

Globalización, Geografía y Regionalización en un Contexto de Flexibilidad*

SERGIO BOISIER ETCHEVERRY

EL AUTOR

Sergio Boisier Etcheverry, sboisier@vtr.net
Santiago de Chile
Agosto, 2006

* Este documento es producto del trabajo de investigación del autor y en consecuencia contiene partes de otros trabajos como por ejemplo, *América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo ¿dónde estuvo?*; *Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional*; *Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales*; *La regionalización chilena: ¿Quo Vadis?*.

RESUMEN

Este artículo tiene más un carácter conceptual que empírico, comienza por una breve síntesis histórica de las políticas del desarrollo para mostrar los paradigmas, escuelas, teorías, o simples "modas" que sirvieron de respaldo a su aplicación. A seguir se evaluará, con una cierta parquedad de cifras, la tesis sobre el fracaso, al menos relativo de ella, para seguir con un planteamiento que busca desentrañar los principales elementos causales, tanto cognitivos como procedimentales. Termina con una reflexión sobre la "nueva geografía de la regionalización".

PALABRAS CLAVES: desarrollo, desarrollo regional, territorio globalización y Postmodernismo

ABSTRACT

This paper is conceptual rather than empirical. The article begins with a brief historical summary of development policies to show the paradigms, schools, theories, or simple "fashions", which has been useful for its implementation. Then, it will insist in the figures in order to support the thesis about the failure, at least relative on it, to follow an approach that seeks to unravel the main causes, both procedural as cognitive. It ends with a reflection on "new geography of regionalization".

KEYWORDS: development, regional development, globalization and territory Postmodernism

ORIGINAL RECIBIDO: 13 - VI - 07

ACEPTADO: 05 - VII - 07

INTRODUCCIÓN

Convengamos en que el desarrollo dista de estar exclusivamente relacionado con logros materiales, sociales e individuales, por importantes que ellos sean en sí mismos. Como es crecientemente reconocido en la literatura, el concepto de desarrollo tiende a ser más y más interpretado como el logro de condiciones culturales, institucionales, éticas, políticas, y por cierto económicas, condiciones de entorno que potencien la transformación de los *seres humanos* en verdaderas *personas humanas* dotadas de dignidad, de subjetividad, de sociabilidad, de trascendencia, entes dialógicos en los cuales conviven sus características biológicas y espirituales, estas últimas productoras del conocer, del saber, y del amar. El desarrollo es entonces principalmente intangible, subjetivo e inter subjetivo, tiene que ver más con el *ser* que con el *tener*, aunque jamás podrá concebirse sin la superación de las carencias concretas más obvias. Es al mismo tiempo una abstracción producto de nuestra capacidad de crear y usar un lenguaje simbólico, quizás si la principal diferencia que nos distingue de otros seres vivos, aún si los genomas aparecen extraordinariamente similares. En definitiva, también el desarrollo es una *utopía* en un sentido y una *no utopía* en otro. Es utopía—asintótica además al eje de su propia realización, ya que si no lo fuera todavía estaríamos dibujando bisontes en las cuevas europeas—en el sentido de ser un sueño inalcanzable y que por lo mismo *no está en ninguna parte*. La belleza de nuestra naturaleza compleja y de la relación dialógica con nuestro entorno reside precisamente en que al mismo tiempo el desarrollo *está o debería estar en espacios concretos*: el espacio societal (personas y poblaciones sanas, educadas, laborantes, solidarias, plenas de satisfactores y en pleno uso de sus capacidades básicas), y el espacio geográfico, el lugar cotidiano, el territorio proxémico para la enorme mayoría de las personas, donde se nace, se vive y donde generalmente se es enterrado.

Se ha hablado durante muchos años acerca del *desarrollo global*, una expresión *ingrávida* favorita de los economistas "macro" y hasta hace no mucho todas las mediciones sobre el nivel de desarrollo consistían en promedios que ocultan varianzas extremas y que en realidad, y por ello mismo, describen un mundo de fantasía, un mundo en que las personas y sobre todo los analistas económicos parecen levitar, a varios centímetros del suelo cuando en verdad, como lo decía don Miguel de Unamuno, somos *bípedos implumes*, por ello mismo sin alas y en consecuencia no volamos sino que por el contrario, vivimos con los pies pegados a la tierra, al suelo, al territorio; somos precisamente, seres *grávidos*, cargados de huesos y carne. Está claro que el territorio no es una abstracción ni un mero piso obligado por la fuerza de gravedad, y que se convierte en una instancia simbólica hecha, no de ladrillos, sino de relaciones, lenguajes, afectos y procesos de cambio que ocurren en el territorio y no sobre él. Por ello existen *políticas territoriales* cuyo objetivo, si bien entendido, no puede ser otro que crear o potenciar las *condiciones de entorno* ya mencionadas para que los seres humanos se transformen en personas humanas, políticas que no obstante se aproximan a su objetivo por la vía o a través de intervenciones en el territorio.

América Latina no ha sido en este caso una excepción y las así denominadas *políticas territoriales* datan desde fines de la Segunda Guerra Mundial, sesenta años ni más ni menos. No obstante el desarrollo en el territorio al sur del Río Bravo sigue mostrando una tremenda heterogeneidad territorial, social, productiva y tecnológica, signo evidente de que el éxito ha sido esquivo y por tanto es más que razonable explorar las razones que explican esta situación.

La monografía, que tiene más un carácter conceptual que empírico, comienza por una breve síntesis histórica de estas políticas para mostrar los paradigmas, escuelas, teorías, o simples "modas" que sirvieron de respaldo a su aplicación. A seguir se avalará, con una cierta parquedad de cifras, la tesis sobre el fracaso, al menos relativo de ella, para seguir con un planteamiento que busca desentrañar los principales elementos causales, tanto cognitivos como procedimentales. Termina la monografía con una reflexión sobre la "nueva geografía de la regionalización".

EL ORIGEN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA

Hay que aclarar desde el inicio que el concepto contemporáneo de *política territorial* se refiere a una *matriz de políticas o a una meta política* que incluye cuatro *mega políticas*: a) ordenamiento territorial; b) descentralización; c) fomento al crecimiento económico; y d) fomento al desarrollo societal. A su turno cada una de estas mega políticas incluye conjuntos variados de *meso políticas* (por ejemplo, la política de ordenamiento territorial incluye políticas de localización de infra estructuras, de uso del suelo, etc.) y cada una de ellas se expresa finalmente en un vector de instrumentos específicos. Se trata de una interpretación harto más compleja que la idea simple de una *política regional*, que se refiere exclusivamente a intervenciones sobre ciertos recortes territoriales que se denominan, sobre la base de criterios variados, *regiones*.

UN ENFOQUE TEÓRICO

En una perspectiva funcionalista, *parsoniana* podría decirse, todo sistema socioeconómico busca alcanzar tres objetivos trascendentes e inmanentes, irrenunciables, de largo plazo: primero, el aumento sistemático de la capacidad de producción de bienes y servicios, segundo, una cierta estabilidad social que viabilice el proceso de ahorro/inversión, una condición además para el logro del primer objetivo, tercero, la mantención de la soberanía territorial, condición básica de la permanencia de un Estado nacional.

En la literatura clásica sobre planificación, se define como problema, y por tanto como un punto que contribuye a definir el campo de intervención, a la confrontación de objetivos y sus impedimentos. Yo tengo un "problema" si deseo adquirir un automóvil y al mismo tiempo no tengo el dinero suficiente para ello. Implícitamente el concepto de problema nos remite a una simple ecuación aritmética:

$$\text{PROBLEMA} = \text{OBJETIVO} + \text{IMPEDIMENTOS}$$

De acuerdo a este razonamiento, a lo largo de la evolución de un país, evolución enmarcada en la lógica del capitalismo en el caso de América Latina, comienzan a configurarse muchos tipos de problemas de distinto nivel e importancia. Entre ellos, a partir de un determinado momento tomará forma una clase especial de problemas: aquellos definidos por objetivos agregados (nacionales) e impedimentos de evidente naturaleza territorial, situación entonces que configura la clase de problemas que denominamos como *problemas territoriales* (antes, problemas regionales).

El objetivo de "aumentar sistemáticamente la capacidad de producción" (vulgo: el logro de una alta tasa sostenida de crecimiento del PIB) comienza a ser dificultado por un nivel excesivo de concentración territorial del aparato productivo, en virtud del surgimiento de fenómenos de deseconomías externas y de aglomeración que ultrapasan a los rendimientos crecientes virtuosos de la concentración (un redescubrimiento que ha dado fama a Paul Krugman, pero que es considerablemente antiguo). Comienza entonces a tomar forma el "*problema de la hiper concentración territorial de la producción y de la población*" y su enfrentamiento asumirá la forma de una política que busca revertir la situación, mediante medidas tanto positivas (diversos estímulos a la localización periférica) como negativas (impuestos diferenciados, prohibición de construcciones industriales en el *core*, etc.).

El objetivo de mantener el sistema social libre de tensiones extremas recurrentes, a fin de facilitar el proceso de ahorro/inversión, comienza a peligrar debido a crecientes cuestionamientos al patrón de distribución de los resultados del proceso de crecimiento, en particular en relación a la desigualdad distributiva de la renta, que evidencia, en todos los casos, un fuerte componente—con alta visibilidad además—territorial, dando origen al "*problema de las disparidades territoriales de renta, bienestar y oportunidades*", con su secuela de tensiones sociales y políticas que alcanzan hasta la formación de movimientos políticos francamente contestatarios y un enfrentamiento centro-periferia, además de originar patrones migratorios que introducen verdaderos círculos viciosos en la situación de los diversos territorios subnacionales. Surgirán, como respuesta, propuestas de políticas de transferencias, de equipamiento social y políticas distributivas y redistributivas.

El objetivo de mantener la integridad territorial del Estado/Nación comienza a peligrar en la medida en que la excesiva concentración económica y demográfica acompañada de niveles renta perceptiblemente superiores en el "centro" del sistema, genera una situación política asociada a una muy desigual distribución del poder (en sus varias acepciones) lo que, unido a una tradición borbónica en la conformación del Estado en América Latina, genera el "*problema del centralismo*", tan evidente en el sub continente, en donde se alimenta además, de una verdadera cultura centralista, según la conocida tesis de Claudio Véliz (1982). La respuesta del Estado serán políticas de desconcentración y/o descentralización administrativa, política, y territorial.

Estos problemas, en conjunto o en forma aislada, suelen aparecer en las fases intermedias del crecimiento y son consustanciales a él. Esta dinámica multivariada es propia de la dinámica de evolución de todo sistema de relaciones sociales de producción, del capitalismo en este caso. Procesos que durante lapsos iniciales son claramente positivos, como la concentración o el centralismo, devienen, después de un punto de inflexión, en negativos y obligan a poner en práctica diversas formas de auto intervención social.

En América Latina, en algunos países de "evolución industrial temprana", como México o Argentina o Brasil, la respuesta del Estado comenzará a dibujarse en las cercanías de la mitad del siglo XX.

UN ENFOQUE HISTÓRICO

Las observaciones precedentes ayudan a develar la racionalidad de las políticas territoriales, aunque rara vez la racionalidad se presenta como el respaldo único de ellas.

Todos los estudiosos están de acuerdo en que México ha sido la cuna de las políticas territoriales en América Latina a partir del momento en que se establece la Comisión del Papaloapan en 1947 para administrar los cerca de 47.000 kms² de la cuenca. Los objetivos principales se vincularon al control de inundaciones, aunque en definitiva se le asignaron varios otros. En efecto, su autoridad comprendía no sólo la inversión en recursos hidráulicos para controlar las inundaciones, irrigación, energía hidroeléctrica y agua potable, sino también para el establecimiento de todo tipo de sistemas de comunicación para todos los asuntos de desarrollo industrial y agrícola, urbanización y colonización (Barkin y King; 1970:100).

Posteriormente se agregarán Comisiones para intervenir las cuencas del Grijalva y del Usumacinta (120.000 kms.²), del Tepalcatepec (17.000 kms.²), del Balsas (100.000 kms.², del Fuerte (29.000 kms.²), y del Lerma-Chapala-Santiago (126.700 kms.²). Las Comisiones llegaron a cubrir más de 20 % del territorio nacional.

En 1948 en el Brasil el Departamento Nacional de Obras contra las Secas (DNOCS) abre espacio para el establecimiento de la Comisión para el Desarrollo del Valle del Río São Francisco (CODEVASF) y posteriormente se crea la Comisión para el Desarrollo de la Cuenca del Valle del Río Doce. En ambos casos el esquema es muy similar al ya ensayado en México.

En el mismo país en 1959 se establece la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste, SUDENE, probablemente el organismo más emblemático en el cuadro de las políticas territoriales en América Latina (de Oliveira; 1977). Como bien se sabe el nombre de Celso Furtado y su *Operación Nordeste*, estuvo ligado desde siempre a la creación de la SUDENE. Posteriormente se crearán las Superintendencias para el Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), e incluso, en las décadas siguientes se configurarán similares organismos para las macro regiones del Centro-Oeste, del Centro-Sur, y del Sur.

También en 1959 se establece en Argentina el Consejo Federal de Inversiones (CFI) mediante un pacto constitucional entre las Provincias, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, otro organismo considerado un icono de la cuestión regional en su tiempo. Quizás si una de las características más importantes del CFI fue la exclusión de la Nación del Pacto Constitucional, cuestión que reafirmaba el federalismo y el regionalismo.

Otro hito histórico, transformado también en icono temático fue el establecimiento en 1960 de la Corporación Venezolana de la Guayana, CVG, enmarcada en una verdadera filosofía del desarrollo y de la planificación llevada al gobierno de Venezuela en 1958 por ADECO y el Presidente R. Betancourt. El proyecto de desarrollo de la Guayana pivoteaba en la creación de una nueva ciudad: Santo Tomé de la Guayana y en el desarrollo de la energía hidroeléctrica, de la minería de hierro y de la siderúrgica. John Friedmann escribió un texto clásico sobre la experiencia venezolana (Friedmann, 1966).

En Colombia en las postrimerías de la primera mitad del siglo XX se crea la Corporación para el Desarrollo del Valle del Cauca, primeramente como compañía productora de electricidad y posteriormente como agencia de desarrollo. Posteriormente se creará la Corporación Autónoma de la Sabana, CAR, y más tarde proliferarán varias corporaciones departamentales más vinculadas al tema del ordenamiento territorial.

Ya en la década de los años sesenta las políticas regionales cambiarán en su forma y fondo al surgir los esquemas nacionales de regionalización, más acordes con la racionalidad funcionalista expuesta más atrás; las políticas asumirán un carácter más sistémico abriendo el campo a dos variantes: a) políticas *intraregionales* y, b) políticas *interregionales*. Una buena cantidad de países se adscribieron a esta modalidad, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, y Venezuela, entre ellos.

El economista austriaco Walter Stöhr realizó un balance de programas de desarrollo regional en América Latina a fines de los sesenta y relevó nada menos que 75 programas que clasificó en cinco categorías:

- Políticas para la descentralización de la toma de decisiones
- Políticas para áreas deprimidas
- Políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales
- Políticas de desarrollo para áreas fronterizas
- Políticas para áreas metropolitanas y nuevos polos de desarrollo

El mismo autor evalúa el grado de aplicación y éxito de estas políticas con un juicio general más bien negativo; tal parece que la mayoría de estas políticas eran más semánticas que reales (Stöhr, 1972).

Algo más adelante en el tiempo, ya en la década de los años setenta sobrevendrá un cambio aún más drástico en el campo de las políticas territoriales, una cuestión a ser examinada a seguir.

LAS MATRICES PARADIGMÁTICAS DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Se atribuye a un escritor y sociólogo francés del siglo XIX—el Conde de Gobineau—haber escrito después de un extenso viaje por América Latina cuánto le había llamado la atención el “copismo”, urbano, arquitectónico, de costumbres sociales e incluso de lenguaje, que observó en estos lugares. Fue particularmente despectivo, arrogante, insolente y sobre todo racista, pero quizás no del todo errado al sostener, metafóricamente en el mejor de los casos, que “no había visto hombres, sino monos”. La referencia viene al caso si se tiene en cuenta el escaso grado de originalidad de las políticas territoriales en América Latina, lo que arroja dudas sobre su pertinencia.

Inicialmente es la conocida Tennessee Valley Authority (TVA), la exitosa agencia federal creada por F. D. Roosevelt en 1933 como parte del New Deal keynesiano, la que inspirará su réplica en el caso de la Corporación Venezolana de la Guayana, de la Corporación del Valle del Cauca, de la Corporación Autónoma de la Sabana, de los organismos de control de cuencas en Brasil y de tantas otras agencias de menor relevancia. Hay toda una historia política detrás de la TVA que no sólo tuvo éxito en modernizar la cuenca en términos hídricos, riego, generación de energía eléctrica y fabricación de nitrato sintético, sino que además, mitologizó al ingeniero David Lilienthal (“el padre de la TVA”) a quien se encontrará años más tarde asesorando en Venezuela y en Colombia (Higgins and Savoie, 1995).

La influencia del modelo institucional de la TVA se mantuvo en primera línea por algo así como una década. Ya a mediados de los años 50, el paradigma

"hidráulico" dará paso a otro modelo, europeo, fundado más en consideraciones políticas que económicas. En Italia, el periodo de la postguerra planteaba la posibilidad (alta según se creía) de que el partido comunista ganase el control del país mediante su acceso a la presidencia de la república. En parte este temor empuja la promulgación de la Constitución de 1947 que establece la división en regiones, a fin de disponer de espacios territoriales y políticos en los cuales pudiese encontrar fuerza y refugio y capacidad de resistencia la democracia cristiana. De hecho jamás el partido comunista ganó la presidencia, aunque sí ganó el control de varias regiones y ciudades que posteriormente pasarían a ser las estrellas del desarrollo italiano (los distritos industriales). Como parte de la misma construcción política y al amparo del Plan Marshall, Estados Unidos empuja la creación de una agencia financiera y de ejecución de proyectos destinada a canalizar recursos de inversión al sur de la península, de pobreza extrema, y según se pensaba, caldo de cultivo del comunismo.

Nace entonces la emblemática Cassa per il Mezzogiorno que entre 1950 y 1980 transferirá la gigantesca cantidad de 36.000 millones de dólares (nominales) hacia inversiones en infraestructura y en equipamiento industrial en el sur. La Cassa tuvo un éxito considerable en aumentar el ingreso per cápita del Sur, sólo que el del Norte aumentó mucho más rápidamente, poniendo en evidencia la dualidad de las disparidades en términos absolutos y relativos.

La SUDENE será la principal réplica de la Cassa en América Latina, una institución que al igual que su matriz debe su creación a consideraciones políticas, como una respuesta del estado brasileño a la eferescencia social y política nordestina, causada por la pobreza, y que ya había generado un potente y amenazador movimiento, las *Ligas Camponesas* lideradas por Francisco Juliao (años después cooptado por el sistema y transformado en Diputado Federal). El gobierno de Kubistchek, por la mano de Furtado, crea entonces un aparato cuyo objetivo principal era viabilizar la transferencia de capital desde el Centro-Sur al Nordeste, creando empresas, empresarios y empleo. Francisco de Oliveira dirá—en claro lenguaje marxista—que la SUDENE viabilizaba con aires nacionalistas la expansión de la base de acumulación del capitalismo oligopólico brasileño creando al mismo tiempo una oligarquía local, socia de la ya existente principalmente en Sao Paulo. Las franquicias tributarias (art. 34/18) serían el principal instrumento para allegar capital.

La "mano invisible" de los EE.UU no tardó en hacerse visible: Hollis Chenery, uno de los artífices del modelo de la Cassa, y Stephan Robock, un destacado economista, serán asesores de la Superintendencia y contribuyen decisivamente a su organización y a la definición de su estrategia. Más adelante, según de Oliveira, "*la acción de la USAID en el Nordeste apuntaba concretamente a minar la autoridad de la SUDENE ofreciendo directamente ayuda a los gobiernos estatales capaces de oponerse políticamente a las fuerzas políticas populares, rotuladas como *radicales**" (De Oliveira: 122).

Tanto el modelo de la TVA como el modelo de la Cassa se inscriben en el ámbito más amplio de las políticas económicas de claro corte keynesiano.

La década de los sesenta comienza, en cierto sentido, con la Conferencia de Punta del Este en 1961, oportunidad en que se crea la Alianza para el Progreso y momento en el cual los EE.UU. levanta el veto ideológico a la planificación para transformarla en un instrumento legítimo de intervencionismo progresista, dotada de un presunto *fundamentum in re*. Por otro lado, se trata de una década marcada por las utopías, por las visiones ideológicas (hoy se dice *metarelatos*) y por una confrontación, al menos en América Latina, entre varias corrientes de pensamiento y de interpretación del desarrollo: la teoría de la dependencia, en sus versiones marxista (Frank, dos Santos, Marini, Quijano) y no marxista (Cardozo, Faletto, Sunkel), y la teoría de la modernización social voceada principalmente por Gino Germani.

Según esta última postura, la falta de desarrollo de los países latinoamericanos se debía principalmente a un conjunto de barreras estructurales que impedían a estos países "recorrer el sendero de progreso ya recorrido por las naciones industrializadas" (había un supuesto implícito acerca de un único camino al desarrollo); algunas de las barreras señaladas eran—con toda razón dígase de paso—el sistema educacional y la tenencia de la tierra. Reformas educacionales y agrarias fueron puestas en la agenda.

Otra barrera, de particular interés en este orden de cosas, residía en el bajo grado de integración interna de las economías latinoamericanas. El concepto de baja "integración interna" aludía a la integración física, a todas luces muy deficiente, a la integración económica, inexistencia de un mercado nacional, e integración sociopolítica, procesos inacabados de construcción del Estado/Nación y ausencia en consecuencia de un marco valórico nacional y precaria presencia del Estado en su propio territorio. Quizás si Colombia fuese el mejor ejemplo de estas carencias.

Como es frecuente, de un diagnóstico descriptivo (como eran mayoritariamente los diagnósticos de la época) acertado, pueden generarse recomendaciones erradas o insuficientes, por razones cognitivas u otras. Aunque no incluida en el diagnóstico de la falta de desarrollo latinoamericano hecho en el marco de la teoría de la modernización, se podía desprender de él fácilmente una recomendación que resultaría central en el diseño de las políticas territoriales a partir de los años sesenta: la conveniencia de modificar la estructura administrativa de los territorios nacionales creando una suerte de nueva geografía política más acorde con la contemporaneidad, reemplazando a las viejas delimitaciones territoriales internas de la conquista y de la colonia que habían dejado de reflejar la organización del territorio; esta intervención supuestamente contribuiría poderosamente a mejorar las condiciones de integración interna. Aparece en escena entonces la *regionalización* de alcance nacional, la definición de un sistema exhaustivo y excluyente de partición de la geografía nacional, que ser-

viría de marco básico para la puesta en práctica de políticas regionales nacionales o inter regionales e intra regionales o simplemente regionales. Hay que tomar nota que esta propuesta surge en la época de máximo relieve de todo un marco cognitivo conocido como *ciencia regional* elaborado principalmente por Walter Isard en los Estados Unidos (Universidad de Pennsylvania), una elegante síntesis neoclásica de los aportes de geógrafos y economistas europeos principalmente, a partir de von Thünen.

Como suele suceder en el ámbito intelectual latinoamericano—particularmente en el ámbito del pensamiento económico—en la mayoría de los países surge una “apuesta total” a favor de la regionalización (se atribuyen propiedades mágicas a ciertas modas económicas, lo que prueba que Macondo existe de verdad entre el Río Bravo y el Estrecho de Magallanes) y casi no quedó país de tamaño significativo en que no se ensayara una regionalización (incluso en Panamá, con sólo 57.000 kms²). En algunos casos, como en Argentina, la propuesta respectiva se basó en la aplicación de los modelos gravitacionales propios de la física social, tan difundidos por Isard; en otros, como en Chile, la propuesta combinaba criterios ecológicos, geográficos, y económicos, y en todos se trató de un “experimento” político y social impuesto por el Estado, sin que respondiera a demanda social alguna y además, de marcado carácter economicista. En no pocos casos la regionalización creó regiones *ex nihilo*.

En cierto sentido, la planificación regional entra a una década de oro, entre comienzos de los sesenta y el inicio de los setenta. En este período se observa además un cambio político muy significativo en países como Colombia, Chile, Panamá, Perú, Venezuela, en los cuales el control del gobierno pasa a manos de partidos únicos, coaliciones de partidos, o facciones militares, que en general comparten una adhesión a las posiciones social demócratas o demócratas cristianas en tanto que también pueden ser calificados como gobiernos progresistas y modernizadores (aunque la conciliación de estos términos con una práctica dictatorial sea difícil de admitir), seguidores de la teoría de la modernización social. Se trata de gobiernos personificados por Carlos Lleras, Eduardo Frei Montalva, el General Omar Torrijos, el General Juan Velasco Alvarado, y Rafael Caldera. Hay una adhesión también, en términos genéricos, a las ideas de la modernización social y por tanto hay una cierta proclividad a la regionalización. En el caso particular de Chile, Frei Montalva era, desde siempre, un fervoroso partidario de regiones que equilibrasen el desmedido peso de la capital

Definidas las regiones, las políticas específicas tanto para el conjunto como para los componentes del sistema, se basaron fuertemente en la idea central de Paul Rosenstein-Rodan, *un gran impulso desestabilizador y multiplicador* y en el concepto también central de François Perroux, *polos de desarrollo*, un desestabilizador industrial.

La década de los setenta es testigo de la entronización de gobiernos militares de facto y de derecha que arrasan con la idea de la planificación, aunque

en casos como el de Chile, la planificación regional formal subsistiría hasta 1978, apoyada por los militares a cargo de la CONARA (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa), hasta que los economistas pertenecientes al grupo conocido como los *Chicago Boys* en alusión a su *alma mater*, asumen el control total de la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional). Un examen en profundidad de la experiencia del gobierno militar se encuentra en Boisier (1982).

A partir de este punto la política nacional de desarrollo regional toma otros rumbos; en general desaparece como discurso de Estado, siendo reemplazada por una suerte de *no estrategia* que transfiere a las regiones o a otros recortes territoriales la responsabilidad de su propio desarrollo, retirando al Estado de la escena activa. Una especie de mensaje subliminal desciende del centro a la periferia, muchas veces sin un destinatario claro: *ahora la responsabilidad del desarrollo está en su manos; tome nota de la apertura externa de la economía y levántese tirando de los cordones de sus propios zapatos y entienda que el Estado se limitará a garantizar la permisividad en la explotación o sobre explotación tanto de los recursos naturales como de la mano de obra. Try your best!* En Brasil, Tania Bacelar de Araújo, la destacada economista de la SUDENE ha sido una acerva crítica de esta postura auto marginalizada del Estado y ha reclamado este *laissez faire* que deja a las regiones no competitivas a la deriva.

La regionalización comienza a ser desarticulada en todas partes, con la excepción de Chile. Al paso de los años, sin embargo, se producirá en varios países una suerte de rearticulación regionalista; en Argentina la reforma a la Constitución en 1994 abre la puerta para que las provincias contiguas formen regiones (como ha sucedido con la Región de la Patagonia que incluye cinco provincias y hasta una capital regional, Santa Rosa de la Pampa y ahora con la Región Centro); en Brasil desaparecen las cinco macro regiones de planeamiento; en Colombia la Constitución de 1991 en su artículo # 306 hace mandatoria la creación de regiones a partir de la asociación de departamentos contiguos (regiones RAP, de Administración y Planeamiento) y desaparecen las cinco regiones CORPES creadas en 1985; en Bolivia se refuerzan los departamentos; en el Perú se borra de un plumazo la sofisticada arquitectura institucional regional creada por Alan García, en tanto que la Constitución de 1993 abre paso—igual que en Argentina en 1994—a la conformación de regiones sobre la base de una asociatividad voluntaria de departamentos contiguos.

Roberto Camagni, uno de los más destacados especialistas italianos ha preparado una secuencia de los conceptos más recurrentes en las intervenciones territoriales, como se muestra en la lista anterior. Hay que señalar que América Latina recorre el mismo sendero conceptual, sólo que con un desfase temporal considerable.

CONCEPTOS CLAVES EN POLITICAS REGIONALES A LO LARGO DEL TIEMPO

1950-1960	Infraestructura como condición del crecimiento
1960-1970	Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base de exportación
1970-1980	Desarrollo endógeno: PyMES, competencias locales
1980-1990	Innovación, difusión tecnológica, <i>medios</i> innovadores
1990-2000	Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo
2000-2010	Capital relacional, interconexión, cultura local, trabajo electrónico

Fuente: Camagni, R., Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localisation: spatial perspectives, Politecnico di Milano, 2.000

LOS OBJETIVOS DE LAS INTERVENCIONES

TERRITORIALES Y LOS RESULTADOS

Los múltiples programas de fomento al crecimiento y al desarrollo en el territorio, amparados—como se mostró—en variados paradigmas, plantearon un conjunto reducido y más o menos estandarizado de objetivos.

En primer lugar aparece un objetivo instrumental: la implantación de una nueva división política/administrativa del territorio, la *regionalización*, claramente un objetivo instrumental o un medio que, no obstante, en la mente de muchos se transformó en un objetivo finalista. Hace años me referí al fenómeno que llamé *el síndrome de Pigmalión* en clara alusión a la tragedia griega y a su versión "regionalista" que hizo que muchos especialistas se enamorasen hasta la locura de su propia obra, la propuesta de regionalización, y quien escribe no fue del todo ajeno a este mal.

En segundo lugar un objetivo común fue el intento de limitar la expansión de las grandes o de la mayor ciudad en cada caso, *el control de la metropolización* a fin de reducir tanto el volumen de migración interna como los ya apreciables costos sociales del crecimiento desordenado y exponencial del centro principal de cada país.

En tercer lugar se confirió considerable importancia a una vaga noción de igualdad expresada como la necesidad de reducir *las disparidades territoriales* de producto per cápita, o del ingreso, o del bienestar. Este objetivo, como se comentó, no estuvo ajeno a consideraciones de estabilidad política e institucional nacional.

En cuarto lugar, ahora sí de una manera bastante difusa, se estableció un objetivo de *descentralización decisional*, tanto en el ámbito público como en el privado, aunque incluso el conocimiento básico o teórico del centralismo latinoamericano era hartamente precario.

En quinto lugar, finalmente, aparecía un objetivo propiamente tal, en consecuencia finalista o teleológico, *el desarrollo regional*, resultado de la interacción de los cuatro objetivos precedentes. Desarrollo regional que se planteaba como un proceso de doble dimensión escalar: *nacional o interregional* con un trasfondo conceptual sistémico, y *regional*, referido a cada una de las regiones, por cierto tomando en cuenta la imposibilidad de un crecimiento relativo igualitario.

Una evaluación del nivel de logro de estos objetivos en el largo plazo (1950/2005) muestra parquedad en los resultados.

En primer lugar, la regionalización logró consolidarse constitucional y políticamente en un solo país de América Latina; se trata del caso de Chile en el cual la Constitución de 1980 y sus reformas posteriores plantean que "*El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley*" (Art. 3). El Perú (1996), Nicaragua (1996), y República Dominicana (1996) aparecen junto a Chile en un informe del PNUD sobre la materia(s/f), pero ya fue anotado que en 1993 la reforma constitucional barrió con las regiones y con las estructuras político-administrativas del gobierno peruano de Alan García. Manuel Dammert (1999) un connotado político y especialista peruano sostiene una postura completamente opuesta a la que se desprendería del informe del PNUD, aunque es efectivo que en 1998 el Congreso aprobó una *Ley Marco de la Descentralización* buscando "departamentalizar" la regionalización. Pero en cualquier caso parece más certero señalar que en el año del informe del PNUD, sólo Chile, Nicaragua y República Dominicana podían exhibir estructuras regionales y si se toma en cuenta el tamaño de estos países no es incorrecto apuntar a Chile como el único caso relevante en función del tamaño geográfico.

En segundo lugar, el propósito de poner límites a la metropolización y a la primacía urbana fracasó de manera rotunda. Es bien conocido que América Latina es hoy un subcontinente caracterizado por una alta tasa de urbanización, cercana al 80 % en la actualidad, por una velocidad elevada de este proceso si se observa que la tasa de urbanización pasó de un 55 % en 1970 al actual 80 % en el 2005, según cifras del CELADE (Boletín de Población # 76) y por una primacía de la ciudad principal. Incluso la incapacidad de contener el creci-

miento metropolitano indujo la introducción, como en otras latitudes, de nuevos vocablos: *megalópolis* y *megalopolización* y las cifras revelan que Ciudad de México sobrepasó los 20 millones de habitantes, Sao Paulo le sigue de cerca con 20 millones, Buenos Aires tiene cerca de 14 millones, Lima 8 millones, Santiago de Chile 5 millones, Caracas 4,5 millones y así por delante.

Las esperanzas puestas en el cambio de modelo económico, en la masificación del postfordismo y en la descentralización no plasmaron en la realidad. Para aquellos que deseen examinar en profundidad el tema y sus cifras, el número 32 (2002) Serie Población y Desarrollo del CELADE, contiene un excelente estudio de J. Rodríguez Vignoli.

En tercer lugar la reducción de las disparidades territoriales de ingreso por persona o de producto por persona, otro objetivo, una cuestión que mereció desde temprano la atención de los analistas empíricos, como Gilbert y Goodman (1976) para Brasil y el Nordeste, León (s/f) para Colombia, Panamá y Venezuela, Martín (1984) para estos mismos países basándose en León (s/f), Boisier y Grillo (1969) para Chile. Actualmente el tema ha sido retomado con la visión de los análisis de convergencia/divergencia. Luis M. Cuervo (2003) preparó, para el ILPES, una excelente revisión del "estado del arte" a la cual hay que remitir al lector ávido de cifras. La conclusión más general es que en América Latina no se observa un patrón definido de convergencia, más bien aparecen patrones de contención de la convergencia. Un notable trabajo de Iván Silva (2003) también hecho para el ILPES ofrece una panorámica aún más completa sobre disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en el sub continente.

En cuarto lugar, el objetivo de descentralizar los sistemas públicos y privados de toma de decisiones ha mostrado un recorrido temporal errático como producto de serias limitaciones en la cultura, en la tradición de organización del Estado, en la sub cultura de la administración pública y, finalmente, en la propia mentalidad individual latinoamericana, heredera de un orden hacendario rural en el cual el campesino (después trabajador urbano) cultivó un modelo de dependencia con respecto al *patrón de la hacienda* y después con respecto al *Estado*. Naturalmente que es obligatoria la distinción entre países federales y unitarios en esta materia. Iván Finot (2001) preparó para el ILPES un acucioso trabajo también de revisión del "estado del arte" en esta materia, al cual habría que remitir al lector interesado. En definitiva sin embargo, hay que reconocer que los avances—en donde los hay—en materia de descentralización parecen responder a los cambios imbricados en la globalización y en el neo-liberalismo más que al voluntarismo de las declaraciones.

Por último, el objetivo finalista, provocar procesos de desarrollo regional en los países, tropezó desde siempre y desde el punto de vista de su evaluación, con el carácter difuso, poco explícito de la naturaleza del objetivo mismo. No obstante si se usa un criterio hartamente simple, pero no escaso de racionalidad, como es el de caracterizar como *desarrollo regional* procesos que generan o que poten-

cian ciudades (como un "artefacto" de una región al decir de Mumford) que se convierten en centros competidores—en el proceso de acumulación capitalista—de un (o de unos pocos) centro(s) tradicional(es) e históricos de acumulación, allí se podría hablar tentativamente de que en efecto se ha producido un proceso que llevaría a un estado tipificado como "desarrollo regional".

Si se usa este criterio para dar una nueva mirada al mapa de América Latina se aprecia que situaciones como la descrita se observan en Monterrey y Guadalajara en México, Medellín, Barranquilla y Cali en Colombia, Guayaquil en Ecuador, Arequipa en Perú, Concepción en Chile, Mendoza, Rosario, Córdoba en Argentina, Santa Cruz en Bolivia, y Sao Paulo en Brasil. Sin embargo un análisis más fino revelaría que el despegue de la mayoría de estas ciudades/regiones se inició en el Siglo XIX, antes que se comenzara a hablar de políticas regionales, aunque las pudo haber en forma implícita.

En una concepción más contemporánea del desarrollo quizás si habría que destacar más los casos de Neuquén en Argentina, Ceará, Santa Catarina, Paraná en el Brasil, San Pedro Zula en Honduras junto a los casos derivados de la acción del "estado desarrollista" como Córdoba en Argentina y Concepción en Chile. En cualquier caso y de nuevo, el resultado es bastante precario. Algo no ha funcionado como se presumía.

Por otro lado, los marcos procedimentales dentro de los cuales se formularon las intervenciones políticas, programas y proyectos) fueron en la mayoría de los casos centralizados (debido en parte a la vaguedad de las propuestas descentralizadas, al peso de la cultura centralista latinoamericana, o, como se diría hoy, a la "dependencia de la trayectoria" y debido también a los lapsos relativamente largos que se requieren para introducir cambios en los sistemas de toma de decisiones), verticalizados, debido a la inercia y a la reticencia burocrática para delegar, y socialmente inconsultos, considerándose siempre a la población como un "objeto", rara vez sujeto de su mismo futuro; por último, en el período considerado o en gran parte de él, el logro de la homogeneidad, en todas sus posibles dimensiones era considerada como deseable en sí misma, con total falta de respeto a la variedad o heterogeneidad. No resulta extraño entonces el poco apego de la población a las propuestas, cuestión dramáticamente expresada en el Perú al momento de desmantelarse por completo la sofisticada arquitectura institucional instalada por el gobierno de Alan García en las regiones. Como en el conocido poema chileno de Carlos Pezoa Véliz (Nada): "*Tras la última paletada, nadie dijo nada...*".

HIPÓTESIS SOBRE UN FRACASO MÁS QUE EVIDENTE

Por cierto que la decepción por la pobre "performance" de las políticas regionales causó un extenso debate en relación a sus posibles causas, debate no exento de aproximaciones ideológicas, al menos en sus comienzos.

Primeramente hay que mencionar—y eso sería suficiente—el argumento proveniente de sectores radicalizados que sostuvieron, por lo menos hasta fines de los setenta, la tesis de la imposibilidad de un desarrollo regional, relativamente armónico, en el contexto del sistema capitalista, una tesis que no hubiese aprobado ni el más elemental examen teórico y que no era en absoluto convalidada por la evidencia empírica.

A continuación se planteó una hipótesis acerca de la coherencia entre los *estilos de desarrollo*¹ y las *políticas regionales*. El importante Seminario de Bogotá en 1979² sirvió como arena para esta discusión que concluyó, en cierto sentido, demostrando que al contrario de lo supuesto, la mayoría de las políticas regionales habían sido concebidas como muy funcionales al estilo que se comenzaba a imponer, fuertemente sesgado hacia el crecimiento económico. Algunos de los trabajos allí comentados (Hilhorst, Uribe-Echevarría/Helmsing, Boisier, Haddad, Pineda, Stöhr, y otros) contribuyeron a destacar la coherencia, pero también, ante la evidencia empírica de los resultados, a abrir nuevas avenidas de reflexión³. En los últimos años las políticas regionales, fuertemente asociadas a la competitividad internacional, han sido perfectamente congruentes con la apertura externa y con la globalización, cuando menos en el discurso, aún cuando ello ha significado descuidar a las regiones menos favorecidas.

Por cierto las “discontinuidades” políticas y de política económica prevalecientes en América Latina a contar de mediados de los setenta fueron también anotadas como posibles causas de los resultados.

Una primera observación en la búsqueda de una causalidad operacional—esto quiere decir, explicaciones que claramente den origen a nuevas formas de intervención y no explicaciones autocontenidas—debe apuntar a lo siguiente: si los procesos de crecimiento y de desarrollo en el territorio son entendidos como *procesos evolutivos complejos*, como verdaderas emergencias sistémicas propias de la complejidad evolutiva, entonces hay que admitir que la *causalidad es también compleja*, sea al explicar éxitos o bien al explicar fracasos, como bien lo afirma Rubén Utría en un libro reciente sobre el desarrollo de las naciones (Utría, 2002).

Esto lleva a sostener que, desde el tipo de inserción internacional que ostenta un país, con todo el sistema de dominación/dependencia que conlleva normalmente, pasando por la política económica nacional (macro y sectorial) hasta llegar a la cultura y la conducta de actores y agentes específicos, todo un abanico de factores causales entra en acción. No obstante acá se privilegiará un aná-

1 Un concepto novedoso a fines de los setenta.

2 Realizado por el ILPES, el ILDIS, el ISS, la Universidad de Los Andes y que tuvo el apoyo financiero de la FLACSO, de COLCIENCIAS y el apoyo logístico de la Cámara de Comercio de Bogotá.

3 Véase el libro: *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, 1981, comps. S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka, F. Uribe Echevarría, ILPES, SIAP, Santiago de Chile

lisis selectivo que pretende apuntar a dos causas radicales (en el sentido de encontrarse en la raíz del asunto), que han sido expuestas en numerosas oportunidades y que hasta hoy no parecen experimentar rechazo alguno. Sin embargo, la reducción de la complejidad es una operación preñada de peligros puesto que la disyunción cartesiana propia de esa reducción, diluye y desvanece la cuestión misma que se estudia.

Al comenzar la diferenciación estricta entre los conceptos de *crecimiento* y de *desarrollo* que se enmarcaron inicialmente en una sinonimia desde, por lo menos, la Carta del Atlántico firmada por Churchill y Roosevelt en 1941, se hizo cada vez más patente la diferencia específica más significativa entre ellos, al relegarse el concepto de crecimiento (como proceso y como estado) a logros materiales (importantes en sí mismos sin duda alguna) en tanto que el concepto de desarrollo se liga ahora a logros no materiales, intangibles, subjetivos, y valóricos, con fuerte influencia del pensamiento de Seers, Sen, Goulet, Furtado, Hirschmann y otros.

La teoría económica se ha preocupado mucho más del crecimiento que del desarrollo, quizás con razón si se toma nota que la ciencia económica es incapaz de explicar fenómenos multidimensionales que se ubican mucho más allá de su ámbito cognitivo. Hay que recordar que Douglass North obtuvo el Premio Nóbel por su contribución (entre otras) a la relativización de la capacidad de la economía para explicar decisiones de actores que operan en el marco de racionalidades distintas de la racionalidad económica. Así resulta fácil entender que al separarse conceptualmente el desarrollo del mero crecimiento, una falencia cognitiva creciente se hizo más y más evidente. Casi se puede decir que actualmente la discusión sobre desarrollo está más en el ámbito de la psicología social, de la sociología, de la historia y de la antropología que en el de la economía. Si bien la máxima de San Agustín "*primero comer; después filosofar*" sigue constituyendo una buena recomendación, no pocos dicen ahora que la inversión de la frase del Obispo de Hipona también sería correcta, bajo ciertas circunstancias.

No se sabía (¿se sabe ahora?) exactamente qué es el desarrollo y por tanto ha habido un déficit de entendimiento acerca de su estructura y de su dinámica; peor aún, el desarrollo a escala sub nacional tenía mucho de un reduccionismo escalar, pasando por alto los cambios cualitativos entre escalas. La falta de un *corpus cognitivo* cierto hace de las intervenciones meras apuestas; se pueden obtener los resultados buscados, pero con seguridad ello será el producto de la casualidad, de la buena suerte.

Incluso en el terreno más firme del pensamiento sobre crecimiento, se ha adoptado un tanto ligeramente la teorización actual sobre *crecimiento endógeno* a nivel sub nacional, pasando olímpicamente por alto cuestiones como el considerable grado de apertura sistémica de las sociedades sub nacionales, su inserción también sistémica en un ámbito de comando superior—el país—nivel en el cual se toman importantes iniciativas (por ejemplo, la especificación del cuadro de la política económica, la especificación de un "proyecto país" o proyecto

nacional de largo plazo, regulaciones de diversa naturaleza, etc., etc.). Se descuida el hecho fundamental de ser el proceso de crecimiento (también el de desarrollo) el resultado de una matriz decisoria enorme que envuelve una multiplicidad de "agentes" y que al plantear la elemental pregunta: ¿dónde se encuentra la mayoría de estos agentes?, la respuesta es inequívoca: fuera del territorio en cuestión (región, provincia, comuna, etc.) y que en consecuencia el crecimiento económico en el territorio debe ser considerado altamente exógeno, sin importar si el conocimiento y el progreso técnico obedece a una racionalidad estrictamente económica.

Esta cuestión, simple pero importantísima, tiene claras repercusiones sobre la forma de hacer gobierno sub nacional, en particular sobre la forma de aproximarse a los factores causales del crecimiento controlados casi todos por agentes exógenos. Se trata, ni más ni menos, que de un necesario cambio en la cultura de "hacer gobierno". La proactividad de varios gobernadores de estados brasileños en relación a la inversión extranjera es un buen ejemplo, a veces, eso sí, derivando en la "guerra fiscal".

Desde un punto de vista teórico riguroso, hemos sostenido (Boisier, 2003) que tanto el crecimiento como el desarrollo territoriales son *emergencias sistémicas*, en el caso del crecimiento, derivada tal emergencia de la intensa interacción *del sistema con su propio entorno* (con los decisores a cargo de la acumulación de capital, de progreso técnico, de capital humano, de la demanda externa, de la formulación y puesta en ejecución de la política económica, y del diseño del "proyecto país", si existiese) y en el caso del desarrollo, derivada de la intensa interacción *entre los subsistemas del sistema* (los subsistemas axiológico, de acumulación, organizacional, procedimental, decisorio, y subliminal), subsistemas de cuya interacción (sinapsis) depende la complejidad evolutiva. Este razonamiento permite sostener la tesis del crecimiento exógeno al mismo tiempo que la tesis del desarrollo endógeno.

El pensamiento y la práctica en materia de intervenciones de fomento al desarrollo estuvieron, en el pasado, impregnados de positivismo (con todos los limitantes supuestos de este paradigma), de cartesianismo analítico, de ahistoricismo y de programas de acción tipo "incrementalismo disjunto" *á la Lindblom*, de una creencia que el desarrollo resulta de *sumar* proyectos y programas en vez de ser el resultado, metafórico, de una *multiplicación*, de una sinergia social cognitiva.

Probablemente la clave para diseñar intervenciones territoriales exitosas, lo cual presupone necesariamente su consonancia con la contemporaneidad, reside en considerar que los procesos de cambio social en el territorio (crecimiento+desarrollo) requieren intervenciones *descentralizadas* para maximizar la endogeneidad de los procesos (que ya se sabe, será relativamente baja en el caso del crecimiento y elevada en el caso del desarrollo). La exigencia es una descentralización amplia, en términos institucionales, es decir, tanto

en el ámbito público como en el privado, y de carácter simultáneamente político y territorial (gobiernos con autonomía para gobernar y dotados de la legitimidad otorgada por su elección por la base). Sin una descentralización así entendida difícilmente puede surgir la indispensable asociatividad pública/privada, crecientemente reconocida como una condición necesaria para generar la energía social requerida para desatar y sostener los procesos de cambio.

Sin embargo y aunque parezca paradójico, cuanto mayor es la descentralización política, mayores son las atribuciones que debe detentar el estado central o nacional—aunque ahora operando en un marco descentralizado—para impedir la anarquía y para poder establecer regulaciones que tomen a su cargo la naturaleza sistémica del crecimiento y del desarrollo desde un punto de vista territorial. Esto significa que se reclama no sólo la asociatividad pública/privada en cada región, sino también la asociatividad o articulación Estado/Región, una cuestión planteada hace exactamente dos décadas (Boisier; 1986). Como acertadamente lo señalara en alguna oportunidad el sociólogo José Joaquín Brunner en relación a la educación chilena (citado por Patricia Politzer; 2006, 260): *“La regla es que mientras más descentralizado es el sistema, más fuerte debe ser el Estado. Fuerte en determinar políticas, en evaluar, en supervisar”*.

Sería posible imaginar un proceso, en un país cualquiera, de amplia descentralización político/territorial, que dotase a las comunidades territoriales de suficientes capacidades para intervenir dinamizando sus propios procesos de cambio. ¿Sería esto garantía de éxito? De ninguna manera si se entiende que el poder usado sin conocimiento (científico) acerca de la estructura y dinámica de los procesos a ser intervenidos puede entregar resultados completamente contraproducentes. Descentralizar, sí, pero siempre y cuando se posea un marco cognitivo capaz de indicar cuándo, cómo, y dónde hay que intervenir. De manera que el círculo argumental se cierra: a la afirmación de que los malos resultados obtenidos en América Latina mediante la aplicación de un variopinto conjunto de acciones territoriales son atribuibles a carencias cognitivas en no poca medida, se contrapone la necesidad de crear el conocimiento faltante.

GLOBALIZACIÓN Y GEOGRAFÍA: LA TENSIÓN ENTRE EL CAMBIO Y LA CONSERVACIÓN

La globalización, ese buñueliano *oscuro objeto de deseo* al cual todos queremos llegar, entrar en él y aferrarnos a su centro más íntimo⁴, es un juego en el que todos (personas, organizaciones, territorios) están obligados a participar, corriendo a como de lugar, para sobrevivir o para no morir, mientras ello sea

4 Entiéndase esta metáfora como referida al núcleo cognitivo e innovativo de la globalización.

posible. Al decodificar el concepto de globalización se descubre **un proceso sistémico, que no responde**, como algunos creen ingenuamente, a una conspiración perversa de dirigentes mundiales ubicados en distintos ámbitos y puntos del planeta (Gates, Jobs, Soros, Buffet, Bush, Chirac, Blair, académicos de variado pelaje, y otros), sino que, bien distante del simplismo maniqueísta, la globalización no es sino, para bien o para mal, la fase tecno-cognitiva actual en el desarrollo del sistema capitalista, sistema iniciado en los Países Bajos allá por el Siglo XVII como protocapitalismo comercial, que dará lugar, un siglo después, al capitalismo industrial en Inglaterra para transmutarse en capitalismo financiero ya en el siglo XX principalmente en los Estados Unidos y ahora, visible en varios lugares de categoría mundial por cierto, transformado en capitalismo tecno-cognitivo.

Esta fase, que ni siquiera podría considerarse como terminal o como fin de la historia, muestra la interacción entre dos procesos subyacentes determinantes de lo que aparece como *el paisaje económico mundial de la globalización*: los elementos relevantes del paisaje son la intensa apertura externa de las economías, la paulatina sustitución de elementos materiales por información en el valor del comercio internacional, la movilidad del capital, de las personas y del conocimiento⁵, inclusive la transformación en la matriz de distribución del poder político tanto en el plano supra nacional como sub nacional abriendo espacio a la descentralización. Los dos procesos subyacentes aludidos son: i) la reducción sistemáticamente exponencial en el ciclo de vida de los productos manufacturados y; ii) el aumento sistemáticamente exponencial en el costo agregado en investigación, innovación y mercadeo.

Puesto que el sistema capitalista es un sistema social, no escapa al férreo imperativo categórico inscrito en el código genético de todos los sistemas biológicos y sociales: su reproducción permanente. Como lo señala Althusser⁶: "*Por lo tanto la condición final de la producción es la reproducción de las condiciones de producción*". Para ello el sistema debe recuperar tan rápido como sea posible los recursos gastados en la investigación, desarrollo y mercadeo implicados en el paso desde el producto de generación "n" al de generación "n+1", como se dice ahora. Por ello el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, tretas para arancelarias, u otros mecanismos que entorpezcan la conformación de un único espacio de comercio que irá de la mano con múltiples espacios de producción⁷. Ahora se entiende la búsqueda de más y más acuerdos de libre comercio, bi o multilaterales.

5 Sin que se trate de una mayor movilidad libre; por el contrario el conocimiento está crecientemente privatizado y ni hablar del capital.

6 Althusser L., *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Freud y Lacan, 1969 ,<http://www.sociologia.de>

7 Por cierto que la lógica del sistema no coincide siempre con la lógica de sus actores individuales y ello explica la conducta y ambivalencia en el discurso y en la práctica del libre comercio por parte de los países más industrializados, pero no hay dudas en relación a quién impondrá su lógica. Esta contradicción temporal ya había sido anotada por Gramsci.

LA REGIONALIZACIÓN DEL PASADO CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO CHILENO

En 1967 se celebró en Ottawa, Canadá, el I Seminario Interamericano sobre la Definición de Regiones para la Planificación, organizado por el Comité de Geografía Regional de la Comisión de Geografía del Instituto Panamericano de Geografía e Historia. La reunión convocó a un selecto número de académicos y *practitioners* de América del Norte, de América del Sur y de Europa.

El eminente Profesor Benjamín Higgins abrió la reunión y presentó además un documento titulado "The Scope and Objectives of Planning for Underdeveloped Regions", en el cual señala: "*Few efforts in the whole history of scientific endeavour have proved as sterile as the attempt to find a universally acceptable definition of 'region'*", habiendo sostenido unas pocas líneas antes que: "*...de todas las ramas de la teoría del desarrollo, la teoría del desarrollo regional es tal vez la más insatisfactoria*".

El eminente economista español Juan Velarde ha escrito muy recientemente un artículo sobre la historia del regionalismo español, artículo en el cual sostiene que en relación a la definición regional: "*Sea cual sea la perspectiva utilizada, todas las definiciones...incorporan cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) una comunidad; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas*".

Por mi parte y avalado por más de cuarenta años de reflexión y de práctica en el tema que nos ocupa he terminado por sostener que "*una región es cualquier recorte del territorio que posee en su interior todos o gran parte de los factores causales del desarrollo, contemporáneamente entendido*", en otras palabras es el contenido lo que define al contenedor y no a la inversa. Lo que resulta evidente de la discusión histórica sobre la noción de región, es que como quiera que se la defina, la definición deberá ser transdisciplinaria y sobre todo, ella mezclará racionalidad y emocionalidad.

Dejando de lado rápidamente esta escurridiza cuestión, altamente subjetiva y personal en consecuencia y adentrándonos de inmediato en lo que parece ser el *core* de esta reunión—la regionalización—como un acto refundacional de la geografía política de un país, hay que colocar encima de la mesa la experiencia histórica chilena, un ejercicio de recuperación de la memoria colectiva y profesional ya que es frecuente escuchar opiniones de jóvenes y no tan jóvenes que atribuyen el origen de nuestra regionalización al Gobierno Militar, un error aceptado, probablemente debido a la majadera insistencia y "propaganda" de ese gobierno.

Desde luego y desde una perspectiva institucional, cabría mencionar en primerísimo lugar la monumental obra científica de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) sobre la geografía económica chilena tra-

tado en el cual se identifican seis regiones: Norte Grande, Norte Chico, Núcleo Central, Concepción y la Frontera, Región de Los Lagos, Región de Los Canales. Aparte de significar una contribución de la mayor importancia desde el punto de vista del conocimiento científico del territorio y de servir de proceso iniciático para algunos profesionales, la propuesta no tuvo impacto en materia de políticas públicas.

Jorge Ahumada publicó un libro de profundo impacto en la *intelligenzia* chilena en el cual planteaba un acertado diagnóstico del subdesarrollo nacional, identificando, como uno de los factores de retraso, el centralismo productivo, al mismo tiempo que proponía soluciones y en este caso concreto Ahumada recomendaba la creación de cuatro polos de crecimiento (Antofagasta, Valparaíso, Concepción, Puerto Montt) para contrarrestar la concentración en Santiago, polos/ciudades que necesariamente "anidarían" en sus respectivas pero todavía no definidas regiones. Puede notarse la clara influencia de Perroux, nada de extraño considerando la extensa experiencia de Ahumada en Venezuela en donde la influencia del economista francés ya era muy nítida.

Eduardo Frei Montalva hizo suyo el planteamiento de Ahumada ya en la fallida campaña presidencial para las elecciones de 1958 y nuevamente en la exitosa campaña para el período 1964/1970. Como se sabe, una vez en el poder, Frei crea la Oficina de Planificación Nacional—ODEPLAN—como órgano asesor del Presidente de la República (*ialtri tempi!*) una de cuyas funciones fue la planificación del desarrollo regional. Inicialmente ODEPLAN se nutrió del obligado traspaso de personal y de recursos financieros desde la CORFO, institución que a partir de su modificación hecha en 1960 (derivada de la transformación del Ministerio de Economía en Economía, Fomento y Reconstrucción) como consecuencia de los terremotos y maremotos de 1960, había comenzado a trabajar en el tema regional. Recuérdese que la CORFO fue la Secretaría Técnica de los Comités Provinciales de Economía y Reconstrucción (COPRODES), formados para encarar las tareas de reconstrucción. Para dar sustento a su nueva responsabilidad, la CORFO firmó un convenio de cooperación con la Universidad de Chile a fin de preparar diversos estudios regionales, una tarea que se transformó en un importante semillero de ideas y de técnicos. Hay que recordar además, que el Centro de Planificación, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, había entrado al campo de los estudios regionales ya a fines de los años cincuenta.

Contribuyó también de manera decisiva a la generación de una nueva política pública—planificación del desarrollo regional/nacional—el pensamiento y la visita y posteriormente su vivencia en el país, de John Friedmann, a esas alturas ya consolidado como un intelectual mundial de primera línea en materia de desarrollo urbano/regional. Friedmann había vivido un par de años en Venezuela como asesor. Su primer libro refleja su experiencia en dicho país en donde además, había establecido contacto con Jorge Ahumada, en aquella época en el CENDES (Centro de Estudios para el Desarrollo) de la Universidad Central de Venezuela.

Friedmann fue enviado a Chile por la Fundación Ford para evaluar el programa que dicho organismo mantenía en Chile en el campo del desarrollo de la comunidad (*community development*). Friedmann concluyó que la sociedad chilena estaba marcadamente dividida por dos *clivages*: el antagonismo rural/urbano y el antagonismo marginados/integrados (simplemente, pobres/ricos) y sostuvo en sus informes y en trabajos académicos que el logro de una sociedad más consensual (un objetivo doctrinario central a la Democracia Cristiana) sería difícil de alcanzar en tales condiciones y sugería crear un nuevo marco socio referencial de naturaleza territorial que fuese más efectivo a tal propósito que el referente nacional y planteó la necesidad de un marco urbano/regional. Friedmann fue invitado por la Fundación Ford para encabezar una misión de largo plazo en Chile (ligada a la ODEPLAN y al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) que tuvo profunda influencia en el afianzamiento de la cuestión regional. Friedmann a su vez invitó a formar parte de esta misión a Walter Stöhr, economista austriaco que ayudó a dar un fundamento teórico a la regionalización.

No existe una teoría de la regionalización y por tanto no existe nada parecido a una regionalización óptima. Toda regionalización es en la práctica una solución de compromiso, sub óptima, un *second best* dicen los economistas. No obstante tratarse de una cuestión heurística, se dispone efectivamente de un conjunto de criterios o principios que son recomendables respetar.

Walter Stöhr propuso la utilización de seis criterios para el caso chileno:

- cobertura nacional;
- utilidad para la programación y administración del desarrollo (número y tamaño de las regiones);
- respeto a divisiones administrativas (no "romper" provincias)
- existencia de por lo menos un polo de crecimiento;
- complementaridad socio-económica interna;
- existencia de economías regionales de escala;

Por su parte Boisier ha propuesto cinco criterios operacionales para aplicar en las propuestas de regionalización de alcance nacional:

- condiciones matemáticas, así denominadas por su semejanza con la teoría de conjuntos y referidas en este caso a la *exhaustividad* y a la *exclusividad* de la regionalización;
- condiciones espaciales, referidas a la continuidad y accesibilidad interna;
- condiciones económicas, referidas a la diversidad de la estructura económica y a la existencia de a lo menos un centro urbano capaz de funcionar como centro de crecimiento y/o de servicios;
- condiciones sociales, cultura, identidad y lealtad regional;
- condiciones administrativas, respeto a los límites territoriales existentes;

La aplicación de este tipo de criterios combinados con una visión del patrón ecológico prevaleciente en el país (zonas de colonización, zona metropolitana, zonas consolidadas) llevo a agrupar las 25 provincias en diez regiones y una Zona Metropolitana. Las tensiones y problemas surgidos desde el inicio han sido comentados en otra parte.

Lo que sigue es historia conocida, por lo menos en su mayor parte. El Gobierno Militar, anti planificador por convicción y doctrina, hace suya sin embargo la tarea de planificación regional, entendiendo que ésta tenía no pocos puntos de contacto con la geopolítica. Como lo ha escrito este autor, "*el territorio es, a la cultura de los militares, lo que el mercado es a la cultura de los economistas*" y por tanto no es difícil entender esta simpatía.

Bien se puede hablar de un "ajuste regionalizador" hecho por el gobierno de la época que determina la configuración actual, sancionada por el conocido Decreto # 575 del año 1974. Posteriormente la regionalización asumirá un estatus constitucional mantenido hasta el presente. La revisión de la regionalización previa y sus cambios fue hecha con gran profesionalismo por la CONARA y por su equipo directivo (Canessa, González Samohod, Barrientos).

LA REGIONALIZACIÓN AHORA: ¿UNA CAMISA DE FUERZA?

Se ha dicho por varios especialistas, este autor entre otros, que la globalización, ese verdadero *mantra* de la contemporaneidad, posee unos pocos descriptores básicos: velocidad, asociatividad, inteligencia y...iflexibilidad!

Sin que sea necesario entrar nuevamente a la discusión acerca de la naturaleza de la globalización, aceptando eso sí que este fenómeno corresponde a la etapa tecnocognitiva del capitalismo actual siendo parte en consecuencia de una cuestión sistémica y no el resultado de la perversidad de ciertas personas ubicadas en diferentes sectores del acontecer mundial, hay que enfatizar, para los propósitos de esta discusión, que un efecto importante de la globalización es el empuje hacia la conformación de un espacio único de comercio y de múltiples territorios de producción. Como se observa en la práctica, ello lleva a una suerte de devaluación del Estado nacional y a una simultánea valorización territorial, a un potenciamiento de estructuras supra nacionales de gobierno y a un potenciamiento también de estructuras sub nacionales de gobierno. Hay un efecto neto sobre el potencial exportador de ciudades y regiones, transformándolas en los nuevos actores de la competencia y de la competitividad, en una lucha a muerte por ubicarse dentro de la categoría de territorios ganadores en esta competencia. No es de extrañar el surgimiento de estudios empíricos o especulativos que tratan de responder a una pregunta clave de la contemporaneidad: ¿cuáles son los factores que determinan la capacidad ganadora de los territorios—ciudades y regiones—en la globalización?

Juan R. Cuadrado desde un punto de vista empírico y S. Boisier en una perspectiva más especulativa han intentado sacar a luz los factores "ganadores" de los territorios. Cuadrado revela que en la UE las regiones ganadoras se encuentran bien ubicadas geográficamente en relación a las grandes zonas de innovación (la Banana Azul), tienen muy buena infraestructura de transportes y comunicaciones, sistemas de ciudades sin grandes primacías, tejido productivo fuertemente asociado a PyMES, recursos humanos de alta calificación, gobiernos con elevadas competencias, y, finalmente, fuerte identidad. Boisier examina más bien las características organizacionales para concluir en la importancia de la velocidad decisoria, la flexibilidad de respuesta, la maleabilidad estructural, la resiliencia, la complejidad territorial, la inteligencia organizacional, y la cultura e identidad.

Ambos enfoques apuntan, implícita o explícitamente, a las ventajas del pequeño tamaño en la competencia actual; hermoso o no, lo pequeño parece ofrecer ventajas en un mundo en que la velocidad de cambio es extrema. En esto la opinión de Peter Drucker es coincidente y es una invitación a reflexionar sobre los casos de Finlandia, Irlanda, Taiwán y otros.

Obsérvese que esta actual inclinación hacia estructuras organizacionales y territoriales de "pequeño" tamaño (admitiendo desde luego lo vago del término) resulta una suerte de contrapartida a nuestras creencias de los años sesenta: la universal idolatría por el gigantismo, como lo anotase Schumacher, y la homogeneidad faústica perseguida a ultranza en todos los ámbitos, el territorial entre ellos. Si antes la apuesta era por lo grande y homogéneo, ahora la apuesta es por lo pequeño y lo diverso.

La geografía política internacional ha atravesado una crisis total a partir de inicios de los noventa. Principalmente como producto del desmembramiento de la antigua URSS, veinte nuevos países ingresaron a las NN. UU., en tanto que la geografía política interna no resiste sus propios *clivages* y tiende a saltar en pedazos en Alemania (referéndum acerca de los *länders*), en Francia (crisis política y resurgimiento de las demandas autonómicas debido al proyecto Jospin/Córcega), en Italia (millones de votos respaldando la creación de Padania), Bélgica (federalización), Escocia e Irlanda (nuevos estatutos), Canadá (Québec), Estados Unidos (intervención de la Guardia Nacional para controlar por las armas un movimiento secesionista en Texas!!!), Brasil (propuesta para formar la República *Gaúcha*), Bolivia (movimientos sociales y reivindicaciones autonómicas en Tarija y Santa Cruz) y....Chile...Valdivia y su quijotesca, pero exitosa lucha secesionista demandando regionalidad.

¿Cuál es la explicación? En el orden internacional, sobre todo europeo, la rebelión en contra de los cartógrafos funcionarios del Congreso de Viena (1815), del Acuerdo de Versailles (1919), de la Conferencia de Yalta (1945), que dibujaron el mapa político europeo pasando por encima de la historia, y en el orden interno contemporáneo, la fuerza de la lógica de expansión territorial del sistema

capitalista en su fase actual tecnocognitiva, impresionante fuerza que define y delimita regiones más allá del voluntarismo político y del dibujo cartográfico. Por cierto, siempre pueden agregarse los vacíos de nuestra propia regionalización, olvido de la historia, de los elementos sociológicos, antropológicos y culturales, como claramente sucedió en nuestro país.

Cuando se plantea la cuestión de una reformulación de una regionalización hay que ser extremadamente cuidadoso. Hay que tener cuidado con “no botar la criatura con el agua de la bañera”, no destruir apresuradamente procesos que son de plazos largos de consolidación; no obstante, tampoco se puede adoptar una actitud que nos convierta en símiles de la mujer de Lot, la estatua de sal mirando al pasado. ¿Cuál es el equilibrio?

Existen dos modelos polares de regionalización en el mundo. Uno de ellos, muy bien representado por España, se configura a partir de una regionalidad que precede y crea la institucionalidad, es decir, situaciones en las cuales un regionalismo histórico pre existente al Estado, genera, a la larga, exigencias que obligan al Estado a reconocer ese regionalismo pre existente y a otorgarle una institucionalidad: la Constitución Autonómica y las 17 autonomías; otro, muy bien representado por Chile, se configura a partir de una institucionalidad que precede y crea la regionalidad, esto es, situaciones en las que el Estado, por sí y ante sí, sea por decreto del Ejecutivo, sea por Ley del Parlamento, establece una institucionalidad regional (una regionalización) que crea artificialmente las regiones.

Chile es, como país, el caso epifenoménico de esta situación. Nadie, nunca, pidió el establecimiento de regiones en Chile. Fue el Estado, empujado por sí mismo, el que crea en 1965/66 las regiones, en una operación *ex nihilo* como bien lo anotase en alguna oportunidad un connotado politólogo. Ahora bien, una vez consumado este acto de voluntarismo político, no del todo desprovisto de una racionalidad instrumental, lo que se ha creado es un contenedor sin contenido, lo que se ha creado es un recorte en el mapa al cual será necesario dotar de un contenido. Es este el momento en que surge la necesidad de la construcción social y política de las regiones, un concepto propuesto precisamente por este autor.

Como lo he sostenido, construir políticamente una región es una tarea formal y sencilla si se la compara con el desafío de construir socialmente una región, un proceso de alta subjetividad que termina en el surgimiento de un sujeto colectivo: la REGIÓN, algo que supone valores, cultura, identidad, emociones, lealtad, regionalismo militante. Estamos hablando de un proceso de aprendizaje social de largo plazo, en el cual el lenguaje real y simbólico juega un papel determinante, un proceso muy propio de los conceptos de poder y capital simbólico de Pierre Bourdieu.

Cuarenta años de uso de un discurso prácticamente inalterado desde el punto de vista geográfico acerca de las regiones y de sus patronímicos numéricos han

terminado, guste o no, por crear auto referencias colectivas únicas en el mundo, que, para bien o para mal, ya están posicionadas en el imaginario colectivo.

Evaluar un proceso, es simplemente comparar el estado actual de una situación con el estado previsto, en función del papel jugado por un determinado factor o instrumento puesto en obra precisamente para alcanzar tal estado previsto. En concreto, se trata de investigar si la regionalización contribuyó de una manera determinante a alcanzar un fin, un objetivo, un propósito.

Esto lleva a enunciar una pregunta crucial: ¿para qué se estableció la regionalización?, ¿al servicio de cuáles objetivos fue puesta la regionalización?

Hay que responder de inmediato pero parcialmente diciendo que la regionalización no es un instrumento necesario, ni menos suficiente, para lograr un determinado patrón territorial de crecimiento económico. Como bien lo discutió Walter Stöhr : *"Si la política de desarrollo regional se traduce en la asignación locativa de diferentes clases de recursos móviles, ¿por qué no podría aplicarse en términos de políticas para un gran número de puntos locacionales cuya suma equivale al país?...Técnicamente entonces sería posible sustituir unidades regionales por un eficiente sistema de información geográfica como base de la planificación"*. Tiene razón Stöhr: sería una manifiesta tontería atribuir un determinado ritmo de crecimiento económico sólo a una partición territorial.

El seminal libro de la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional, hoy Ministerio) Política de Desarrollo Nacional. Directivas nacionales y regionales define con total precisión el papel que se asignaba a las regiones al señalar: *"La 'región' aparece así como un instrumento de acción para la política de desarrollo y como un instrumento de participación para el individuo, objeto y sujeto de la planificación"*. Ahora sí es posible emitir juicios de evaluación de la regionalización.

Para comenzar, en mi opinión la regionalización y las regiones chilenas conjugan aspectos propios de una regionalización funcional, de una regionalización de planificación y de una regionalización administrativa. La única dimensión ausente es la más importante: la de una regionalización política. Efectivamente parece entonces que las regiones han sido un espacio de acción: gran parte de las organizaciones del Estado han desconcentrado sus funciones y operaciones a las regiones y con no pocas reservas se podría decir que han servido para desagregar en función del territorio regionalizado planes y políticas de desarrollo, aunque difícilmente se puede hablar de planes en la actualidad, pero es un hecho la desagregación de políticas, como por ejemplo, la política ambiental, la de ciencia y tecnología, la misma política de crecimiento económico si es posible hablar en tales términos, la política de fomento productivo, etc.; creo que también puede afirmarse que las regiones han sido útiles para una mejor coordinación interagencial en el sector público. Ha habido ciertamente un proceso de aprendi-

zaje social bastante notable, relativamente similar en todas las regiones, una suerte de acumulación de capital cívico⁸, una de las formas intangibles de capital hoy consideradas como factores primigenios del crecimiento y del desarrollo.

Menos positivo es el análisis en relación a la capacidad potencial de las regiones para transformarse en espacios de participación. La idea de la participación (¿de quienes, en qué?) se expresa en diversas escalas: la macro participación de carácter electoral, la meso participación en instancias específicas subnacionales y la micro participación en organizaciones de la base social. No existe duda posible de que el texto citado de la ODEPLAN se refería exclusivamente a la meso participación en las regiones.

Habría que aceptar que los Consejos Regionales de Desarrollo son por definición los organismos a través de los cuales se materializaría tal participación. Su utilidad, pero sobre todo su legitimidad está cuestionada, como bien se sabe, y mientras no se resuelva la cuestión de la generación de sus miembros no habrá real participación.

Hay potencialmente otra forma de meso participación que ha sido imposible establecer en Chile y que entrelaza la participación con la asociación: me refiero a la asociación pública/privada bajo diversas modalidades, la más atractiva de las cuales está representada por las Sociedades Mixtas à la francesa.

No dispongo de antecedentes que me permitan emitir un juicio acerca de si las regiones han estimulado la micro participación social o no; de todas formas no será nada de difícil obtener información acerca de los niveles de asociatividad básica por regiones.

En resumen y en mi opinión, las regiones han sido más o menos eficientes para el logro de objetivos muy instrumentales en el ámbito del sector público, nada eficientes en sostener una meso participación, y de desconocida realización en materia de micro participación, este último asunto más dependiente de la matriz cultural nacional que de determinados arreglos geográficos. En algunos casos, tanto en el Norte como en el Sur, la regionalización agudizó conflictos inter sectoriales o inter provinciales pre existentes y latentes, en ciertos momentos.

Me parece sí que en términos más agregados la regionalización ha facilitado un proceso de aprendizaje colectivo sobre auto administración (ya que no se podría hablar de gobierno propiamente tal) en el territorio, algo de suyo importante; ha permitido también el surgimiento de actores regionales que ahora son interlocutores, intermediadores y eventualmente "solucionadores" de una proporción no despreciable de cuestiones que afectan a la población regional. También la regionalización, de la mano con la descentralización, ha hecho surgir en la sociedad civil del país una actitud militante y una demanda descentralizadora.

Pero en la actualidad hay que agregar otras funciones a las regiones, vinculadas, por ejemplo, a la globalización y a la inserción de las regiones en tal

contexto, en parte comercial, en parte tecnológico y en parte cultural. ¿Cómo lo hacen las regiones chilenas?

Hay que tener cuidado en mapear en las regiones los éxitos sectoriales de exportación por ejemplo. Que un conjunto de empresas localizadas en una región tenga éxito en el comercio exterior no significa necesariamente que la región como tal sea depositaria de tal éxito.

La competitividad de los territorios o regiones en la globalización opera en dos niveles: se habla de una competitividad hacia adentro para referirse a la capacidad regional para atraer capitales y progreso técnico (incluso población) y de una competitividad hacia fuera para denotar la capacidad regional para insertarse en el mercado global mediante el comercio de bienes y servicios modernos (con fuerte incorporación de progreso técnico) y competitivos, es decir, capaces de incrementar sistemáticamente su cuota de mercado perteneciendo, al mismo tiempo, a una clase, sector o grupo que lo hace también a nivel agregado. En este sentido las regiones chilenas parecen tener una baja competitividad "hacia adentro" si se observan las cifras de inversión extranjera, altamente concentrada en dos o tres regiones; tampoco la competitividad "hacia fuera" parece muy destacada, si se entiende bien el concepto en el marco de la estática comparativa. Parece que a las regiones chilenas les falta un largo camino por recorrer, primero, en términos de su complejización creciente en un amplio espectro, desde luego comenzando por la estructura productiva, que requiere salir de la camisa de fuerza de la producción y exportación de *commodities*, mayor descentralización, mayor incorporación de conocimiento, etc. y segundo, en la construcción de imágenes corporativas como base del marketing territorial. Se calcula que existen en el mundo 5239 "regiones" (correspondientes simplemente a las primeras divisiones político/administrativas) y entonces, compitiendo todas por capital, tecnología y mercados, ¿cómo se puede lograr que los consumidores o inversionistas distinguan a la Región XI de las otras 5238?

Es aquí donde la flexibilidad territorial pareciera ser una virtud a fin de establecer territorios (regiones) que a veces requieren ser pequeños y a veces grandes para destacar elementos singulares, para dar respuestas flexibles a los requerimientos del entorno, para ocupar nichos de comercio predeterminados en su tamaño, etc., etc. Esta flexibilidad está por completo ausente en la situación regional chilena. En otras palabras, tenemos un serio *handicap*, que no es otra cosa que una ventaja gratuita para los competidores.

¿Qué hacer? ¿Deshacer la regionalización y tirar por la borda cuarenta años de construcción regional en un país sin regiones? No parece una solución muy inteligente.

Argentina, Colombia y Perú, para no salir del vecindario, pueden enseñarnos algo. En estos tres países las regionalizaciones establecidas en la década de los ochenta y su respectiva arquitectura institucional fueron simplemente borradas, por distintas razones, es cierto. En los tres países, las Cartas Constitucionales

actualmente vigentes conceden a las unidades tradicionales de la división política/administrativa (provincias y departamentos) la facultad (o la obligatoriedad como en el caso colombiano) de conformar regiones mediante procesos de agregación de territorios contiguos a través de mecanismos democráticos que operan de abajo/arriba. Ya se observan casos concretos de ello como la Región Patagónica y la Región Centro en Argentina o como las futuras regiones RAP (Regiones de Administración y Planeamiento) en Colombia, antesala de regiones como entidades territoriales.

¿Hay que demoler el edificio regional en Chile porque la provincia de Valdivia cree que puede ser una región? ¿O porque las provincias de Arica, o Ñuble lo creen? De ninguna manera y hay que ser enfático en ello. Por cierto, hay que introducir flexibilidad en el arreglo territorial chileno, pero hay que hacerlo con contemporaneidad, mirando al futuro y no al pasado. Se han escuchado voces que reclaman por una modificación de la regionalización y de paso plantean—directa o indirectamente—la posibilidad de eliminar la provincia, añejo concepto que el Gobierno Militar duplicó en número. ¡Atención! En Francia, país admirado en muchos aspectos y siempre usado como referente en este campo, el Estado ha declarado su apoyo a la consolidación de *les pays* (como saben algunos, la palabra *pays* en francés o *paese* en italiano no denotaba originalmente a la nación sino a pequeños territorios), *comarca* sería el equivalente español, con una fuerte matriz cultural y con fuerte identidad, consecuentemente. Es el propio Estado francés el que oficialmente declara la importancia de los "*países*" interiores en la globalización. ¡No juguemos a ser más listos que los más listos de nuestros referentes!

En el informe acerca del conflicto y la demanda regionalista valdiviana, que a solicitud del gobierno chileno preparamos, examinamos varias alternativas y concluimos sugiriendo que la necesaria flexibilidad de la regionalización chilena habría que lograrla introduciendo un sistema múltiple de regiones en función de múltiples horizontes temporales, en concreto, sugerimos sumar a la regionalización actual, compuesta por mesoregiones, entendida como un instrumento para operaciones de mediano plazo, una segunda regionalización con un número reducido de macroregiones aptas par el trabajo prospectivo de largo plazo y una tercera regionalización, con microregiones iguales a las provincias, para operaciones de corto plazo y de menor escala, habida cuenta, entre otras cosas, que los servicios colectivos como educación y salud operan con escalas diversas que deben tener correspondencia con iguales escalas territoriales (¿cree Ud. que en toda provincia debe haber una universidad?, ¿debe tener toda comuna un hospital general?).

En tal perspectiva Valdivia sería una microregión, pero al mismo tiempo sería parte de una mesoregión mayor, inserta a su vez en una macroregión. Se obtendría flexibilidad, sin perder el valioso capital intangible acumulado y se daría satisfacción a demandas que no por ser altamente emocionales, dejan de ser atendibles.

No se trata de una solución totalmente original. Es la práctica habitual en algunos países europeos en los cuales la regionalización más conocidas (por ejemplo, la de Italia en 1970, la de España en 1978, la de Francia en 1982) no han variado, pero en donde hay flexibilidad para conformar regiones asociativas y virtuales, como por ejemplo, la región virtual conformada por los "cuatro motores de la UE", Rhone/Alpes, Baden-Wurtemberg, Cataluña, Lombardía. En América Latina se puede aprender de la sensatez—en esta materia—de algunos países.

Pero todo esto es relativamente secundario, instrumental en cualquier caso. La cuestión realmente importante en materia de desarrollo en el territorio es el cambio de paradigma, el paso del positivismo y la disyunción cartesiana al constructivismo y a la lingüística, el entender el desarrollo como una *propiedad emergente de un sistema territorial altamente complejo, sinapsado y sinergizado*. Esto llevaría a una nueva forma de hacer gobierno, claramente una función diferente de la mera administración y supondría un reentrenamiento profesional profundo de quienes se dedican al desarrollo territorial. Esto es lo que he estado proponiendo y promoviendo desde hace algún tiempo, sin perder de vista aquello que decía Gregory Bateson acerca de ser tan difícil cambiar de epistemología como de paradigma.

NOTAS SOBRE REGIONALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

Aunque teóricamente separables para fines analíticos, los conceptos de regionalización, descentralización y desarrollo regional se entremezclan de una manera profunda en la práctica, en torno a la idea matriz de un desarrollo geográficamente más armónico y equitativo. Se trata de tres conceptos de elevada complejidad porque admiten variadas acepciones y por tanto no es extraño que en torno a ellos se produzca una considerable confusión que puede hacer peligrar proyectos políticos del mayor interés para la sociedad, como la descentralización, y por tanto es muy sabio y oportuno que quienes tienen la enorme responsabilidad de establecer el marco normativo de la sociedad busquen aclarar tanto como sea posible el alcance y significado de ellos.

Discutir el significado preciso del concepto de regionalización supone adoptar una hipótesis inicial y obliga a realizar un breve examen histórico para entender cuándo y por qué tal concepto llega a transformarse en una acción social o, en otros términos, en una política pública.

El crecimiento económico de los países, particularmente cuando éste se apoya en estrategias de industrialización y urbanización, tiende a producir una geografía económica caracterizada por una creciente concentración geográfica de la población y de las actividades económicas. Este proceso, condición inescapable e inicialmente beneficiosa del propio crecimiento, adquiere una dinámica y una magnitud tal que lo convierten posteriormente en un escollo del propio crecimiento.

Salvo casos verdaderamente excepcionales, esta tendencia a la hiperconcentración no puede corregirse a través del mercado y del sistema de precios, a lo menos en períodos socialmente aceptables y en esta tesis concuerdan prácticamente todas las escuelas de política económica, desde la «economía social de mercado» hasta las ubicadas más a la izquierda del abanico ideológico. En consecuencia se está frente a uno de los varios problemas sociales que requieren de una deliberada intervención de la sociedad sobre sí misma. En América Latina, esta preocupación llevó históricamente a poner en práctica diversas formas de intervención sobre la manifestación territorial del crecimiento económico, muchas de las cuales se basaron en meras «copias» de modelos ensayados en otras latitudes.

Introducida la idea y la práctica de la regionalización, es preciso distinguir entre varios tipos de regiones y de regionalización:

i) Regiones y regionalización funcional o sectorial, establecidas por las agencias del sector público con el fin de mejor administrar los planes y políticas de los sectores respectivos, por ejemplo, educación, salud, obras públicas, defensa, etc. Este tipo de regionalización no despierta resistencias y es eficiente para sus propios propósitos. En Chile, a mediados de los sesenta, existían 27 regionalizaciones diferentes.

ii) Regiones y regionalización de planificación o multipropósito, establecidas con el propósito de desagregar territorialmente planes y políticas de desarrollo. Corresponden a cortes horizontales, son una especie de denominador común de las anteriores y su eficacia depende del poder político de la propia planificación. En general no generan resistencias sociales, salvo, curiosamente, en el estamento parlamentario, ya que no pocos representantes políticos miran con recelo la aparición de otras instancias de canalización y mediatización de demandas, como son los organismos de planificación regional que suelen establecerse en tales regiones.

iv) Regiones y regionalización administrativa o de desconcentración (muy parecidas a las anteriores) establecidas con el objeto de coordinación interagencial y de acercar el Gobierno y la Administración a las personas. Crean fuertes resistencias al interior de la administración pública porque implican cambios en las rutinas y en la distribución del poder dentro de la administración del Estado.

v) Regiones y regionalización política para propósitos de descentralización política territorial. Es la categoría más compleja y la que genera mayores problemas porque entra directamente a redistribuir el poder político en la sociedad. Este tipo de regionalización presupone tanto el establecimiento de autoridades políticas como la creación de estructuras políticas y administrativas en las regiones.

Naturalmente que surge de inmediato la pregunta acerca de cómo se hace una regionalización o cuáles son los criterios que se utilizan para ello. Al respecto hay que señalar desde el inicio que no existe una teoría de la

regionalización y por tanto no existe una regionalización óptima. Toda regionalización en la práctica es un instrumento heurístico (en el sentido de representar un proceso permanente de «invención») y es al mismo tiempo una solución de compromiso, que siempre será sub-óptima. No obstante, existen varios criterios que contribuyen a estructurar con cierta lógica una propuesta de regionalización. Estos son los siguientes:

- criterios «matemáticos», así llamados porque guardan semejanza con algunos principios de la teoría de conjuntos. Estos criterios establecen que una regionalización debe ser exhaustiva (o sea, cubrir todo el territorio del país), exclusiva (o sea, no deben producirse sobreposiciones de regiones) y continua (o sea, que siempre será posible ir de un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región);
- criterios geográficos, que aluden a la necesidad de definir las regiones de manera que su tamaño geográfico no sea tan extenso como para impedir la presencia sistemática de la administración en todos los puntos de ella y a la necesidad de que toda región cuente al menos con un centro urbano, organizador del espacio regional y capaz de servir como centro de servicios y eventualmente, como centro de crecimiento;
- criterios económicos, de entre los cuales destacan la necesidad de definir las regiones de manera que tengan un tamaño económico lo suficientemente grande como para sustentar procesos de crecimiento no subsidiados, la necesidad de que las regiones tengan en lo posible una estructura económica bien diversificada para maximizar los efectos multiplicadores de las inversiones y, la deseabilidad de poseer una pauta de exportaciones también diversificada de manera de minimizar los efectos negativos de los ciclos depresivos causados por bajas en la demanda externa;
- criterios administrativos en el sentido de establecer regiones que incluyan «sumas» completas de las unidades de la división político-administrativa vigente y también en el sentido de dotar a las nuevas regiones de las estructuras de administración pertinentes;
- criterios políticos, que establecen la ineludible necesidad de dotar a las regiones de una autoridad política y que se refieren a las modalidades alternativas de su generación así como a los efectos de una regionalización sobre el régimen político y electoral;
- criterios sociológicos, listados al final, pero en definitiva los más importantes y que tienen que ver con la autoidentificación de la población con la región, sin lo cual esta no pasará de ser una entelequia sin contenido real y, con la participación de la propia población en la definición de la región y en el proceso de regionalización, que nunca debe ser concebido como algo impuesto desde arriba y desde el centro.

A pesar de los varios problemas que se presentan al introducir una regionalización, son también varias las ventajas que se asignan a dicho proceso. Entre ellas:

La desconcentración y descentralización de los servicios públicos requiere de escalas territoriales consonantes con las escalas en que se subdivide la prestación del servicio; la educación provee el ejemplo más claro de ello; la escuela básica tiene un ámbito comunal, el primer ciclo de la secundaria tiene un ámbito probablemente provincial en tanto que el segundo ciclo se ubica en un contexto regional al igual que la enseñanza profesional y así sucesivamente;

- La región representa un espacio idóneo para articular iniciativas y proyectos que superan la escala municipal, ya sea por su tamaño o por la necesidad de coordinación; de hecho, toda región está constituida por un conjunto de municipios con una articulación más compleja que la simple suma de ellos;
- Las regiones constituyen espacios adecuados para estimular la participación política de la población en un nivel que supera la micro-participación social local y que al mismo tiempo, representa un mayor compromiso que la macro participación electoral nacional;
- Las regiones aparecen hoy día como elementos claves para mejorar la competitividad comercial internacional en el contexto de la conformación de grandes bloques de países. Esto se aprecia con claridad en el caso europeo, en donde a partir del año 1993, los Estados nacionales comenzaron a desdibujarse y la competencia así como la cooperación se da entre regiones. Por tanto, regiones fuertes serán vitales en el futuro;
- La regionalización y el fortalecimiento regional significan una contribución importantísima para garantizar un elevado y persistente crecimiento económico del país, al contrarrestar la tendencia a la megalopolización de la región capital que a la larga significa menos crecimiento económico por la desmedida absorción de recursos para gastos en infraestructura en tal megalópolis;
- La regionalización, al contribuir a un mejor reparto de los recursos del país sobre su propio territorio y al desatar las fuerzas endógenas de las propias regiones (empresarios, talento, sinergia, etc.), significa una contribución directa a la equidad social, en términos de la reducción de las disparidades en las condiciones de vida de los habitantes de las distintas regiones. Por otro lado, es crecientemente reconocida la relación entre la pobreza y el territorio y por tanto de la contribución que las políticas territoriales pueden hacer al combate por erradicar la pobreza. En efecto, las personas son «pobres» debido a que poseen un stock bajo de «capital humano» (educación y salud) o bien, porque están empleadas en sectores en decadencia que no pueden pagar remuneraciones adecuadas (¿minería del carbón?) o, porque están insertas en sistemas territoriales que estructuralmente están rezagados. Esta última situación (que investigaciones empíricas en varios países latinoamericanos demuestran que puede explicar un significativo porcentaje de la regresiva distribución del ingreso) puede ser corregida sólo mediante políticas de corte territorial.

Pero posiblemente lo más importante sea el hecho de que una regionalización política es una condición indispensable de una democracia moderna y estable en el tiempo. Un sistema verdaderamente democrático no puede convivir con una concentración exagerada del poder político, cualquiera sea el detentor y por tanto la estabilidad depende de una mejor distribución del poder. La redistribución del poder político debe beneficiar a todos los cuerpos intermedios de la sociedad y muchos de ellos son de naturaleza territorial; por tanto las regiones son en parte las receptoras de dicho poder. Adicionalmente y razonando sociológicamente, es permisible afirmar que una sociedad es tanto más democrática cuanto mayor es el grado de diversidad que tolera dentro de la unidad de la Nación; las regiones permiten dar expresión a dicha diversidad sin caer en una suerte de anarquismo territorial.

Un punto importante de tener presente en este contexto se refiere al horizonte temporal de una regionalización. En este sentido y en primer lugar hay que recordar que una regionalización no puede ser rígida a lo largo del tiempo, pero al mismo tiempo, las modificaciones permanentes o hechas cada pocos años impiden la consolidación social de las regiones, impiden que las gentes se identifiquen con su región, una cuestión extremadamente importante desde varios puntos de vista. En segundo lugar, pueden coexistir distintas regionalizaciones para diferentes horizontes de tiempo; se puede trabajar con muchas regiones para la planificación de mediano plazo y con pocas y grandes regiones para efectos de una planificación prospectiva, como se comentó.

Las dificultades y desafíos mayores que enfrenta todo proceso de regionalización son dos: i) es imposible que una regionalización satisfaga a todos y por tanto siempre permanecen conflicto latentes; ii) en la mayoría de los casos, y Chile es un ejemplo paradigmático, las regiones son el resultado de un acto de voluntarismo político, necesario, pero artificial. En tales casos, después de establecer la regionalización hay que construir social y políticamente las regiones, o sea, hay que darle contenido al contenedor; esto será una tarea inescapable en el caso de regionalizaciones políticas.

Finalmente, dentro del tema de la regionalización, es imprescindible mantener presente que siempre una regionalización es un medio o un instrumento al servicio, en último término, de un desarrollo regional descentralizado.

Una regionalización de naturaleza política requiere necesariamente de una correspondiente descentralización. En este contexto, es difícil encontrar un concepto que se haya prestado tanto a interpretaciones diversas y confusas, de manera que resulta ineludible hacer algunas precisiones al respecto.

Primero que nada hay que separar nítidamente tres conceptos que suelen erradamente utilizarse como sinónimos. La deslocalización es un proceso mediante el cual se traslada desde un lugar del territorio a otro un organismo (cualquiera sea su naturaleza) sin cambiar en absoluto el proceso decisional.

Naturalmente que el traslado en Chile del Congreso Nacional de Santiago a Valparaíso es el ejemplo más inmediato, también es un ejemplo el traslado del gobierno del Brasil desde Río de Janeiro a Brasilia; la deslocalización no tiene nada que ver con la descentralización. La desconcentración es un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización, en forma exclusiva y permanente; para ello no se necesita crear nuevos organismos y por tanto las instituciones desconcentradas no requieren de personalidad jurídica propia, ni de presupuesto propio ni de normas propias de administración. Los SEREMI (Secretarios Regionales Ministeriales) en Chile constituyen ejemplos prácticos de desconcentración. La descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello sea posible requieren personería jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

La descentralización puede ser funcional (p.e. una empresa pública de generación eléctrica), territorial (un gobierno regional designado) o política (un organismo parlamentario nacional). Estas formas «puras» de la descentralización se pueden combinar en la práctica dando origen a formas «mixtas», de entre las cuales la que interesa en este caso es la descentralización política-territorial (p.e. un Consejo Regional de Desarrollo electo).

Hay muchas consideraciones adicionales que agregar, de entre las cuales vale la pena citar las siguientes: i) la descentralización política sólo puede darse dentro del marco de un sistema político democrático, ya que descentralizar, en este sentido, implica no sólo compartir el poder sino abrir nuevos espacios políticos que pueden ser llenados por sectores políticos diferentes o antagónicos a aquellos que detentan el poder. Por eso es que hay una contradicción en los términos cuando se sostiene que sería posible la descentralización política en regímenes autoritarios; ii) la descentralización política sólo tiene sentido en rigor, en sistemas políticos unitarios centralizados; iii) la descentralización, en tal contexto, siempre es un acto de voluntarismo político del Gobierno (si se hace por Decreto) o del Parlamento (si se hace por Ley), pero al mismo tiempo es siempre un proceso dialéctico en el que juegan ofertas políticas y demandas sociales.

Pero la consideración más importante en este campo tiene que ver con la pregunta siguiente: si la descentralización política es sólo concebible al interior de sistemas democráticos, ¿siempre ella contribuye a consolidar y a profundizar la práctica democrática, o puede también operar en un sentido inverso? La respuesta a esta pregunta es que para que la descentralización profundice la democracia, se requiere que el poder político redistribuido mediante un proyecto descentralizador tenga como depositario un receptor socialmente adecuado, que en el caso de las regiones, no puede ser sino la propia sociedad o comunidad regional organizada como tal. De otra forma, el poder podría tener como destinatario una estructura meramente burocrática, o lo que es peor, grupos sociales

dominantes oligárquicos y retardatarios. Pero, como se indicó, en Chile así como en muchos otros países, las regiones delimitadas en el mapa no tienen una contrapartida en la realidad social y por tanto todo proyecto político descentralizador en términos territoriales presupone la simultánea construcción social y política de las regiones.

La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. Este es el gran desafío de la descentralización política regional. La descentralización no es por cierto una panacea de los males sociales, pero bien entendida y conducida, puede transformarse en una poderosa herramienta en el logro de una sociedad más democrática y más equitativa.

Todos los conceptos anteriores confluyen finalmente en la idea matriz del desarrollo regional. Este complejo concepto y difícil proyecto también requiere de una serie de clarificaciones que tienen que ver con su propio alcance, con la investigación en relación a sus factores causales y con los principales criterios que permiten racionalizar la acción social para provocarlo.

El término desarrollo regional se interpreta en dos escalas geográficas diferentes pero complementarias. En primer lugar se refiere al desarrollo de cada región y en segundo, a una modalidad de desarrollo del país en su conjunto.

Concebido el término como el desarrollo de una y cada una de las regiones, habría que definirlo como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada persona en ella. Tal forma de desarrollo presupone, como es lógico, el crecimiento económico, pero además supone la existencia de los siguientes fenómenos: i) un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que permita la selección de su propio «estilo» de desarrollo y el uso de los instrumentos de política necesarios; ii) una creciente capacidad regional para captar y reinvertir el excedente económico regional, que permita dar sostenibilidad de largo plazo al propio crecimiento; iii) un proceso creciente de inclusión social que implique una mejoría sistemática en la distribución interpersonal del ingreso y que facilite la participación de la población en el sistema decisonal regional; iv) una creciente y activa conciencia social ambiental que preserve la calidad de vida y racionalice la explotación de los recursos y; v) un creciente equilibrio sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir sobre todo el espacio

regional los beneficios del crecimiento. Estas características de un bien entendido desarrollo regional se apoyan fuertemente en la idea de potenciar al máximo las fuerzas endógenas de la propia región, cuestión que a su vez presupone la primacía de la concertación por sobre el conflicto.

Concebido el concepto de desarrollo regional a una escala nacional y por tanto, parte integrante de un «estilo» nacional de desarrollo, se podría decir simplemente que éste tiene como propósito básico el garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional, reconociendo a cada colectividad territorial un espacio autónomo de realización, es decir, propio y diferenciado. Por tanto, el desarrollo regional visto como un proceso nacional presupone una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la Nación y también dentro del marco ordenador de un estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico y administrativo congruentes con ello.

La siguiente cuestión importante tiene que ver con la eficacia y eficiencia de la acción social a favor del desarrollo regional. La formulación de políticas debe tener como telón de fondo un análisis científico de las causas que explican la ocurrencia (o la no ocurrencia) de un fenómeno complejo como es el desarrollo de una región. En último término y sintéticamente se puede afirmar lo siguiente: el desarrollo a largo plazo de una región depende de la interacción de tres procesos o de tres fuerzas. En primer lugar, el crecimiento económico de una región cualquiera depende de la cantidad relativa de recursos financieros que llegan a ella; en segundo lugar, el crecimiento económico de esa misma región dependerá de la forma cómo el conjunto de las políticas económicas (macro y sectoriales) afecta a dicha región, ya que tales políticas no son neutras y por el contrario, provocan impactos de signo y magnitud diferente en cada región; en tercer término, el desarrollo de la región (como un proceso cualitativamente distinto y más complejo que el crecimiento) depende fundamentalmente de lo que la región es capaz de hacer por sí misma, es decir, de lo que se ha denominado como la capacidad de organización social de la región, que normalmente, debe ser estimulada y construida. En esta interpretación es fácil reconocer la presencia interactiva de dos actores que determinan si se produce o no el desarrollo: un actor político, el Estado, quien es responsable tanto del reparto de los recursos públicos (y que al hacerlo da señales al sector privado) entre las regiones, como del diseño y ejecución de un determinado cuadro de política económica y, un actor social, la Región, precisamente como un sujeto social, capaz de transformar el crecimiento en desarrollo. Todo esto sugiere que al momento de buscar fórmulas para estimular el desarrollo de las regiones, no basta lo que el Estado haga por sí solo, es necesario articular cuidadosamente a ambos actores.

Hay ciertos principios generales que están presentes en todo planteamiento estratégico sobre el desarrollo regional de un país. En primer término, es obvio señalar que es imposible provocar simultáneamente procesos de desarrollo en todos los puntos o áreas del territorio nacional, de donde se deduce que el

desarrollo regional es siempre selectivo. La selección de las regiones en las cuales el desarrollo se estimulará preferencialmente es una decisión política, pero que debe fundamentarse tanto como sea posible, en criterios técnicos. Caben en este sentido dos consideraciones: primero, el desarrollo es un proceso de alta complejidad que supone la concurrencia simultánea de elementos económicos, políticos, sociales y psicológicos, que sólo se encuentran presentes en una pocas regiones que no por casualidad, son las regiones más avanzadas en términos relativos; segundo, el desarrollo regional debe respetar los equilibrios macro-económicos, teniendo presente que cuanto más rápidamente se desee desarrollar una región periférica, mayor es el sacrificio que hay que hacer en términos del crecimiento agregado del país. A la luz de estas consideraciones deben establecerse las prioridades del desarrollo regional y en tal caso, no resulta difícil entender que en Chile las regiones del Bío-Bío y de Valparaíso hayan sido tradicionalmente consideradas como prioritarias, a las cuales se han agregado las regiones extremas por cuestiones de geopolítica. En segundo término, en la medida en que el desarrollo regional se concibe como un proceso políticamente descentralizado, ello implicará de suyo un proceso gradual en el tiempo. Entre nosotros, la centralización es un rasgo cultural e idiosincrático, cuyo rompimiento exigirá largos procesos de aprendizaje social, que deben ser ensayados en algunas regiones, para replicarse posteriormente. Así que selectividad espacial y gradualidad temporal son dos características de toda política razonable de desarrollo regional. En tercer término, hay que recordar que se trata (el desarrollo regional) de un proceso de largo plazo cuyos frutos se verán en el Siglo XXI. Esto obliga a concebir las políticas regionales como políticas que contienen un fuerte componente de ciencia y tecnología para renovar y modernizar la base productiva regional. A corto y mediano plazo es conveniente exportar manzanas y rollizos de madera, pero ese no puede ser el camino del desarrollo regional a largo plazo, a menos que se quiera pagar el precio de ver pasar el Siglo XXI muy lejos de las fronteras regionales (y por extensión, de las nacionales). En cuarto término, el desarrollo regional hoy sólo puede ser entendido como un proceso asociativo entre el sector público y el privado, para cuya materialización se han creado variados instrumentos de política, muchos de los cuales son todavía poco conocidos entre nosotros. En quinto término, actualmente la promoción del desarrollo regional no descansa sólo en instrumentos económicos. En muchos casos, la animación psico-social de los agentes del desarrollo regional es más importante que las medidas puramente económicas. Hay regiones, incluso en nuestro país, que están incapacitadas para desarrollarse porque son víctimas de una verdadera anomia social, que se traduce en un verdadero círculo vicioso depresivo. En sexto término, dada la variedad de elementos que juegan en el desarrollo regional, toda política al respecto presupone, no sólo la canalización de recursos financieros, sino que al mismo tiempo, la más estricta coordinación inter-agencial en el sector público.

Por último, el desarrollo acelerado de una o varias regiones tiene como contrapartida inevitable el control de la expansión física y económica de la región que tradicionalmente ha funcionado como la principal región de acumulación, normal-

mente la región capital. Es fácil apreciar que se está hablando de las dos caras de una misma medalla: no es posible canalizar importantes recursos públicos y privados a una región si al mismo tiempo no se colocan en práctica instrumentos administrativos y financieros que desestimulen la permanente inversión en la capital y no es posible frenar el crecimiento de ella si no se ofrecen importantes estímulos para recanalizar los recursos a las regiones prioritarias.

En definitiva, el desarrollo regional del país representa un compromiso por la equidad, por el crecimiento sostenido y por la democracia. Es, en consecuencia, una cuestión de alta política nacional.

POSTMODERNISMO TERRITORIAL Y GLOBALIZACIÓN: REGIONES PIVOTALES Y REGIONES VIRTUALES.

Postmodernismo es un concepto que no deja indiferente a ningún intelectual y son obligadas las referencias a Harvey, Vattimo, Baudrillard, Lyotard y otros. El postmodernismo es el "convidado de piedra" del intento de construir regiones con un alto grado de artificialidad inicial.

En efecto, las llamadas "ideas postmodernas" ponen de relieve y valorizan—a veces quizás en exceso—la diversidad, la heterogeneidad, la fragmentación, y con ello reivindican la identidad y lo particular del territorio original (y menor) y estimulan una vuelta a lo local. El postmodernismo es también una suerte de refugio y amparo de las minorías y, por lo tanto, es o puede ser un factor democrático, en tanto la democracia afirma el valor de la diversidad dentro de la unidad.

Aquellos de nosotros que fuimos apóstoles de los intentos regionalizantes de los años sesenta teníamos una formación cultural *fáustica*, por un lado y cuyo valor central era la homogeneidad, erróneamente confundida con igualdad, tal como lo comenta en forma notable Marshall Berman en su relectura de la modernidad a través del Fausto de Goethe, y en la cual otro valor era el culto del gigantismo. Se trataba de crear una nueva geografía política basada en grandes regiones tan homogéneas en su interior como fuese posible, asesinando, si así era necesario, a toda pareja semejante a Filemón y Baucis, en tanto ellas representasen particularidades y culturas locales. Como lo señala Berman, el asesinato de la pareja en la obra de Goethe no fue tanto una culpa de Fausto como de la modernidad en sí misma.

Al tomar nota de la falta de humanidad de este enfoque y al observar en la contemporaneidad el derrumbe del Estado de Bienestar y de las grandes redes sociales de apoyo que lo caracterizaron—gran empresa, gran sindicato, empleo estable, seguridad social colectiva—se fortalece lo local como un nuevo espacio de solidaridad. La calle, el vecindario, el barrio, la comuna y el pequeño territorio de la vivencialidad de la mayoría, encuentran, en el postmodernismo, una racionalidad de apoyo. Sin embargo hay que tener cuidado con nuevos espejismos.

En el pasado el tamaño de las regiones constituía un criterio importante para su definición y especificación. Se suponía que una región "grande" (en sus varias dimensiones) tenía mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comercio externo, mejores posibilidades de crecimiento (debido a mayores multiplicadores) y más poder político. En relación a esta última cuestión se pasaba por alto que el poder depende, no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

Peter Drucker comenta con propiedad:

*"Con el dinero y la información convertidos en transnacionales, inclusive unidades muy pequeñas son ahora económicamente viables. Grande o pequeño, todo el mundo tiene igual acceso al dinero y a la información y en los mismos términos. En realidad los verdaderos "éxitos sin precedentes" de los últimos treinta años han sido países muy pequeños"*⁹

Mutatis mutandi, se puede reemplazar países por regiones.

Si el territorio organizado—base de toda región—se visualiza como una estructura sistémica, sus dos características más importantes son su complejidad y su estado final.

La complejidad se refiere a: i) la variedad de estructuras internas que es posible identificar en el sistema; ii) los diferentes niveles de jerarquía a través de los cuales se establecen los mecanismos de retroalimentación y control del sistema; iii) las articulaciones no lineales presentes en el sistema, que generan estructuras disipativas (sistemas dinámicos caóticos que en forma espontánea van generando orden a partir del caos). El estado final del sistema, siendo el territorio un sistema dinámico, depende de si se trata de un sistema cerrado o abierto. En el primer caso el estado final conlleva la maximización de la entropía (muerte) en tanto que en el segundo, el estado final equivale a la maximización de la sinergia. Está por construirse una ciencia de la economía compleja o una teoría económica de la complejidad, que serviría como marco conceptual y que tal vez proveería el instrumental para trabajar el tema de una manera más concreta y operacional¹⁰.

Así pues, hoy la búsqueda de nuevas formas de organización territorial no apunta a determinar cuán grande debe ser una región. Más bien, y por el contrario, lo que interesa es identificar los recortes territoriales más pequeños que presen-

9 Peter Drucker: La sociedad postcapitalista, 1993, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina. Hay verdades y falsedades en el juicio citado de Drucker.

10 Esto se escribía en 1994. Casi una década después retomaría el tema de una manera casi definitiva al plantear el desarrollo como una propiedad emergente de sistemas territoriales complejos.

ten una elevada complejidad estructural, por supuesto, congruente ello con consideraciones prácticas asociadas a la disponibilidad de información o con el reparto espacial del poder político. Si se apuntado a la hermosura de lo pequeño, hoy apuntamos también a la eficacia de lo pequeño en la globalización. Para competir exitosamente en un juego de extrema complejidad como es la competencia en la globalización, hay que aplicar la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby, es decir, hay que ser un jugador (un territorio) complejo.

La velocidad para tomar decisiones, la flexibilidad para generar respuestas de escalas distintas, la maleabilidad para adaptar la estructura a las características del entorno, la resiliencia, la inteligencia organizacional y la identidad territorial parecen ser ahora requisitos que se imponen a cualquier territorio que desee competir con alguna probabilidad de éxito. Por supuesto, las características anotadas pertenecen a las organizaciones individuales y a al conjunto de ellas, no al territorio como tal.

Teniendo en cuenta entonces los atributos que ahora se exigen a un territorio para calificar como región, en un sentido real y no solo declaratorio, sugiero llamar *regiones pivotaes* a los territorios organizados, complejos, e identificables en la menor escala posible de la estructura administrativa territorial, por ejemplo, provincias en el caso chileno¹¹. Estas regiones pivotaes serán en consecuencia, provincias en algunos casos, departamentos en otros países, estados en los de sistema federal, etc.

Pero las regiones pivotaes deben tener una virtud ausente en las antiguas propuestas de regionalización: flexibilidad, otro descriptor de la globalización (además de velocidad y de asociatividad), condición indispensable para interactuar positivamente con el entorno altamente mutante de la globalización. Si las regiones pivotaes gozan de flexibilidad—que a su vez supone autonomía—entonces una región pivotal podría, si el análisis beneficio/costo lo justifica, entrar a acuerdos para formar una región más amplia, con otras regiones pivotaes o aún con territorios más simples (naturales, equipados, pero organizados) que en rigor no llegan a calificar como una región, para por ejemplo, posicionarse mejor en forma conjunta en el escenario de la globalización. Estas “sociedades” estarán sujetas a una restricción importante: se forman a partir de espacios territoriales contiguos y dan origen entonces a las *regiones asociativas*, un segundo nivel en la estructuración jerárquica de un territorio nacional. Por supuesto y ya es fácil adivinar, nada impide la formación de regiones asociativas en los bordes fronterizos de los países. Pero en la misma línea argumental, también es posible imaginar situaciones más complejas. Por ejemplo una región pivotal o una asociativa, puede, en un horizonte prospectivo de largo plazo, considerar conveniente una forma de asociación con otras regiones y/o territorios sin que medie la restricción de

11 Está abierta la posibilidad de extender estos conceptos al ámbito comunal.

la contigüidad, dando paso a las *regiones virtuales* con segmentos componentes ubicados en distintas áreas del globo terráqueo. ¿Por qué no, si ya las *corporaciones virtuales* son una realidad creciente en el mundo corporativo? Hay que recordar aquel aviso colocado en prácticamente todos los periódicos del mundo a comienzos de los años noventa que decía:

"IBM siempre presente en los grandes avances del mundo de la computación, lanza el primer sistema basado en Power PC. El microprocesador de más alto rendimiento en el mundo, producto de la alianza de tres grandes: IBM, Motorola y Apple. Fabricado por IBM Electronics Division".

La corporación virtual es una red temporal de compañías independientes ligadas por tecnologías de información que les permite compartir habilidades, costos y acceso a los mercados de cada una de ellas. Los atributos claves de la asociación virtual, perfectamente aplicables a los territorios, son:

Tecnología. Las redes de información permitirán que compañías y empresarios alejados en distancia se unan y trabajen al unísono de principio a fin. La sociedad se basará en contratos electrónicos a fin de que no tengan que inmiscuirse los abogados y se puedan acelerar las uniones; Excelencia. Como cada socio aportaría su habilidad básica al esfuerzo, existiría la posibilidad de crear una organización que fuera la mejor en todo. Todas las funciones y procesos podrían ser de nivel mundial, algo que ninguna compañía podría lograr sola;

Sentido de la oportunidad. Las compañías serán menos permanentes, menos formales y tendrán un mejor sentido de la oportunidad. Las compañías colaborarán para aprovechar una oportunidad específica que ofrezca el mercado y, casi siempre, se disgregarán nuevamente cuando la necesidad cese;

Confianza. Las compañías dependerán mucho más unas de otras y exigirán un nivel de confianza mucho más alto: compartirán un sentido de destino común, ya que el destino de cada socio dependerá del otro;

Ausencia de fronteras. Este nuevo modelo corporativo redefine las fronteras tradicionales de la compañía. La mayor cooperación entre competidores, proveedores y clientes hace difícil determinar dónde finaliza una compañía y dónde comienza otra.

La configuración de regiones virtuales agrega a los elementos ya citados otro de carácter más subjetivo: la identidad. Un fuerte sentimiento de identidad regional constituye la única garantía para sostener un equilibrio en la asociación virtual e impedir que ella se transforme en una forma de absorción o de dominación.

¿Qué estructuras políticas y administrativas se requieren en la construcción de la virtualidad regional? Puesto que el acuerdo virtual es transitorio, no puede pensarse en crear organismos estables y permanentes. Esto hace de la coordinación, más que de la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la

coordinación descansa en la comunicación; el hecho de que la tecnología actual permita la comunicación en tiempo real y cara a cara en pantalla, facilita los arreglos virtuales. No obstante los costos de transacción pueden resultar elevados y una dosis de planificación se hace necesaria en estos casos como parte de la respuesta a altos costos de transacción de mercado.

La "jerarquía anidada" de regiones pivotaes, asociativas y virtuales que encajan unas dentro de otras, responde a una visión constructivista más que positivista de la realidad, si al menos se considera su multiplicidad y heterogeneidad. El paisaje resultante debe ser mirado en forma dinámica y no estática.

La autodeterminación y la flexibilidad parecen constituir, en último término, los dos grandes ejes de esta jerarquía anidada de regiones. La autodeterminación es una cuestión de orden psicosocial y político, en tanto que la flexibilidad es una cuestión de orden técnico y administrativo. El cuadro siguiente resume las características básicas de la construcción de estas nuevas categorías regionales.

	REGIÓN PIVOTAL	REGIÓN ASOCIATIVA	REGIÓN VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Auto construida	Por construir	Selectiva
Planificación	Estratégica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto	Estratégico	Político	Coyuntural
Especialidad			
Motivación social	Autoafirmación	Poder+desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial y política	Funcional
Sistema decisorio ¹²	P	O+P	T+O+P

¿Es todo esto simple especulación teórica? De ninguna manera. Tal como lo he comentado en numerosas oportunidades yo no he inventado nada en este caso, sólo me he limitado a colocar etiquetas en relación a procesos que se dan en el mundo real. Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 en sus artículos 306 y 307 establece que

 12 Las categorías utilizadas corresponden a las señaladas por Linstone: Perspectiva técnica (T), Perspectiva organizacional (O), Perspectiva personal (P). Ver Harold Linston: "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación", Revista de la CEPAL # 31, 1987, Santiago de Chile

"Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planeación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio" y "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados..."

La Constitución del Perú de 1993 en su artículo 190 establece:

"Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción..."

La actual Constitución argentina, reformada en 1993, establece también la posibilidad para que provincias colindantes se unan en regiones para fines de planificación. De hecho ya existe la Región Patagónica integrada por cinco provincias, la Región Centro formada por tres en torno a Córdoba y otras en formación.

En Europa, por cierto, la asociatividad regional es una cuestión de sobra conocida. José Luis Curbelo escribía:

"Son ya muchas las experiencias de regiones y municipios (generalmente los de mayor tamaño) que establecen protocolos de cooperación con otras regiones y ciudades comunitarias para el desarrollo de programas conjuntos"¹³.

En Bélgica, el Programa LEDA (LIEGE-EUROPE DEVELOPEMENT ACTION) tiene como propósito, entre otros, reforzar e impulsar las alianzas entre Lieja y otras ciudades comparables en el plano internacional, a partir del lema "asociarse o morir". Es bien conocida la agrupación de "los cuatro motores de la UE", las regiones de Rhone-Alpes, Baden-Wurtemberg, Cataluña, y Lombardía, que aúnan sus esfuerzos en torno a programas de investigación científica y tecnológica. Se trata, claro, de regiones que a su vez conforman una región virtual supra nacional.

Uno de los aportes más significativos a este tema ha sido hecho por el economista mexicano Pablo Wong¹⁴ que no sólo ha enriquecido las ideas propuestas inicial-

13 José Luis Curbelo, 1993, Las regiones en la transición española: del pragmatismo al aprendizaje colectivo, Madrid

14 Pablo Wong G., "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales", en Patricio Vergara y Heinrich von Baer (eds.), En la frontera del desarrollo endógeno, 2004, Universidad de la Frontera/Instituto de Estudios Regionales, Temuco, Chile

mente por este autor; Wong además es un testigo privilegiado del caso más atractivo de configuración de una *región asociativa transfronteriza*, como lo es el macro espacio formado por voluntad política y que incluye a los estados de Arizona (EE.UU) y Sonora (México).

En el trabajo citado Wong presenta una tipología territorial producida por la virtualidad: i) regiones virtuales y redes de regiones con los ejemplos de los "cuatro motores de la UE" ya citados, de la Región Rhone-Alpes y sus acuerdos con Shanghai, Ontario, Tunisia, y Mali, del así llamado Arc Atlantique, una región virtual formada por regiones de Irlanda, Inglaterra, Francia, España, y Portugal, o el "Grupo del Círculo Artico"; ii) ciudad global y red de ciudades, un tema favorito de Castells, Borja, Saassen y otros y ejemplificado por Nueva York, Londres y Tokio; iii) regiones asociativas-virtuales transfronterizas, ya comentado en torno al arreglo Arizona-Sonora, al cual Wong agrega los casos del The Red River Corridor (Manitoba en Canadá y North Dakota y Minnesota en los EE.UU), o la Pacific Northwestern Economic Region (Alberta y British Columbia en Canadá). Al amparo del MERCOSUR tendencias similares han comenzado a cristalizar en América del Sur (Valparaíso-Cuyo, Valdivia-Neuquén-Río Negro, etc).

¿Cuál es en definitiva la racionalidad que opera detrás de esta tendencia a ensayar nuevas formas de organización territorial? La respuesta es ahora simple y confluyen en ella dos fuerzas: una notable crisis en la geografía política en todo el mundo, tanto internacional como nacional (una reacción al dibujo político de fronteras y creación artificial de países, como claramente sucedió en Europa en 1815, 1919, 1944) y, la no menos notable lógica de expansión territorial del capitalismo en su fase tecno-productiva actual que busca establecer un único espacio de mercado y múltiples territorios de producción. Nada sucede por azar en el territorio construido; el sistema establece su propia regionalización, más potente desde luego que los intentos voluntaristas de políticos y cartógrafos.

REFERENCIAS

- Barkin D. y T. King, 1970, *Desarrollo económico regional*, Siglo XXI Editores, México
- Boisier S., 2003, *El desarrollo en su lugar*, Serie GEOLIBROS, Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile
- Boisier S., 1982, "*La vocación regionalista del Gobierno Militar*", Revista EURE # 72, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile
- Boisier S., 1986, "*La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional*", Pensamiento Iberoamericano # 10, (Desarrollo Regional. Nuevos Desafíos), ICI/CEPAL, Madrid, España
- Boisier S., F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka, F. Uribe-Echevarría (comps.), 1981, *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile
- Boisier S. y C. Grillo, 1969, *Sobre la comparación internacional de las disparidades regionales*, mimeo, ODEPLAN, Santiago de Chile
- Camagni R., 2000, *Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalization and localization: spatial perspectives*, Politecnico de Milano, Italia
- Cuervo L.M., 2003, *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*, Serie Gestión Pública # 41, ILPES, Santiago de Chile
- Dammert M., 1999, *Desborde territorial descentralista*, edición propia, Lima, Perú
- Friedmann J., 1966, *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, MIT Press, USA
- Finot I., 2003, *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, Serie Gestión Pública # 38, ILPES, Santiago de Chile
- Galvão Filgueira C. A. 2004, *Política de Desenvolvimento Regional e Inovação*, Garamond Universitaria, Rio de Janeiro, Brasil

- Gilbert A. y D. Goodman, 1976, "*Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico*" Revista EURE vol. V, # 13, CIDU-IPU, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile
- Higgins B., and D. J. Savoie, 1995, *Regional Development. Theories and their Application*, Transaction Publishers, New Brunswick and London
- León A., s/f, *Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Colombia*, Doc. CPRD- B/30, Programa de Capacitación, ILPES, Santiago de Chile (con las siglas CPRD- B/29 y CPRD-B/28, estudios similares para Venezuela y Panamá)
- Martín J., 1984, *Disparidades regionales y pobreza*, Doc. CPRD-B/31, Programa de Capacitación, ILPES, Santiago de Chile
- Moncayo E., 2001, *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, Serie Gestión Pública # 13, ILPES, Santiago de Chile
- Oliveira F. de., 1977, *Elegia para uma re(li)giao*, Editora Paz e Terra, Sao Paulo, Brasil
PNUD, s/f, *Cooperación política para la descentralización del Estado*, Santiago de Chile
- Politzer P., 2006, *Chile: ¿de qué estamos hablando?*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile
- Rodríguez J., 2002, *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, Serie Población y Desarrollo #32, CELADE, Santiago de Chile
- Silva I., 2003, *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Serie Gestión Pública # 33, ILPES, Santiago de Chile
- Stöhr W., 1972, *Regional Development. Experiences and Prospects in Latin America*, Mouton, Geneve
- Utría R., 2002, *El desarrollo de las Naciones. Hacia un nuevo paradigma*, Sociedad Colombiana de Economistas, Bogotá, Colombia
- Véliz C., 1982, *La tradición centralista de América Latina*, Editorial Ariel, Barcelona, España