

EL POLICENTRISMO ¿UNA UTOPIA PARA EL CASO CHILENO? ELEMENTOS DESDE UN ANÁLISIS TEÓRICO CONCEPTUAL

Polycentricism: Utopia for the Chile? Elements for a theoretical analysis

Dr. Francisco Maturana Miranda,
Profesor Asistente Departamento de Geografía
Universidad de Concepción, Chile
franmaturana@udec.cl

Dr (c.) Camilo Vial Cossani,
Candidato a Doctor en Ciencias Políticas
Universidad Complutense de Madrid, España
camilovial@gmail.com

RESUMEN: En este artículo se presenta el concepto de policentrismo, el cual puede ser entendido bajo dos corrientes: una más bien comprendido como una ciudad difusa y otro como un conjunto de más de dos centros urbanos que cooperan entre sí, sin una gran diferencia de talla y que tienden hacia una cohesión territorial. Esta última, orientada a buscar en términos políticos un desarrollo equilibrado del territorio, disminuyendo disparidades, evitando desequilibrios territoriales y generando políticas sectoriales coherentes que tengan un impacto en las políticas regionales, una integración y cooperación que vaya en directo beneficio del bienestar de la población. Bajo este precepto, se analiza la actual estructura del Estado chileno y las posibilidades de que una configuración policéntrica sea posible de aplicar en pro de una mayor cohesión territorial en el territorio.

PALABRAS CLAVES: Policentrismo, Ciudades, Estructura del Estado, Política Territorial, Chile

ABSTRACT: This paper presents the theory of polycentricism, a concept that can be understood from two approaches. The first approach is best understood as a diffuse city and the second as group of two or more similarly-sized urban centers (which cooperate with one another) and tend towards territorial cohesion. The latter is orientated to search (in political terms) for balanced regional development, with decreasing disparities, (while avoiding territorial imbalances and generating coherent policies with impact in the regions), an integration and cooperation that deals directly with the benefit of the welfare of the population. Under this provision, the present article analyzes the structure of the Chilean State and the possibilities that a polycentric configuration can be applied in order to achieve a stronger territorial cohesion in the country.

KEY WORDS: Polycentricism, Cities, State Structure, Territorial Policies, Chile

INTRODUCCIÓN

El Policentrismo y la cohesión territorial

Corría el año 1999 cuando la Unión europea planteaba en su documento *“European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”* los problemas de desequilibrios territoriales que se generaban en su interior. No sólo consistía en un diagnóstico de la situación, sino que entregaba ciertas “luces” de cómo se debían generar políticas territoriales orientadas a la disminución de los desequilibrios territoriales donde el concepto de policentrismo se dejaba entre ver como un objetivo.

El concepto de policentrismo es posible encontrarlo en años anteriores. En efecto, ya en Claval (1981), lo nombraba desde una perspectiva teórica haciendo referencia a la presencia de múltiples centros en torno a un gran centro urbano o en un territorio de superficie reducida.

A lo largo del tiempo este concepto ha ido mutando hasta hoy, donde básicamente se ve enfrentado a dos visiones que en ocasiones resultan totalmente opuestas. Una que comprende el policentrismo como una construcción del espacio de tipo difuso con sub satélites, cuyo mejor ejemplo podría ser la ciudad de Los Ángeles en EE.UU.; y otra desde una perspectiva más bien europea (como política) donde se considera un espacio integrado por dos o más ciudades, sin grandes diferencias en sus tallas y que cooperan entre sí.

Para el primer caso, se han denominado espacios metropolitanos como policéntricos. En esta línea destacan, por ejemplo, estudios como el de Aguilera (2005), para las ciudades de Paris, Lyon, Marsella; García-López y Muñiz (2007) para el caso de Barcelona; Hall y Pain, (2006) para ciudades europeas; o en Chile, Becerril-Padua (2000), para la ciudad de Santiago; y Rojas, Muñiz y García-Lopez, (2009) para la ciudad de Concepción. Todos estos autores analizan el fenómeno de policentrismo como un proceso urbano asociado a un espacio metropolitano, que a partir de su expansión ha “anexado” otros centros que se conectan funcionalmente generando una extensión en la superficie funcional y construida basada en relaciones de dependencia.

Desde un punto de vista de la política europea (como será comprendido finalmente en este artículo) se plantea lo totalmente opuesto. Policentrismo es entendido en la dirección de Spiekermann y Wegener (2004) en Green N. (2007, p. 2082), el cual debe tener 4 características principales:

- a) Una distribución de grandes y pequeñas ciudades
- b) Una distribución rango-talla lineal (ley de zipf)
- c) Una curva rango-talla no abrupta
- d) Un sistema policentrico no es dominado por una gran ciudad

Si el policentrismo es comprendido como un “conjunto de ciudades”, para Gloersen (2005 p. 69) este sería *“una organización espacial de ciudades caracterizadas por perfiles económicos urbanos diferenciados, con una integración económica e institucional y formas de*

cooperación políticas inter urbanas". En este sentido Davoudi, (2007 p. 66) y en línea a los planteamientos de Governa y Salone (2005), plantea que un espacio policéntrico debiera estar compuesto por tres o más ciudades que histórica y políticamente han tenido una independencia y sin una jerarquía, con proximidad espacial y que han generado un fuerte grado de inter conexión y complementariedad en sus relaciones.

Parr (2004), apunta en la misma dirección, al señalar que el policentrismo es comprendido como un grupo de ciudades de similar talla, separadas por extensos de superficies abiertas donde cada una posee una estructura económica especializada y que genera una interacción entre los distintos centros.

Al observar estas definiciones, inmediatamente es posible constatar las dos visiones de policentrismo: uno más bien referente a describir el proceso de un espacio metropolitano y otra asociada a un proceso de un conjunto de ciudades, con un compendio de políticas territoriales asociadas a la cohesión territorial. En este artículo, se pretende "tomar" esta última visión desde un punto de vista europeo, entendiendo el policentrismo como un proceso pero también orientado a un objetivo de política territorial que pueda contribuir a la disminución de los desequilibrios territoriales y un desarrollo orientado hacia una mayor cohesión territorial.

Así, una definición propia de policentrismo, sería un conjunto de dos o más ciudades, conectadas funcionalmente entre sí, donde la talla pasa a un segundo plano y se desarrollan políticas territoriales que vayan en la dirección de generar relaciones horizontales y redes de distinto tipo, en la línea con los planteamientos de Camagni (2005).

Dentro de lo planteado se podrían presentar dos esferas: una que tiene relación a las características propias que va configurando la red urbana a partir de sus procesos según el desarrollo que vea expuesto y otro a hechos totalmente intencionales, es decir, planteamientos y políticas específicas orientados a la construcción de una red urbana equilibrada.

El primero de los elementos estaría asociado básicamente a dos nociones, una comprendida a un conjunto de ciudades como sistema, y una segunda a la interacción espacial de los elementos en el sistema. El concepto de sistema de ciudades fue desarrollado por Pred (1977), quien señala que un sistema de ciudades está referido a un conjunto nacional o regional de ciudades interdependientes, de tal forma que un cambio significativo en la estructura económica, profesional o población de una ciudad, puede alterar éstas mismas estructuras de otros centros urbanos del sistema. Según Dauphiné (2003), el sistema es estable en el tiempo frente a variaciones externas y tiene una gran capacidad para restaurarse. En efecto, como lo señalan Pumain y Saint-Julien (2001), la estructura jerárquica de los centros urbanos en un sistema de ciudades tiende a ser similar y no variar, incluso en periodos de más de 300 años.

Un segundo elemento es el ligado a la interacción espacial, la cual se desarrolla a partir de la existencia de los "objetos" ciudad que son en relación. La interacción tiene como premisa que lo que pasa en un lugar no es indiferente a lo que se produce en otros. En este sentido, la interacción implica una acción recíproca, acción y reacción, cuya

observación puede ser a diferentes escalas (Pumain y Saint-Julien, 2001).

En Geografía se estudia cómo los fenómenos de interacción se desarrollan en el espacio. Ella se pregunta acerca de la posición relativa de los actores o de lugares que intervienen en la interacción. Esa posición relativa es posible llamarla “distancia”, la cual separa a los nodos o lugares. La distancia representa una separación, una dificultad de acceso, medida en esfuerzo, costo o tiempo, en adquisición de información (Pumain y Saint-Julien, 2001).

La segunda esfera tiene referencia más bien a las políticas que pueden ser aplicadas a este sistema, en línea a lo planteado a una red de ciudades, donde según Royaux (1997) se trata de una construcción voluntaria de alianza y cooperación entre conjuntos urbanos, indistintamente de su importancia (plaza) o jerarquía en el sistema urbano que está circunscrito. Es un proyecto político, de desarrollo compartido, donde la proximidad es vital, pero también es posible darse a distancias más alejadas. Así sería posible complementar con lo planteado por Camagni (1993 p. 118), “donde la configuración de estos sistemas urbanos están en constante relación y los flujos tienen principalmente un carácter horizontal y no jerárquico, que se establecen entre centros complementarios o similares y garantizan la creación de externalidades (positivas), de especialización, complementariedad, sinergia, cooperación e innovación”. En los cuales podemos encontrar varios tipos de redes como, redes de complementariedad que son creadas a partir de centros especializados en productos de complementariedad en el mismo sector o cadena económica, generalmente pertenecen a un mismo “distrito industrial” o “sistema de producción local” y redes sinérgicas. Éstas son constituidas por centros especializados en productos o funciones similares para generar una mayor eficacia gracias a los vínculos de red (Camagni 2005).

Indudablemente, después de leer estos párrafos, la duda que es posible plantearse es el porqué de esta política. ¿Existen cuestionamientos a estos planteamientos? Críticas han surgido al concepto. Como primer elemento se debe tener presente lo planteado por Rozemblant (2004, p.140) la cual indica que una red densa y poco jerarquizada no es garantía de un desarrollo económico ni de equidad territorial. En este sentido la búsqueda de cohesión territorial y social es uno de los elementos que ha sido cuestionado por la comunidad científica, cuando se plantearía de manera contradictoria la competencia entre territorios que reforzaría las ideas de una polarización en el espacio (Baudelle y Peyrony, 2005; Baudelle y Montabone 2008; Meijers, 2008). En efecto, según Gloersen (2005 p.67) una dinámica policéntrica que se desarrolla según un modelo tendencial bajo una construcción de redes policéntricas de ciudades competitivas (en el espacio europeo) a escala global, podría implicar un debilitamiento en la inversión de espacios que no estén “conectados” a tales nodos. Así bajo un contexto donde existirán regiones ganadoras o perdedoras (Benko y Lipietz, 1992), existirán nodos dentro de un sistema que podrían quedar en una posición desventajosa en la inserción de un desarrollo, o incluso algunos de ellos quedarán desconectados de la red (Short, 2004) si no se altera

la estructura de este sistema en curso.

Así, resulta necesario precisar ciertos elementos que fundamentan lo que hay detrás del policentrismo, es decir, la búsqueda de cohesión territorial. La cohesión territorial es un concepto amplio y difícil abarcarlo. No es objetivo del presente artículo entrar en un detalle acabado, sino se trata de presentar el concepto como lo plantea la UE, es decir, “la naturaleza de la cooperación territorial, a la manera en que los ciudadanos utilizan los espacios en los que viven, a las implicaciones territoriales de las políticas sectoriales y a la relación entre la cooperación y la competitividad” (UE, 2008, p. 3). La DATAR (2010), organismo francés encargado de la planificación territorial y la atracción regional, lo define como una organización del territorio que tiene por objetivo generar un desarrollo equilibrado del espacio, que conduce a la reducción de las disparidades existentes y que posibilita una integración territorial dada la cooperación regional.

Así, la cohesión territorial buscaría generar espacios de integración, donde sus habitantes puedan ser partícipes y beneficiarios del crecimiento experimentado por los territorios bajo el modelo económico imperante. Si bien se puede debatir y cuestionar lo planteando, sería posible aceptar que la búsqueda de la disminución de desequilibrios territoriales es un elemento que impactará positivamente en el bienestar de la población, con todos los elementos que deberían configurarse que no son posibles de abarcarlos en este artículo.

En consecuencia se comprende un espacio donde el peso demográfico de centros urbanos pasa a un segundo plano y la interacción es uno de los elementos principales, entendiéndolo a la última como flujos de toda índole que no generan una dependencia jerárquica, sino un beneficio sinérgico.

Dentro de este marco, en que en este artículo se a propuesto estudiar y comprender el concepto de policentrismo y analizar si dicha política territorial podría ser aplicada bajo la actual estructura del Estado Chileno, cuya organización ha impedido a lo largo de los años procesos de descentralización y de disminución de disparidades regionales.

MÉTODOS

Para abordar la problemática planteada se resolvió, primero, realizar una revisión bibliográfica del concepto de policentrismo en diferentes fuentes científicas. Luego se procedió a un análisis reflexivo del concepto para posteriormente, a partir de una búsqueda en publicaciones gubernamentales (y también reglamentos internos de organismos de Gobierno), tanto del gobierno central (principalmente de la SUBDERE) como de los regionales, realizar un análisis crítico de la estructura actual del Estado Chileno y reflexionar acerca del concepto de policentrismo y la estructura del Estado chileno. Este proceso se acompañó de un análisis legislativo y también de bibliografía

especializada. Finalmente se realizó una entrevista semi estructurada¹ a Carlos Montes Cisternas (diputado del Partido Socialista por el distrito 26, Región Metropolitana), quien tiene relación en materias de ordenamiento territorial, con el objeto de conocer la percepción política de los elementos analizados. Se debe señalar que se intentó tener la visión de parlamentarios de otras tendencias pero lamentablemente no se obtuvo respuesta satisfactoria.

RESULTADOS

¿De la plaza central a la redes? Reconfiguraciones del espacio

Es innegable el impulso que Walter Christaller entregó a la comprensión del espacio, al proponer la teoría de los lugares centrales. A partir de ésta, distintos han sido los aportes que han intentado complementar y comprender la organización de un sistema de ciudades. Posteriormente Pred (1977) ingresa el concepto de ciudad y sistema, además de los términos de ciudad compacta, difusa y sus satélites, que tienen relevancia hasta nuestros días.

Así a partir de esta interacción de los centros y la nueva manera de comprender un conjunto de ciudades, es que se ha opuesto en los últimos años el paradigma de la plaza central versus uno nuevo el cual iría en relación hacia una construcción policéntrica del territorio, el de red (Capello, 2000).

Batten (1995), se pregunta al respecto y propone una tipología de las relaciones que pueden estar realizando los conglomerados urbanos. El autor plantea que existe un paso de las redes urbanas a las redes de ciudades, las que serían una nueva forma policéntrica, desarrolladas gracias a los procesos de la Globalización, en las cuales hay una proliferación de relaciones horizontales cuyo resultado son forma de corredores urbanos (ver figura 1). El primero es una construcción monocéntrica, la segunda un corredor y la tercera una red de ciudades.

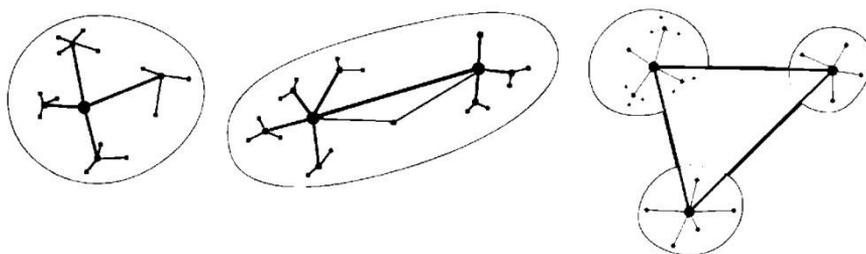


Figura 1: Las tres configuraciones urbanas de Batten Fuente: Batten, 1995 p. 316.

Así existirían, por una parte, territorios donde se desarrollan

¹ Dicha entrevista es posible solicitarla al correo de los autores o descargar en ftp://152.74.34.121/public_html/Entrevista_Diputado/entrevista_diputado.mp3

sistemas de ciudades totalmente conectados con una sinergia funcional. Ejemplos serían los casos del Randstad en Holanda o Kansai en Japón. Pero también hay otros casos que estarían desarrollando territorios monocéntricos, como por ejemplo en la Región de La Araucanía en el caso chileno (Maturana y Cornejo, 2010).

Bajo esta lógica Batten (1995) opone los dos paradigmas, para lo cual propone ciertas diferencias:

Tabla N° 1: Plaza central v/s sistema de red

Plaza central	Sistema de red
Centralidad	Nodalidad
Dependencia de la talla	Talla neutra de la ciudad
Tendencia a la primacía	Tendencia a la flexibilidad y complementariedad
Bienes y servicios homogéneos	Bienes y servicios heterogéneos
Accesibilidad vertical (tipo jerárquica)	Accesibilidad horizontal (tipo redes sinergia, ver Camagni, 2005)
Flujos principalmente en sentido único	Flujos en varios sentidos

Fuente: traducido del inglés, de Batten (1995 p. 320).

Así nuevos “modelos” urbanos se estarían generando. Dematteis (1996), los divide en 3 para el espacio europeo: uno estrictamente monocéntrico (en la figura N° 2, la imagen A) bajo la misma lógica de Batten; un segundo policéntrico con relaciones de complementariedad pero asociado a una dependencia, donde hay relaciones de tipo horizontales y verticales (B en la figura N° 2) que resultan lógicas si se establece este tipo de redes; finalmente el tercer tipo estaría totalmente polarizado, algo así como un espacio metropolitano con sub centros totalmente dependientes de un gran nodo y que se extiende en superficie.

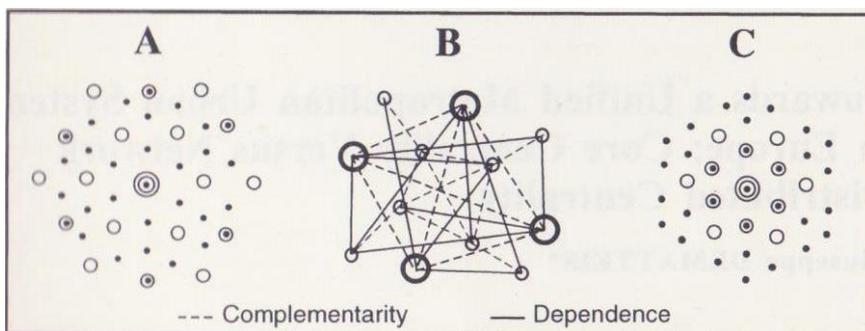


Figura 2: Tres modelos espaciales para el sistema urbano europeo Fuente: Dematteis (1996, p. 20).

Estas configuraciones espaciales y otras que se han propuesto, buscan poner en manifiesto el cambio en el tipo de relaciones que

pudiesen estar desarrollando ciertos nodos urbanos en un sistema específico. Como en todo orden de cosas, estos cambios son graduales o en algunos territorios incluso serían inexistentes, ya que las lógicas de dependencia jerárquica se seguirían desarrollando y reproduciendo por los modelos y políticas territoriales, ya sea por la presencia o ausencia de éstas. Es así como toma importancia comprender el estado de la situación de las políticas chilenas y la estructura administrativa actual que desarrolla, en virtud de poder comprender si existe o es posible pensar un desarrollo policéntrico para el país.

La estructura territorial del Estado chileno

Desde hace algún tiempo Chile goza de una macroeconomía sana y estable, con unas cuentas nacionales balanceadas, bajos niveles de inflación y un crecimiento promedio anual del PIB per cápita desde el retorno a la democracia que superó el 4%, con máximos cercanos al 7%². Esto, sumado a la drástica disminución de los índices de pobreza, una notable estabilidad social y bajos niveles de corrupción, ha contribuido a generar una imagen internacional confiable.

Sin embargo, desde una perspectiva territorial, la realidad que día a día enfrenta la población varía considerablemente según el lugar de residencia. Al desglosar cómo se ha distribuido territorialmente el crecimiento económico experimentado por el país a nivel regional, se observa por ejemplo que en 2008 el 46,3% del PIB nacional se concentra en la Región Metropolitana, mientras que regiones como Aysén no alcanzan a generar el 0,6%. El PIB Per cápita en la región de Antofagasta alcanzó los \$ 7,88 millones de pesos anuales, mientras que la de La Araucanía sólo llegó a los \$ 1,65 millones, es decir una diferencia cercana al 500%.

Sin ánimo de abrir acá una discusión en torno al concepto de desarrollo, actualmente existe mirada comprehensiva que no sólo incluye indicadores de corte económico, como tradicionalmente se asumió, sino que además contempla variables sociales y culturales para expresar de modo más próximo el bienestar social. En palabras de Amartya Sen, “lo que se discute no es la irrelevancia de las variables económicas (que ciertamente no son irrelevantes), sino su grave inconveniencia para captar muchas de las influencias causales sobre la calidad de vida y las posibilidades de supervivencia de las personas” (2007, P. 86).

En este marco se suelen considerar variables laborales, educativas y de salud, áreas en las que rápidamente también se pueden observar significativas diferencias. Por ejemplo, en 2008 el ingreso promedio autónomo de la región de Antofagasta fue un 54% mayor que el de La Araucanía; se registraron regiones con niveles de pobreza sobre el 20% (La Araucanía y Biobío) mientras que en otras no superó el 7% (Magallanes y Antofagasta); y el desempleo en Magallanes llegó sólo al 2,6%, en la del Biobío alcanzó el 9%. La tasa de analfabetismo en La

² Gallego y Loayza (2002) destacan que entre 1986 y 1998 Chile alcanzó en promedio una tasa de crecimiento sobre el 7%, ubicando al país como uno de los cuatro países con mayor crecimiento en el mundo.

Araucanía y El Maule sobrepasó el 7% cuando en Tarapacá y Antofagasta no alcanzó el 1,5%. La escolaridad promedio de la población económicamente activa varió desde los 8,7 años (El Maule y Los Lagos) hasta los 11 (Tarapacá y Antofagasta). La mortalidad infantil en estas dos regiones no alcanzó el 8%, mientras que en Aysén bordeó el 14%.

A escala de ciudades no existen datos confiables sistematizados que reflejen estas realidades. Sin embargo la información a nivel comunal podría ser un indicador interesante, especialmente en aquellas comunas que están compuestas por una ciudad definida por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile INE³ y cuya superficie ocupa un importante espacio de este territorio. Lo que más llama la atención es que en ocasiones se observan brechas significativas entre comunas insertas en una misma región e incluso colindantes.

Por ejemplo, según datos del Sistema Nacional de Información Municipal (www.sinim.cl), en 2010 el 51% de la población de la comuna de Colchane, en la región de Tarapacá, se encuentra en situación de pobreza, lejos del 6% que ostenta la comuna de Iquique -donde se emplaza la capital regional- y del resto de sus pares (Pozo Almonte 6%; Alto Hospicio 22%; Pica 10%; Camiña 16%; y Huará 15%); o que sólo el 19,5% de los hogares de la comuna de Camarones, en la región de Arica y Parinacota, tenga acceso a agua potable, mientras que en la colindante comuna de Arica el 96,5% de las viviendas cuenta con ella. El informe 'Trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile' (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Planificación, 2006), muestra que el Índice de Desarrollo Humano comunal también presenta grandes diferencias comparativas, tanto a niveles nacionales como regionales. Por ejemplo, Vitacura (Región Metropolitana) alcanzó 0,949, cifra que compartió Luxemburgo, Canadá y Suecia en el cuarto lugar del ranking mundial del mismo año⁴; mientras que San Juan de la Costa (Región de Los Lagos) llegó sólo a 0,51, nivel similar que alcanzaron Togo, Congo y Uganda (142 a 144 del ranking). Sin embargo no hay que desplazarse tanto para encontrar diferencias tan grandes: escasos 139 kilómetros separan Puaucó, capital de San Juan de la Costa, de la ciudad de Valdivia, capital de la comuna del mismo nombre cuyo IDH en 2003 fue de 0,754, similar al de China (85 del ranking).

Así, se podría llenar decenas de páginas con datos que expresen inequidades económicas y sociales desde la perspectiva territorial. Sin embargo lo ya expuesto refleja profundas diferencias incluso en áreas contiguas o pertenecientes a una misma región (comunas, y asumiblemente también ciudades, pueblos y otros tipos de asentamientos). Considerando este contexto, cabe la pregunta: ¿cuenta el Estado chileno con políticas territoriales orientadas a la disminución de desequilibrios territoriales como los mencionados? O más allá: ¿promueve el Estado políticas que fortalezcan configuraciones

³ Según el INE (2005) una ciudad es una entidad urbana de más de 5.000 habitantes.

⁴ Datos de países extraídos de informe "Human Development Report 2005". (United Nations Development Programme, 2005).

policéntricas en pos de una mayor cohesión territorial?

Para dar respuesta a estas interrogantes se propone, en primer lugar, comprender la división político-administrativa del país, es decir cuál es la estructura y qué instituciones operan en determinados territorios; y analizar prácticas y políticas públicas que, en el papel, apunten en esta dirección.

División político-administrativa y e instituciones territoriales

Chile cuenta con dos niveles político-administrativo subnacionales: el local, con 346 comunas; y el intermedio, con 15 regiones (que a su vez se dividen en provincias), áreas que por extensión territorial e incluir varios centros urbanos de diversos tamaños se podrían considerar a priori como espacios naturalmente más favorables para la interacción de ciudades.

Las comunas están gobernadas por municipalidades, que son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2010, p. 8). Las regiones, en tanto, cuentan con una doble figura: por un lado están los Gobiernos Regionales (GORE), organismos encargados de la administración superior de la región, para lo cual están constituidos con personalidad jurídica de derecho público y con patrimonio propio, pero a diferencia de las municipalidades no son autónomos; y por otro, están las intendencias regionales, cuya máxima autoridad es el intendente, quien es representante directo del Presidente de la República en la región y tiene como responsabilidad el gobierno interior de su territorio. La estructura desconcentrada regionalmente del gobierno central no acaba con las intendencias, sino que además cuenta con las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), que son los representantes territoriales de los ministerios de Estado, exceptuando a Interior, Defensa, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia. La presencia física de oficinas del gobierno central desconcentradas territorialmente abunda en las capitales regionales, se reduce en capitales provinciales y de ahí en más disminuye según cada caso.

Respecto a las razones de esta división y a sus límites territoriales se observan grandes diferencias entre el plano comunal y el regional. La conformación de las primeras responde a una historia rica en arraigos políticos, sociales y culturales. Sus orígenes tienen antecedentes coloniales, donde los antiguos corregimientos correspondieron a ciudades con sus entornos aledaños, como fueron los casos de Santiago, Coquimbo, Concepción, Cañete, Angol, Imperial, Valdivia y Osorno, entre otros. Hacia la independencia el país ya contaba con dos provincias o intendencias (Santiago y Concepción) que a su vez se dividían en 25 partidos. Tras los años conocidos como la ‘organización de la República’, la Constitución de 1833 creó la unidad territorial de los departamentos, regidos por municipalidades aunque sus autoridades seguían siendo designadas. Todo cambia en 1981 con la

aparición de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, más conocida como 'ley de comuna autónoma', que estableció a las comunas como unidades básicas de división territorial, gobernadas por municipalidades con autonomía política respecto al poder central. De ahí en más se experimentó un prolífero desarrollo comunal en términos de notoriedad pública, abordado entre otros por Illanes (2003) y Salazar y Pinto (1999). En otras palabras, las comunas son el resultado de una construcción histórica política -pero también social, cultural y económica- de larga data, que se ha conformado mayoritariamente en torno a un centro urbano importante, en ocasiones junto a otros de menor tamaño.

La creación de las regiones es una historia distinta. Si bien sus antecedentes provienen desde la Constitución de 1833 con la creación de las provincias, a cargo de los intendentes, esta unidad territorial quedó históricamente relegada a un segundo plano y sólo comenzó a ser reconsiderada tras el terremoto y tsunami de Valdivia en 1960. La catástrofe desnudó la necesidad de contar con políticas públicas con foco en el desarrollo regional. A partir de este momento se realizaron una serie de estudios entre la Universidad de Chile y la Corporación de Fomento Fabril (CORFO)⁵, legado que más tarde recogió la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)⁶, generándose así dos propuestas de regionalización: la de CORFO, que basada en aspectos geográficos, demográficos y económicos dividió al país en siete regiones; y la de ODEPLAN, que bajo la lógica de agrupación de provincias para crear focos de desarrollo económico, dividió al país en 12 regiones (Boisier, 2000).

Sin embargo las regiones debieron esperar hasta el golpe de Estado de 1973: a sólo tres meses del inicio de la dictadura se creó la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA), la que un año más tarde y basándose en el trabajo de ODEPLAN, dio como frutos el inicio del proceso de regionalización tras la promulgación de los decretos 573 y 575. De las disposiciones contenidas en ellos proviene el grueso de la división político – administrativa y el modelo de gobierno interior vigentes en la actualidad. Entre ambos dividieron al país en 12 regiones más el Área Metropolitana, fijaron las atribuciones de los intendentes y gobernadores, normaron el estatuto del gobierno y administración interior de cada región, además de crear y fijar las atribuciones de las SEREMI.

La elección de la propuesta de ODEPLAN y la celeridad con que se llevó a cabo este proceso responde a la alta sintonía que logró en los sectores militares, quienes se mostraban favorables a impulsar reformas de desarrollo territorial. "El concepto de territorio es a la cultura de los

⁵ Creada, a su vez, tras el terremoto de Chillán en 1939 para desarrollar planes y estudios productivos locales, con la finalidad de levantar económicamente a las áreas afectadas.

⁶ Creada en 1966, con oficinas territoriales a lo largo del país. En 1990 la ODEPLAN alcanzó rango ministerial al transformarse en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que desde octubre de 2011 se constituyó como Ministerio de Desarrollo Social.

militares lo que el mercado es a la cultura de los economistas (...). A esto se agrega, adicionalmente, el hecho de que muchos de los altos mandos habían sido instruidos, aquí y en el exterior, en la doctrina de la 'seguridad nacional' con un fuerte componente de geopolítica" (Boisier, 2007, p. 131). Dicha seguridad nacional podría correr peligro de existir zonas del territorio con notorios retrocesos respecto al resto del país. Evitar el estallido de nuevos conflictos sociales y políticos era una prioridad, de ahí la importancia de contar con una estructura estatal de fuerte presencia regional y con mecanismos de asignación que permitieran su crecimiento económico. Además, "en un momento en que se avizoraban conflictos con Perú, Bolivia y Argentina, se buscó fortalecer la presencia del gobierno central a través de los intendentes (...). La idea jerárquica de mando militar permeaba todo el esquema" (Valenzuela, 1999, p. 107).

Así, las regiones son el resultado de una decisión política en un contexto de nula participación social y fuertemente influenciada por razones económicas y de seguridad nacional. Esta construcción se aleja del modelo propuesto por CORFO, que consideraba afinidades geográficas como criterio fundamental, en línea con la geo-cultura, que busca "expresar las relaciones de una sociedad con su medio físico que remiten a una apropiación de la naturaleza y a uno de los conceptos de territorio de la geografía actual: espacio sociabilizado, apropiado y transformado por una sociedad" (Arenas, 2007, p. 54).

Como es sabido la regionalización ha ido acompañada de la instalación de un aparato público (ya sea desconcentrado o descentralizado) para proveer y desarrollar políticas públicas bajo un marco de división territorial establecido, por lo que es presumible que dicha división territorial se constituirá en un marco de referencia de la interacción de centros urbanos que la comprendan. En esta línea, Maturana y Vial (2011) estudiaron las relaciones de ciudades del sur de Chile comprendiendo las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, un área amplia más semejable a las propuestas por CORFO⁷, en base a los desplazamientos de población por motivos laborales y educativos. Dos de las conclusiones fue que la organización de los centros urbanos al interior de éstas sugiere una estructura monocéntrica y que en ocasiones los límites administrativos se han transformado en verdaderas barreras naturales para la interacción de ciudades. En efecto, llama profundamente la atención que tras la creación de la región de Los Ríos se fracturó la comunicación de tres centros urbanos que antes estaban funcionalmente ligados. Esto plantea una serie de interrogantes en términos de planificación del territorio y el tipo de regionalización propuesta en estos espacios. Si bien es necesario contar con más investigación al respecto en Chile para extrapolar esta realidad hacia otras regiones y fuentes de interacción (relaciones económicas, financieras, de infraestructura, de telecomunicaciones, de políticas y servicios públicos, etc.), es presumible que los resultados apunten en la

⁷ Aunque no coincidentes. Estas tres regiones comprenderían, en la propuesta de CORFO, la de 'Los Lagos' (para las actuales Los Lagos y Los Ríos) y la de 'Concepción y la Frontera' (para la actual Araucanía).

misma línea

Se debe recordar que actualmente las regiones están compuestas por una ciudad principal, aglutinadora de población, comercio y servicios⁸, generalmente capital regional. En consecuencia, si la división regional es un fuerte determinante en la interacción de ciudades que la componen, la regionalización vigente no tendería por naturaleza a fortalecer relaciones policéntricas, sino más bien a debilitarlas al obstaculizar relaciones entre centros urbanos inter-regionales y a así reforzar ciertas estructuras monocéntricas que se desarrollan al interior de cada región. En esta línea surge como válida la hipótesis, hoy difícil de corroborar, de que regiones conformadas en base a criterios de afinidad geográfica, en línea con las propuestas por CORFO, facilitaría la interacción de ciudades en espacios más amplios en un contexto más bien policéntrico, donde los procesos de regionalización estén apoyados por otras variables que integren la interacción entre centros urbanos. Estos métodos han nacido desde la teoría de grafos, como lo señala Claval (1995) y de propuestas exploratorias interesantes, como la de Kaddouri (2004).

Políticas públicas con foco en disminución de desequilibrios territoriales

Lo primero es mencionar que resulta difícil hablar de una política territorial coherente en Chile. Si bien además de la regionalización, la red de órganos desconcentrados territorialmente del gobierno central y los autónomos a nivel subnacional, existe una serie de programas, políticas y fondos de inversión que apuntan hacia el desarrollo económico, social y cultural de los territorios y comunidades; en términos generales se carece de una estrategia clara como matriz orientadora y muchas de las herramientas creadas distan de lograr los objetivos por los cuales fueron creadas, ya sea por falta de seguimiento, actualización, fiscalización, liderazgo, deficiencias en la gestión o incluso falta de financiamiento.

En este escenario entra en juego la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Creada también durante la época dictatorial, este organismo perteneciente al Ministerio del Interior –cartera centralizada por naturaleza- se terminó convirtiendo en el “hada nodriza de la descentralización” (Boisier, 2007, p. 133), debido a que es el principal impulsor de los procesos de desconcentración de la administración pública, descentralización y fomento del desarrollo de todos los territorios del país. Pero pese a lo significativo de su rol, no es determinante: la SUBDERE realiza una gran cantidad de estudios y propuestas en materias relacionadas al desarrollo regional, provincial y local, además de trabajar fuertemente en la coordinación de políticas públicas territoriales y asesorar técnicamente a los a los gobiernos subnacionales –sobre todo en materias de planificación y estrategias de desarrollo-; sin embargo, tiene amplias debilidades para hacer

⁸ Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, Santiago, Rancagua, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia, Coihaique y Punta Arenas son claros ejemplos de ello.

exigencias a éstos. De ahí que gran parte del seguimiento y fiscalización de herramientas, programas y políticas públicas en esta línea –que han proliferado desde la segunda mitad de la década de los 90- termina diluyéndose.

Actualmente Chile no cuenta con políticas públicas que tengan como objetivo principal –o incluso secundario- fortalecer las redes de interacción policéntrica de ciudades en pos de lograr una mayor cohesión territorial. Sin embargo, sí posee una serie de políticas que tienen dentro de sus objetivos, no siempre principales, la disminución de desequilibrios territoriales o el fomento de territorios altamente deprimidos, y que tangencialmente pueden abordar aspectos relacionados a la interacción de ciudades y sus grados de cooperación.

Por un lado, las municipalidades y GORE no cuentan con un marco normativo que promueva la asociatividad territorial para desarrollar programas, políticas o servicios en conjunto para sus comunas o regiones⁹, a diferencia de lo que sucede en países de la región como Argentina, Brasil o Colombia¹⁰. Esto les imposibilita de constituirse con personalidad jurídica, lo que a su vez influye en la falta de autonomía financiera al no contar con recursos propios ni poder celebrar compromisos financieros. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) sostiene que ello, y también las faltas de liderazgo local y escasa claridad sobre el rol de estas relaciones, son los nudos críticos que dificultan el asociativismo municipal (2008). El mismo organismo desarrolla un programa de fortalecimiento de asociaciones municipales, que en el año 2011 apoyó 16 proyectos que se enmarcan preferentemente en áreas de gestión municipal (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2011). Pese a que de esta manera se ayuda a fortalecer la asociatividad municipal, no se plantea una estrategia directa en dirección al fortalecimiento de la interacción de ciudades.

En el nivel comunal, la principal política de planificación con que cuentan las municipalidades son los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). Éste es el plan rector del desarrollo en la comuna y contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local. Es realizado por cada municipalidad (con apoyo técnico del gobierno central) en coordinación con los demás servicios públicos que operan en el ámbito comunal o ejercen competencias en éste. Si bien los PLADECO tienden a incluir valiosa información territorial, no ponen de manifiesto una visión estratégica en el desarrollo de vínculos entre ciudades, menos aún sobre las relaciones con centros urbanos que

⁹ Distinta es la asociatividad política lograda sobre todo a nivel municipal tras la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades. Rodrigo Mardones (2006) da cuenta del nivel de organización y presión que ésta logró hacia con el gobierno en materias de educación, salud y presupuesto, principalmente.

¹⁰ Por ser países federales, los casos de Argentina y Brasil son esperables. El caso colombiano, país unitario pero altamente descentralizado con respecto al resto de la región, sí es más llamativo al contar con amplias atribuciones de asociatividad territorial con el objeto de desarrollar programas de cooperación, integración y desarrollo en las zonas involucradas.

estén fuera de la comuna.

Sumado a esto, el impacto de los PLADECO ha sido limitado ya que frecuentemente terminan convirtiéndose en letra muerta y no en un real impulsor de la gestión municipal. Tanto así que en 2009 la SUBDERE publicó el 'Manual de elaboración del PLADECO', cuyo propósito fue contribuir a que "deje de ser un documento escrito y se transforme en una verdadera herramienta de gestión" (2009, p. 9). Otra muestra de esta realidad es la poca actualización de esta herramienta: según datos del Sistema Nacional de Información Municipal (www.sinim.cl), en 2011 sólo 162 municipalidades (cerca del 47% del total) cuentan con un PLADECO correspondiente al último ejercicio municipal.

El nivel regional está llamado a ser distinto, aunque no con resultados mucho más alentadores. A los GORE se les encargó la administración superior de la región, con el objetivo general de promover el desarrollo equitativo y armónico de sus territorios en el ámbito social, cultural y económico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f). Los conceptos de 'desarrollo equitativo y armónico' del territorio se repiten habitualmente en los programas y herramientas encausadas dentro del actuar de los GORE. Sin embargo no están definidos, menos operativizados para medir su rendimiento. Sólo queda una vaga idea de que, en términos generales, apuntan hacia una mayor cohesión territorial.

La multiplicidad de instrumentos e inversiones que posee la administración central¹¹ –y en menor medida las subnacionales- para incentivar el desarrollo de las áreas relacionadas a sus ministerios se ha transformado, en sí mismo, en un obstáculo dada la difícil articulación y coordinación entre ellos. A partir de esto último es donde toman significativa relevancia las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), como un instrumento para regular, orientar y gestionar el desarrollo de la región en base a los planes comunales y las prioridades regionales, en armonía con las políticas de rango nacional. El objetivo principal es que todas las inversiones públicas y programas regionales, independientes del órgano de origen, se encaucen dentro de las líneas estratégicas del ERD.

La estructura de estos es diversa, pero se observa que en sus diagnósticos tienden a incluir caracterizaciones territoriales¹², identificación de centros urbanos, mapas que detallan infraestructura, recursos naturales, industria, focos de riesgos y otros. Dentro de sus pilares estratégicos, el que más se acerca al objeto de esta indagación es el que normalmente contiene en el título las palabras 'desarrollo territorial'. En este principalmente se hace hincapié en el fortalecimiento

¹¹ Detalladas al final de este apartado.

¹² Destaca el caso de Coquimbo, que dedica espacio exclusivo –aunque breve, sin mayor desarrollo- a la evolución de su territorio, incluyendo aspectos como la conurbación Coquimbo-La Serena, las agrupaciones de ciudades en torno a los calificados como polos de atracción secundaria (Vicuña, Monte Patria, Illapel, Salamanca y Los Vilos), y la segregación espacial de la región (Gobierno Regional de Coquimbo, s/f).

de la interconectividad entre los poblados y ciudades, principalmente potenciando la infraestructura vial y los sistemas de transporte, para favorecer el acceso de la población rural o de centros urbanos pequeños a los servicios públicos, promover el turismo, etcétera¹³. El resto de los pilares estratégicos generalmente apunta a mejoras en los niveles de bienestar de la población, desarrollo de los servicios públicos, manejo de los recursos, fomento a la industria, desarrollo de las ventajas competitivas regionales y protección de las identidades territoriales, áreas en que no realizan mayores menciones a relaciones entre ciudades ni fortalecimiento de los sistemas en red, enfocándose más bien a la articulación de actores identificados como claves para el desarrollo de cada una de ellas.

Como se ve, el policentrismo queda absolutamente al margen en la elaboración de las ERD y en ocasiones indirecta o tangencialmente se apunta al fortalecimiento de redes entre ciudades, aunque no como un lineamiento claro de articulación que busca una mayor cohesión territorial. A eso se debe sumar que las ERD, como marco referencial, sólo otorgan los grandes lineamientos estratégicos y en ocasiones anuncian el título de algún programa o política en concreto, pero sin detalles de formas de gestión, plazos, responsables, etc. Por último, y lo más importante, es que este instrumento ha carecido del ímpetu necesario para que efectivamente se convierta en un verdadero plan de coordinación. Primero por la forma asistemática con que los distintos órganos estatales se han adherido en la práctica a éste; y segundo, más importante aún, porque en ocasiones las mismas regiones tienen sus propios ERD desactualizados. Prueba de ello es que según un informe de la SUBDERE, en 2007 seis de 15 regiones tenían sus ERD desactualizadas o en proceso de elaboración (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2007).

A las ERD se suman otros planes de coordinación y gestión focalizados, como los Convenios Marco, los Anteproyectos Regionales de Inversión y Gasto y el Programa Público de Inversión en la Región. Sin embargo, sus alcances y repercusión son más limitados aún; y respecto al objeto de este análisis, ninguno de ellos considera información complementaria en relación a lo expresado en las ERD.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) también merece mención ya que es por lejos la principal fuente de ingreso de los GORE (en 2010 significó cerca del 88% de los ingresos regionales). El FNDR está perfilado como un instrumento de compensación territorial y también como una herramienta para fortalecer el desarrollo regional, aunque nuevamente se observa que no contiene lineamientos claros en línea con el fortalecimiento de las relaciones entre territorios en pos de una mayor cohesión territorial. Además, considerando la escasa autonomía que poseen los GORE para hacer uso de estos fondos¹⁴, en

¹³ En menor medida se incluyen en este tópico lineamientos de ordenamiento territorial, desarrollo energético, de protección de recursos naturales y otros.

¹⁴ A saber, existen dos tipos de FNDR: el tradicional o distribuido y el de provisiones. Este último, que en 2010 representó el 53% de los ingresos regionales, son fondos traspasados desde ministerios de Estado para ser

términos prácticos se ha transformado en un mecanismo de nivelación territorial para mejorar el acceso a las áreas urbanas a servicios esenciales, desconectándose de su finalidad como instrumento de desarrollo regional. Tal como lo reconoce la misma SUBDERE, el FNDR tiene escasa vinculación con las ERD (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2005).

Finalmente, desde la perspectiva del gobierno central, existe una gran variedad de herramientas y programas que apuntan hacia políticas de desarrollo territorial. Entre ellos están los de CORFO¹⁵; los proyectos del antiguo MIDEPLAN a través del Fondo de Solidaridad de Inversión Social; las iniciativas sectoriales a nivel regional, donde destacan las altas inversiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en infraestructura regional, principalmente en lo que se refiere a carreteras, caminos, aeropuertos y obras portuarias; del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que colaboran presupuestariamente al desarrollo de infraestructura regional; del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que además de lo realizado a través de CORFO, apoya iniciativas a través del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) que apuntan a mejorar la competitividad de las PYMES (enfocados al desarrollo del turismo y la artesanía, incluyendo actividades no industriales como la pesca artesanal y la confección de muebles de madera); y, como es lógico, los órganos de mayor arraigo territorial fuera de la Región Metropolitana, como los ministerios de Agricultura, Minería y la Subsecretaría de Pesca también cuentan con un gran número de políticas y programas específicos para sus rubros.

Aunque ya se ha destacado la labor de la SUBDERE a la hora de trabajar en la coordinación de estos programas y en el asesoramiento que presta a los gobiernos subnacionales para el desarrollo de sus propias estrategias, se deben mencionar algunos planes focalizados que también apuntan hacia el desarrollo de los territorios, aunque nuevamente, sin buscar fortalecer las relaciones de los sistemas de ciudades, menos aún el policentrismo. Entre ellos destaca el Plan de Zonas Extremas, que contempla las provincias de Arica, Chiloé, Palena y Aysén, por su aislamiento, escasa población, presencia deficitaria del Estado y bajo nivel de desarrollo económico; y los Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT), que son estudios que buscan identificar

invertidos regionalmente, pero en sectores previamente definidos y priorizados por los entes financieristas. Pese a que estos fondos requieren de la aprobación final de los GORE (CORE CONCEJO REGIONAL) para ser ejecutados, el rol decisor de ellos pasa a segundo plano.

¹⁵ Con cuatro grandes líneas de acción: el de asistencia técnica, con los Fondos de Asistencia Técnica y Programas de Apoyo a la Gestión; el de apoyo a la innovación, con los Fondos Tecnológicos Regionales Mixtos, Fondos de Desarrollo de Infraestructura Tecnológica y al Emprendimiento, y Fondos de Innovación Tecnológica en las Empresas y Sectores; el de apoyo a la asociatividad, con los Proyectos de Fomento Asociativo, los Programas de Desarrollo de Proveedores y los Programas Territoriales Integrados; y el de apoyo a la inversión, con fondos de inversión para PYME'S, incentivos para invertir en alta tecnología, y con el plan Todo Chile.

necesidades de infraestructura con el objeto de fomentar la productividad en territorios que pueden abarcar más de una comuna¹⁶.

Ante la inexistencia de instrumentos de ordenamiento territorial sistematizados, que vinculen elementos físicos, geográficos y espaciales del territorio, con características sociales y económicas para en conjunto elaborar un modelo territorial, es que el gobierno central ha impulsado, a través de la SUBDERE, el Plan de Ordenamiento Territorial (PROT), “definido como un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD)” (SUBDERE, 2011 p.5) . Así, el PROT nace como una herramienta ligada a las ERD, pero cuyo método está orientado hacia el ordenamiento territorial a nivel regional (SUBDERE, 2011), el cual debiera contener valiosa información territorial, no sólo para el diagnóstico regional, sino que también para la gestión de los GORE. A mediados de 2011 los GORE comenzaron a instalar sus respectivos Comité Técnicos Asesores, que en 24 meses deberán contar con el PROT. Si bien el documento ‘Plan regional de Ordenamiento Territorial: contenido y procedimiento’ -la base desde donde se originarán los PROT- apunta directamente hacia fortalecer la cohesión socio territorial, disminuir la segregación socio espacial y establecer diferentes sistemas de ciudades según la geografía del país, aún queda la duda sobre la dirección exacta hacia donde se aspira apuntar y, sobre todo, si se convertirá en una política pública territorial sistematizada que verdaderamente sea tomada en cuenta como una herramienta de planificación y gestión, sin pasar a engrosar más páginas de letra silenciosa, agonizante, o simplemente muerta.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

La fractura entre políticas en materias de ordenamiento territorial y estructura administrativa y su impedimento en la generación de espacios policéntricos.

A lo largo de este artículo se han explicado las razones que administrativamente influyen y limitan un ordenamiento orientado a la disminución de las disparidades al interior de la región. En este sentido, parece indicar que un desarrollo policéntrico según la actual estructura territorial de Chile parece difuso, en efecto, se plantea la existencia de una fractura entre políticas de ordenamiento del territorio y la estructura administrativa, las que junto a una política económica definida refuerzan las actuales tendencias de evolución que conforman los diferentes espacios al interior de la región. Asumiendo que los sistemas de

¹⁶ Por ejemplo, existen PMDT en: Ancoa; corredor de Limarí; Palena; Cuenca del Choapa; borde costero y valle interior de la región de Coquimbo; los territorios de Valdivia; la zona sur de la Región del Maule; la cuenca del Lago Llanquihue; la zona de Laja Diguillín; y las localidades de Los Cerezos y Quiebra Frenos.

ciudades son estables en el tiempo (Pumain y Saint-Julien, 2001), se necesitarían políticas claras y profundas para alterar las jerarquías urbanas y disparidades que actualmente se desarrollan. Pero este escenario parece algo complejo, toda vez que el Diputado Montes plantea que en su opinión *“no son más de 5 congresistas como máximo los preocupados por materias de territorio o urbanismo; y las proposiciones en materia de descentralización no son poderosas”*.

Si bien se comprende que un desarrollo policéntrico para las características naturales del país resulta algo dificultoso (4.000 km de largo y menos de 200 km de ancho en promedio, territorios fraccionados en la zona austral o la presencia de dos cordilleras en gran parte del país), es posible pensar que al interior de espacios regionales se pueda desarrollar una cooperación entre centros urbanos donde las tallas de ellos (su cantidad de población) tiendan a homogeneizarse o al menos buscar las ventajas comparativas que los espacios puedan generar. No se trata de llegar a un espacio totalmente homogéneo, pero sí donde la diferencia entre ciudades grandes y medianas no sea de diez o más veces en cuanto a tamaño de población. Lamentablemente este escenario parece difuso y la clase política no estaría del todo del todo en el conocimiento de políticas o procesos que ayuden a disminuir estas disparidades. En efecto, el diputado Montes al ser consultado sobre el policentrismo, comentó que *“es la primera vez que escucho hablar de este concepto”*.

Así, es que resultaría necesario una generación de políticas públicas y organismos técnicos, cuya decisión y utilización de recursos estén claramente definidos, orientados a un ordenamiento donde el actuar público y privado converjan. Generando un contexto en el que además los instrumentos territoriales no se transformen en documentos desechables que en la realidad no tienen aplicabilidad. Para tal efecto, sería necesario una nueva institucionalidad descentralizada que, si bien no sería garantía de un mayor desarrollo policéntrico, podría contribuir en esa dirección. En este sentido, también otorgaría un mayor poder de coordinación en la política nacional sobre cómo abordar la disminución de disparidades al interior del espacio regional, ya que por ejemplo actualmente los PROT están siendo confeccionados por organismos externos (vía concurso) y en ocasiones se podría perder el “hilo conductor” de lo que se desea realizar o las prioridades a tomar en cuenta, así como también las herramientas y metodologías para llegar a ello.

REFERENCIAS

AGUILERA, A. 2005. Growth in commuting distances in French polycentric Metropolitan areas: Paris, Lyon and Marseille. *Urban Studies* 42(9): 1537-1547.

ARENAS, F. 2007. Sueños para 2050. *Revista Universitaria* N° 96.

BATTEN, D. 1995 .Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century. *Urban Studies* 32(2): 313-327.

BAUELLE, G. Y MONTABONE, B. 2008. Les échelles de la cohésion spatiale en Europe. En Conferencia Internacional Regional Science Association (ERSA): Culture, Cohesion and Competitiveness, Regional Perspectives European, 27 al 31 Agosto 2008. Liverpool, UK.

BAUELLE, G. Y PEYRONY J. 2005. Le polycentrisme en France: cheminement d'un concept. *Territoires 2030 Analyses et débats (DATAR)* mai(1): 89-101.

BECERRIL-PADUA, M. 2000. Policentrismo en las ciudades latinoamericanas. El caso de Santiago de Chile. *Revista Theomai Primer semestre(001)*: 1-23.

BENKO, G. Y LIPIETZ, A. 1992. Le nouveau débat régional : positions. En Benko, G. y Lipietz, A. (Eds.). *Les régions qui gagnent*. France, Presses universitaires de France. pp. 13-32.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (s/f). Ley 19.175 de 11-11-1992: Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30542&idVersion=1992-11-11>> [consulta: 06 agosto 2010].

BOISIER, S. 2007. Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad . Tesis Doctoral. Alcalá de Henares, Universidad Alcalá de Henares. 339p.

BOISIER, S. 2000. Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales (EURE)* 26(077): 81-107.

CAMAGNI, R. 1993. Organisation économique et réseaux de villes. En Sallez, A. (Ed.). *Les villes, lieux d'Europe*. DATAR Marseille, Éditeur de l'Aube. pp. 107-128.

CAMAGNI, R. 2005. Economía urbana. España, Antoni Bosch editor. 303p.

CAPELLO, R. 2000. The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities. *Urban Studies* 37(11): 1925-1945.

CLAVAL, P. 1981. *La Logique des villes*. Toulouse, Paris : LITEC. 633p.

DATAR DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE 2010. *La cohésion territoriale en Europe*. Paris, La Documentation Française.102p.

DAUPHINÉ, A. 2003. Les réseaux urbains: un exemple d'application de la théorie des systèmes auto organisés critiques. *Annales de géographie* 631(mai-juin): 227-242.

- DEMATTEIS, G. 1996. Towards a Unified Metropolitan Urban System in Europe: Core Centrality Versus Networks Distributed Centrality ». En Pumain, D. et Saint-Julien, T. (Eds.). *Urban networks in Europe, Réseaux urbains en Europe*. France, Royaume-Uni, John Libbey EUROTEXT, INED. pp. 19-28.
- GARCÍA-LÓPEZ, M-Á. Y MUÑIZ, I. 2007. ¿Policentrismo o dispersión? Una aproximación desde la nueva economía urbana. *Investigaciones Regionales* (11):25-43.
- GLØERSEN, E. 2005. Faut-il des visions spatiales pour construire une Europe polycentrique?. *Territoires 2030 Analyses et débats (DATAR) mai(1)*: 65-88.
- GOBIERNO REGIONAL DE COQUIMBO. s/f. *Estrategia Regional de Desarrollo: Región de Coquimbo al 2020*. Coquimbo: Gobierno Regional de Coquimbo. 97p.
- GOVERNA, F. Y SALONE, C. 2005. Italy and European Spatial Policies: Polycentrism, Urban Networks and Local Innovation Practices. *European Planning Studies* 13(2): 265-283.
- GREEN, N. 2007. Functional Polycentricity: A Formal Definition in Terms of Social Network Analysis. *Urban Studies* 44 (11): 2077–2103.
- HALL, P. Y PAIN, K. 2006. *The polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*. London, Earthscan. 228p.
- ILLANES, M. A. 2003. *Chile Des-centrado: Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*. Santiago de Chile, LOM Ediciones. 499p.
- MARDONES, R. 2006. Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política* XXVI(1).
- MATURANA, F. Y CORNEJO, F. 2010. El estudio de sistemas de ciudades. Una aproximación desde métodos de análisis de redes. *Revista Tiempo y Espacio* 25(1): 41-57.
- MATURANA, F. Y VIAL, C. 2011. La interacción entre los centros urbanos del sur de Chile. Un análisis exploratorio desde un enfoque de red. Working paper.
- MEIJERS, E. 2008. Measuring Polycentricity and its Promises. *European Planning Studies* 16(9): 1313-1323.
- PARR, J. 2004. The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection. *Regional Studies* 38(3): 231-240.
- PRED, A. 1977. *City-Systems in Advanced Economies: Past Growth, Present Processes, and Future Development Options*. London, Hutchinson. 256p.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO; Y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. 2006. *Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994 – 2003)*. Santiago, PNUD Chile, Ministerio de Planificación. 150p.
- PUMAIN, D. Y SAINT-JULIEN, T. 2001. *Les interactions spatiales*. Paris, Armand Colin. 192p.

ROJAS, C., MUÑIZ, I. Y GARCÍA-LOPEZ, M. 2009. Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales (EURE)* 35(105): 47-70.

ROYOUX, D. 1997. Réseaux de villes et logiques d'efficacité et d'équité. *FLUX* 13(27): 17-24.

ROZENBLAT, C. 2004. Tissus de villes. Réseaux et systèmes urbains en Europe. *Habilitation à diriger des recherches*. Montpellier, Université Montpellier III. 191 p.

SALAZAR, G.; Y PINTO, J. 1999. *Historia Contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile, LOM Ediciones. 316p.

SEN, A. 2007. Temas claves del Siglo XXI. En Sen, Amartya; y Kliksberg, Bernardo (Eds.). *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona, Deusto. pp. 13-117.

SHORT, J. 2004. Black Holes and Loose Connections in a Global Urban Network. *The Professional Geographer* 56(2): 295-302.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO 2011. Plan regional de ordenamiento territorial: contenido y procedimientos [en línea] <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos83896_recurso_1_1.pdf> [consulta: 30 enero 2012].

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO 2010. *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el DFL N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior*. Santiago, Ministerio del Interior.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO Y CEPAL 2009. *Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior. 116p.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO 2007. *Informe Estrategias Regionales de Desarrollo*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior. 3p.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO 2005. *Análisis competencial Gobiernos Regionales* [en línea] <<http://www.subdere.cl/1510/w3-article-68442.html>> [consulta: 09 marzo 2011].

UNIÓN EUROPEA UE 1999. *European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, ESDP. Committee on Spatial Development, European Commission. 87p.

UNIÓN EUROPEA UE 2008. *El libro Verde sobre la cohesión territorial: el camino a seguir*. *Inforegio panorama* Diciembre(28): 1-20.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. 2005. *Human Development Report*. New York, United Nations Development Programme. 372p.

VALENZUELA, E. 1999. *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile, Ediciones SUR. 148p.