus intereses a una área más amplia. Esta breve fundamentación sirve para poner de manifiesto la naturaleza política del territorio.

B) LA SOCIEDAD, EL PODER Y EL TERRITORIO

Para mayor aclaración, consideramos pertinente citar un párrafo de Ely Chinoy (4) que dice:

(2) Boissier, Sergio. *Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos*. Documento 88/2. Serie Ensayos de ILPES. 1988 (Mimeo).

(3) Meadows, Donella *et. al.* *Los límites del Crecimiento*. FCE. México, 1972.

(4) Chinoy, Ely. *Introducción a la Sociología*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1966.

“Cuando se considera a las sociedades en función de su situación geográfica, se emplea con frecuencia el término comunidad. Anteriormente este vocablo se refería en especial a grupos pequeños, de gran cohesión: La banca primitiva, el pequeño pueblo, la aldea rural. En cierta medida, esta acepción se ha mantenido hasta el presente, pero el enfoque que tiende a prevalecer es el que considera a la comunidad como un grupo cuyos componentes ocupan un territorio dentro del cual se puede llevar a cabo la totalidad de ciclo vital. Es evidente que este enfoque de la comunidad abarca un amplio margen de grupos sociales localizados territorialmente, que van desde la pequeña comunidad rural aislada hasta la comunidad metropolitana, la nación y en principio, aunque todavía no es un hecho, lo que a veces recibe el nombre de comunidad internacional. Claro está que las comunidades pueden también formar parte de una comunidad mayor, como ser los pueblos, aldeas, ciudades y regiones que componen una nación. Por un lado, podemos considerar a estas partes de un todo más amplio como comunidades, por el hecho de que sus componentes se distinguen de los de otras comunidades, y, por el otro, porque dentro de ellas puede desenvolverse totalmente al quehacer de la vida humana. Los hombres pueden nacer, criarse, educarse, casarse y procrear, ganarse la vida y divertirse, tomar parte en actividades religiosas y políticas, morir y ser enterrados, todo esto dentro de sus fronteras. La circunstancia de que la vida dentro de una comunidad pueda depender o ser influida en forma decisiva por el mundo que la rodea, no altera el hecho de que muchos aspectos de la existencia humana pueden encontrarse enteramente dentro de sus límites sociales y territoriales”.

Por otra parte Paul Claval (5) acota: “La vida social está inscrita en el espacio y en el tiempo. Está hecha de acción sobre el medio e interacción entre los hombres. Pone en relación seres que, para subsistir, deben tomarle prestados al medio circundante los víveres, la energía y las materias primas que le son indispensables. La cultura que le da originalidad a cada grupo, no puede mantenerse y desarrollarse, sino mediante comunicaciones que reducen la viscosidad y opacidades naturales del espacio” (territorio).

El territorio es sostén de la vida y de la actividad social; es también un obstáculo para la vida de relación, debido a las características geográficas y a las distancias, es uno de los soportes privilegiados de la actividad simbólica; a través de la percepción y valoración que le conceden quienes lo habitan.

(5) Claval, Paul. *Espacio y Poder*. FCE. México, 1982.

El poder, como capacidad para realizar acciones o imponer una voluntad a la colectividad —mediante normas, regulaciones, promociones, fomento, sanciones o recomendaciones— abarca “manifestaciones extraordinariamente diversas” tales como, el poder económico, el poder religioso, el poder intelectual, el poder espiritual, el poder artístico, todos los cuales son explicados por Von der Gablentz (6). Para nuestros fines nos interesa el poder político como “soberanía” y su producto que es fundamentalmente la obediencia, la cual es en primera instancia el objeto de las delimitaciones geográfico-administrativas.

El ejercicio del poder requiere una organización del territorio (incluye los espacios marítimos y aéreos) para establecer áreas de observación y de vigilancia con la finalidad de controlar política y administrativamente al espacio y a su población; para desplegar las fuerzas que deben materializar la seguridad militar y la mantención del orden público; para estructurar la administración de la justicia y de las otras prestaciones que le corresponden, a través de la burocracia del Estado, especialmente la salud, la educación y la protección del medio ambiente; para recaudar impuestos y para gobernar o administrar las divisiones político-administrativas, en que piramidalmente se divide, normalmente, el territorio de una Nación-Estado, además de otras funciones de gobierno y de administración igualmente importantes.

Por otra parte y, generalmente, sobre las bases de la división política administrativa se construyen las delimitaciones geográficas-demográficas que originan la representación política y sobre esta materia no podemos dejar de destacar la persistencia de el “gerry mandering” el que de acuerdo a la definición de Sanguin (7) es la “División electoral con fines partidarios consistente en acomodar el espacio electoral de modo tal que una minoría obtenga la mayoría”, y cuyo nombre se deriva de Elbridge Gerry, Gobernador del Estado de Massachusetts, quien, en 1812, redistribuyó los límites en los Condados (Counties) para ganar las siguientes elecciones según lo sostiene John F. Kolars y John D. Mystien (8).

Por otra parte, la autoridad del gobierno, dentro de los límites de estas colectividades territoriales y la sociedad civil, se estructura en las burocracias y/o tecnoburocracias en el sentido que les da Galbraith; las organizaciones gubernamentales, las asociaciones profesionales, los partidos políticos, los

(6) Von der Gablentz. *Introducción a la Ciencia Política*. Ed. Herder, Barcelona, 1974.

(7) Sanguin, André. Op. cit.

(8) Kolars, John. *Geography: The Study of Location, Culture and Environment*. Mac Graw-Hill Book Co. New York, 1974.

sindicatos, las iglesias, etc., todas capaces de unir efectivos numerosos y dispersos en la consecución de algún tipo especial de interés asociativo, con capacidad para formular demandas a los gobiernos o aspirar al autogobierno y que en nuestro caso están representados en los estamentos regionales y organizaciones comunitarias que aspiran a una más amplia representación o participación corporativa o simplemente política.

C) CONSIDERACIONES MÍNIMAS SOBRE LA NACIÓN Y EL ESTADO

En términos generales, la nación es un grupo cultural o comunidad territorial de lenguaje común, que comparte tradiciones históricas, por acumulación de experiencias territoriales, políticas, económicas, militares, religiosas, culturales y espirituales. En los mismos términos, el Estado es el ordenamiento constitucional y jurídico de la nación que se ha dado la sociedad a través del consentimiento nacional o por imposición autoritaria, interna o externa, creándose las instituciones que aseguren a lo menos, teóricamente, la soberanía, la libertad, la justicia y un buen gobierno para la comunidad.

Anthony Smith, citado por Gunitz Jáuregui Bereciartu (9) establece un conjunto de supuestos comunes que afirman la importancia de la Nación-Estado, aun frente a los eventuales gobiernos supranacionales y así lo expresa:

1. La humanidad se halla dividida naturalmente en naciones.
2. Cada nación tiene un carácter peculiar.
3. El origen de todo poder político es la nación, la colectividad total.
4. Para su libertad y su autorrealización, los hombres deben identificarse con una nación.
5. Las naciones sólo pueden realizarse en sus propios Estados.
6. La lealtad al Estado-Nación es anterior a las demás lealtades.
7. La condición primaria de la armonía global es el fortalecimiento del Estado-Nación".

(9) Jáuregui, Gunitz. *Contra el Estado-Nación*. Ed. Siglo XXI de España Editores, S.A. 1986.

Jáuregui Berciartu acota: "Actualmente el nacionalismo se encuentra en un momento de expansión y ni la alfabetización de las masas, ni el desarrollo tecnológico, ni la planificación socialista han logrado minar su importancia. Al contrario, la sociedad de masas permite, como consecuencia del desarraigo del individuo y de la influencia de los modernos medios de comunicación, una más rápida difusión de los eslóganes nacionalistas, así como una más fácil asimilación de sus mensajes". He transcrito estas ideas ante la intranquilidad actual de las nacionalidades en las repúblicas bálticas, en Yugoslavia, en España (país Vasco) y en otras regiones del mundo.

En otro párrafo agrega Jáuregui: "el Estado-Nación deviene, con Napoleón, en realidad práctica. Pero no aparece solo, junto a él surge un nuevo fenómeno, el nacionalismo; un nacionalismo exclusivista que va a actuar en un doble frente: a) en el interior de los países destruyen el más mínimo vestigio de particularismo, de diversidad; y b) en el exterior, substituyendo el cosmopolitismo fraternal de la Ilustración en antagonismo entre naciones como fundamento de la actividad política".

Bernard Crick en su documento elaborado para el Simposio Internacional sobre Democracia Contemporánea, efectuado en Santiago en julio de 1986 y bajo el título de "La Tradición Clásica de la Política y la Democracia Contemporánea" y en referencia a la realidad europea occidental coetánea, manifestaba: "A medida que el poder pasa de los antiguos Estados soberanos a las instituciones europeas (Comisión, Parlamento Europeo), también existe la tendencia, al igual que en casi todos los países industriales avanzados, a transferir muchas funciones gubernamentales a las regiones o localidades. El federalismo formal puede o no crecer, pero ciertamente existe un mayor realismo acerca de la escala más apropiada de las diferentes funciones de un gobierno. Para ciertas cosas, la mayoría de los Estados nacionales son demasiado pequeños, pero demasiado grandes para otras". En otra parte de su exposición acota: "Las teorías y prácticas modernas de planificación —tanto económica como física— ven la necesidad, y no simplemente una conveniencia liberal, de aumentar la participación pública en la planificación. Con algunas excepciones, está surgiendo una nueva red de instituciones representativas que refuerza el Gobierno Parlamentario, aun si relativamente resta importancia al Parlamento tradicional que ahora se visualiza como la institución representativa predominante, pero ya no omnipotente".

Las Naciones-Estado adoptan diferentes formas jurídicas de organización tales como la Unión, la Confederación, la Comunidad, el Estado Federal, el Estado Unitario Centralizado o el Estado Unitario Descentralizado adminis-

tratativamente en unidades político-administrativas o en gobiernos locales; o por Regiones o por Autonomías Regionales o de Nacionalidades, que se autogobiernan en determinadas materias fijadas constitucionalmente.

Según Gunitz Jáuregui (10) el Estado Nacional y el Estado Federal o el federalismo son radicalmente incompatibles y los define de la siguiente manera: "El Estado Nacional supone la existencia de una comunidad política que tiende a homogenizar todas las comunidades existentes en su territorio, en el fondo, su naturaleza es tendencialmente totalitaria expresada por la unicidad de la lengua, la uniformidad de costumbres y de cultura. El federalismo constituye expresión de diversidad, de heterogeneidad, del desarrollo de las diferencias en un ámbito de igualdad, es una concepción revolucionaria del individuo y de la sociedad".

En nuestro caso, Chile se puede calificar atendiendo su realidad sociológica efectiva, como homogénea y uninacional y atendiendo a su realidad político-jurídica como un Estado unitario, con una división político-administrativa que considera a grandes divisiones territoriales denominadas regiones que se subdividen en provincias y comunas. El federalismo, no es necesario, ni factible pero si lo es un Estado unitario descentralizado, en los términos de Manuel García Pelayo, citado por Sergio Galaz Ulloa (11): "un Estado unitario descentralizado es aquel en que ciertas unidades territoriales tienen una esfera de competencia que le es propia y que ejercen a través de agentes del poder central". Tal vez el "tiempo" histórico le reste importancia al agente del poder designado centralmente y se visualice una forma de elección democrática del susodicho agente del poder central, lo cual no significa, bajo ningún respecto "federalizar", sino reforzar la democracia dentro del Estado unitario.

D) LA REGIÓN, LA PROVINCIA Y LA COMUNA EN CHILE

La región, en el marco del Estado nacional, homogéneo o uninacional en lo sociológico y cultural, y unitario en lo jurídico-constitucional puede ser vista bajo diferentes enfoques.

(10) Jáuregui, Gunitz. Op. cit., pág. 221.

(11) Galaz, Sergio. *Derecho Constitucional de Instituciones Políticas*. Universidad de Concepción, Chile 1960, págs. 260-261.

En lo económico podemos establecer con Capraro (12) que la región es la expresión territorial de la división del trabajo en la sociedad.

En lo gubernamental podemos establecer que la región es la expresión territorial de la división del Estado con la finalidad de dirigir, controlar y condicionar a la comunidad territorial.

En lo político podemos establecer que es la expresión territorial que conforma las bases de la estructuración de la representación política y/o de la participación corporativa y de la supervigilancia sobre la acción de los gobiernos regionales y locales.

En lo administrativo podemos establecer que es el marco que define la jurisdicción de los servicios públicos, sean centralizados, descentralizados regionalmente o desconcentrados regional o localmente.

En todo caso, las decisiones voluntaristas del Estado de Chile, en 1974, definieron a las unidades territoriales en los siguientes términos (13). “Las Regiones para constituirse precisarán territorio apropiado que permita el manejo de sus recursos en cantidad que facilite su desarrollo integral, población suficiente para impulsar dicho desarrollo, y la existencia de un lugar central que actúe como impulsor de las actividades económicas y sociales, y oriente la dinámica de su crecimiento.

- Es una unidad territorial que abarca dos o más de las actuales provincias vinculadas por intereses socioeconómicos y culturales más o menos compartidos, y enmarcada en un similar paisaje geográfico.
- Constituye la base territorial de la Administración del Estado al conjugar los intereses nacionales con los locales, y radicarse en ella servicios públicos y organizaciones sociales que son independientes.
- Constituye el marco de referencia geográfico-jurisdiccional para encuadrar las actividades de los poderes del Estado (Judicial, Legislativo y Ejecutivo); de la Administración Central y Descentralizada y de los organismos de planificación económica y social.

Es la organización mayor del Gobierno Interior del Estado, siendo su autoridad el agente natural e inmediato del Presidente de la República, a la

(12) Capraro, Héctor. *Consideraciones sobre la región y el Estado*. Compilación “Norte Grande: Estado, Región y Descentralización”. IIPASZAVALLA (Instituto de Investigaciones sobre políticas, alternativas y sociedad). Buenos Aires, 1987.

(13) CONARA. *La regionalización chilena: un proceso histórico*. Santiago, 1978.

cual paulatinamente, junto con otros niveles de ésta dependerán, se le delegarán las posibilidades de adopción de decisiones administrativas y de manejos de recursos, adecuadamente coordinadas por el Gobierno Central y los instrumentos de la planificación nacional”.

En suma, los conceptos esbozados permiten concebir a la Región como una colectividad territorial, en la cual se da una dimensión geográfica a todos los aspectos posibles de una política de administración y desarrollo. Implica la fijación de límites regionales comunes para el conjunto de los servicios públicos de ese territorio, espacio en el que deberán conjugarse en un ambiente de razonable autonomía, sin olvidar nuestra concepción del Estado esencialmente unitaria y no federalista, diferentes formas o niveles de organización de la población; una estructura económico-social y un asentamiento de sus habitantes, en la que se expresen, a través de la iniciativa creadora de esto, el sentido de adhesión a una tarea y a un destino común de ese territorio organizado, en el marco del proceso de la Integración, el Desarrollo y la Seguridad Nacional.

La “regionalización”, vale decir, la organización territorial en áreas de determinadas características, que se estructuren en un sistema integral al nivel nacional, se concibe como un “instrumento de gobierno, de participación y administración” que sirve para alcanzar los objetivos ya señalados en un marco más armónico, en términos geográficos, de lo que había sido la experiencia histórica chilena.

Lo anterior, implica que la regionalización no es un fin en sí misma, sino un medio o herramienta para alcanzar los objetivos propuestos. Esta aclaración se precisa ya que, por una parte, no existe una regionalización “mejor” que otra, en términos absolutos; y por otra parte, una determinada regionalización puede o debe ser cambiada, en el transcurso del tiempo, si ha dejado de prestar utilidad como instrumento, sea porque se han variado los objetivos originales que la fundamentaron, o porque se haga inadecuada para la administración territorial.

De hecho la organización provincial y la organización municipal vigente hasta julio de 1974 habían sido superadas ampliamente, tanto por el avance de las comunicaciones, como por su utilidad para la administración territorial, tal es así que las antiguas provincias por propia iniciativa o con el apoyo de la administración central, se habían agrupado y buscado mecanismos que le permitían un cierto grado de autonomía en el manejo de recursos; la Administración misma se había regionalizado para acomodar la prestación de sus

servicios a las diferentes zonas geográficas; obviamente, esa regionalización era incongruente, superficial y no llevaba implícita la concepción de región que ya hemos indicado, y que han sido definidas en los D.L. N° 573 y N° 575, de 1974.

La provincia se ha estructurado de acuerdo al concepto técnico de microrregión que se define como el "ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial concurrente de éste; sistema vial que debe funcionar dentro de un óptimo de distancia-tiempo en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, principalmente, en relación con el equipamiento urbano que debe servir a los habitantes urbanos y rurales".

La Comuna es una unidad territorial que debe permitir el normal ejercicio de su gobierno y administración de modo de asegurar que la acción gubernamental llegue a todos los ámbitos del país con fines de seguridad ciudadana, organización de la comunidad, prestación de servicios locales, ordenación y equipamiento de su territorio, de acuerdo a las condiciones que impongan las características tipológicas, su naturaleza económica, social, el hábitat y el rango administrativo que le corresponde de acuerdo a su población.

E) LA URBANIZACIÓN Y LA POLÍTICA

De acuerdo a la Enciclopedia Británica (Ed. 1979), la urbanización se refiere a los procesos mediante los cuales la población se asienta en lugares urbanos. Un lugar urbano es definido en diferente forma en los distintos países del planeta; en algunos países se define un lugar urbano aquel que tiene una población mínima de 1.000 habitantes y en otros una población mínima de 30.000 habitantes. En todo caso dentro del territorio político, el fenómeno más interesante es la ciudad, como aglomeración urbana, sin dejar de considerar la importancia que tiene la industrialización.

William Kornhauser (14) y otros autores consideran que, políticamente,

(14) Kornhauser, W. *Aspectos Políticos de la Sociedad de masas*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

urbanización e industrialización son productoras de masas de difícil control político-administrativo y que especialmente la urbanización produce discontinuidades y quiebres en los procesos de la autoridad pública y en el desarrollo democrático estable. Algunos aspectos de su hipótesis plantean que las masas urbanas, aparentemente, son más proclives al socialismo, en tanto que áreas rurales deprimidas, aparentemente apoyan tendencias al autoritarismo, a la fecha (31 de marzo de 1991), esto se ha detectado en las votaciones de Albania, Yugoslavia y las repúblicas soviéticas de mayor población rural.

Por otra parte, algunos autores chilenos se han expresado en contra del llamado "imperialismo urbano" y así lo ha expresado el Ministro de Vivienda y Urbanismo, Sr. Alberto Etchegaray, al manifestar que "las grandes urbes por su presión política y social consumen gran parte de los recursos impidiendo su reparto a los focos de regionalización" (15).

La población urbana en el mundo alcanza a más de 40% (16) y en Chile constituía un 83% de la población en 1985; distribuida en una ciudad principal, Santiago, con un 46% de la población urbana y 23 ciudades secundarias de más de 50.000 habitantes con un porcentaje de un 37% del total de la población urbana (17).

El proceso de urbanización y de acelerada concentración en la población en centros urbanos conlleva problemas de tipo económico, social, cultural y administrativos, además de problemas políticos nacionales y de gobierno. Si se aceptan los conceptos diferenciales entre política y gobierno y concordamos en que gobernar es dirigir, controlar, condicionar —en los términos de Deutsch y de Jiménez Nieto (18)— procesar las demandas del grupo gobernado y definir una política pública observaremos que el problema del control se complica y nos remitiremos a Paul Claval (19).

"La eficacia del control depende del esfuerzo de encuadramiento consentido. Varía también con la textura del espacio. Cuando la población es de densidad media está uniformemente repartida y es poco móvil, las condiciones de vigilancia son óptimas. Las cargas aumentan cuando la gente está demasiado dispersa. Cuando los hombres se acumulan en las ciudades, las dificultades

(15) Etchegaray, Alberto. *El Mercurio*, 27 de marzo de 1990.

(16) UNESCO 1987. *Statistical Year Book*.

(17) Fox, R. *Los sistemas urbanos y las ciudades en América Latina, 1985*.

(18) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Teoría Administrativa del Gobierno*. Vol I. Macroadministración. Ed. Tecnos S.A. Madrid, 1978.

(19) Claval, Paul. Op. cit., pág. 29.

- son de otro orden: es imposible subdividir el espacio en unidades lo bastante estrechas para que todos sus habitantes estén bajo la mirada de los representantes del poder; para lograrlo, sería preciso trazar circunscripciones más chicas que los dominios donde se inscribe la vida cotidiana, lo cual haría inútil el esfuerzo. No es posible, bajo pretexto de asegurar un control, desorganizar lo que constituye el valor de las acumulaciones humanas, las posibilidades múltiples de trabajo, de reunión y de compra. El conjunto urbano forma un todo en cuyo interior los movimientos son tantos que a veces hay más personas fuera del barrio donde residen que en su interior. La multitud de las grandes ciudades permanece anónima, su control es siempre imperfecto y se hace cada vez más oneroso cuando la dimensión de la aglomeración aumenta". Los casos de las grandes ciudades de Latinoamérica y el de Santiago de Chile certifican la aseveración.

Por los mismos motivos se dificultan la dirección y el condicionamiento en razón directa del tamaño de la ciudad y como corolario las funciones de gobierno o políticas se ven disminuidas ante el crecimiento de las funciones administrativas para atender las prestaciones necesarias para mantener la calidad de la vida.

En este párrafo deseo destacar dos situaciones referidas al proceso de urbanización y de alcances políticos: el primero se refiere al proceso de "metropolización", o sea el crecimiento demográfico desmesurado de ciudades y comunas, por variadas razones, y que se traducen en la necesidad de organizar la infraestructura física, la dotación de servicios básicos, normalmente deficitarios, creando problemas de orden socioeconómico, ecológicos, de planificación urbana, de gobierno, de administración pública y políticos; esto obliga al gobierno central a centrar su atención en problemas locales que debieran ser resueltos a ese nivel. El Decreto Ley N° 573 del 8 de julio de 1974 reconoció el problema y estableció que la ley pudiera establecer regímenes especiales de gobierno y administración para las áreas metropolitanas que se pudieran crear; la segunda situación se refiere a prestar atención a la que se ha dado en llamar la Democracia de Base (20) fenómeno político-corporativo que se fundamenta en los anhelos vecinales y populares de participar en la gestión de los asuntos públicos locales a través de movimientos asociativos informales u otro tipo de organización no gubernamental. Tomás Rodríguez Villasante expresa: "La democracia de base, por tanto, tiene su justificación precisamente en esa capacidad de intervención en el momento justo interpre-

(20) Reyes Román. *Terminología Científico Social*. Antropos, Madrid, 1988.

tando el sentir popular. La democracia de base no se fija tanto en un respaldo de votos o de socios, cuanto como en la capacidad de determinados sectores activos para organizar la expresión de las necesidades inmediatas de la comunidad”.

F) CONCLUSIONES

La población distribuida, territorialmente, en áreas urbanas, rurales, metropolitanas o caseríos constituye un elemento político fundamental que debe requerir un especial estudio de los políticos, gobernantes y de los administradores públicos y no debe consituirse sólo en un ejercicio académico de geógrafos, de técnicos electorales, ni de imaginativos legisladores. La consulta directa a la población debe ser la base del despliegue de las organizaciones políticas y sociales y, obviamente, de los poderes del Estado. Finalmente, la democracia y la libertad, en cualquiera de sus acepciones, sólo pueden realizarse sobre la base del territorio y de su población.