

Propuesta  
2021, Valparaíso, Chile

# MACRORREGIONES

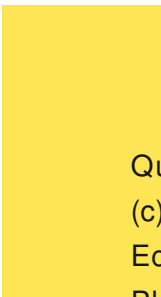
## UNA PROPUESTA PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE

Maximiliano Duarte

Abogado - PUCV  
Ms. Derecho - PUCV

Ignacio Aravena

Ms. Urban Planning - NYU  
Ph.D. (s) Regional and Urban  
Planning Studies - LSE



Queremos agradecer a Juan Daniel Soto Díaz, Ph.D. (c) in Economic Geography de la London School of Economics; a Sergio Contreras Pinto, Ph.D in Urban Planning de la University of Illinois at Urbana-Champaign; a Eduardo Aldunate Lizana, Doctor en Derecho de la Universidad del Sarre y a Esteban Szmulewicz Ramírez, Msc. in Comparative Politics de la London School of Economics y Ph.D. (c) de la Leiden University, por sus comentarios y observaciones que permitieron enriquecer este documento. De igual modo, queremos agradecer el aporte realizado por Juan José Llorente Chimenti, egresado de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, quien colaboró en labores de investigación. Cualquier error es nuestro.

El proceso constituyente chileno ofrece una inédita oportunidad para repensar las bases institucionales que regirán nuestra convivencia social durante las próximas décadas. Entre los temas de mayor relevancia estarán aquellos que guardan relación con la descentralización, entendida ésta como un proceso de transferencia de poder político, económico y administrativo (o funcional) desde el centro a la periferia.

Las constituciones políticas son instrumentos de distribución del poder. Sin embargo, dicha distribución no se limita a una mera separación horizontal tripartita entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A ello se debe sumar una dimensión vertical que descansa sobre un elemento gravitante: el territorio. Es en razón de esta dimensión que las constituciones reconocen diferentes niveles político-administrativos, asignándoles sus respectivas competencias y, en definitiva, estableciendo los límites físicos donde éstos podrán ejercerlas. Nuestra historia normativa muestra que la actual división territorial no obedece a un marco de acción que tenga a la vista factores cuantificables tendientes a fortalecer los gobiernos subnacionales y propiciar el desarrollo regional. Esta anomalía institucional, que se explica por la tensión política del período en que se redactó la Carta Fundamental y que reconoció un proceso de regionalización sustentado principalmente en razones de seguridad nacional, pone en entredicho un genuino proceso de descentralización que permita equilibrar la exacerbada asimetría de poder entre la Región Metropolitana y el resto de las regiones.

Por otra parte, es posible advertir que durante los últimos años ha existido una tendencia a la fragmentación territorial, la que fue causada, en parte, por la laxitud de requisitos normativos que supuso la reforma constitucional del año 2005, y que permitió la creación de regiones a través de leyes orgánicas constitucionales sin mayores requisitos de fondo y forma. Como resultado de dicha modificación se crearon las regiones de Arica y Parinacota, Los Ríos y Ñuble<sup>1</sup>.

En la actualidad nuestro país cuenta con 16 regiones. No obstante, la idea de crear otras es un asunto recurrente que generalmente se impulsa bajo el alero de una retórica en favor de la descentralización. Pese a ello, lo cierto es que no existe una relación directa entre descentralización y la creación de

unidades de gobierno intermedias. Por el contrario, pareciera que dicho fenómeno no ha hecho más que disminuir el poder específico de las regiones periféricas, aumentando la fuerza centrípeta de la capital en términos de concentración económica y demográfica.

Este escenario además esconde un problema de escala y de focalización que parece no estar siendo advertido por los tomadores de decisión, pero que sí es considerado por la literatura más especializada, esto es, que, para un correcto diagnóstico y despliegue de competencias, instrumentos y programas de aplicación local, se hace necesario definir previamente la extensión de las unidades territoriales en función de diversos criterios demográficos y socioeconómicos, para así maximizar su impacto. En otras palabras, la excesiva atomización del territorio oculta problemas que sólo pueden ser detectados y revertidos a través de una visión panorámica. Existe, entonces, una relación entre división territorial, descentralización y desarrollo regional.

En el marco recién descrito, el siguiente trabajo analiza la importancia constitucional en la ordenación de un proceso de descentralización regional. En un primer apartado se explica la relación que existe entre la Constitución y los procesos de descentralización y organización territorial, a la vez que se describen los factores que sustentan nuestra actual división territorial y político-administrativa. En el segundo apartado se propone una nueva organización territorial en base a siete macrorregiones configuradas de acuerdo a factores empíricos, tales como densidad demográfica, porcentaje de habitantes viviendo en zonas urbanas, proporción de habitantes pertenecientes a pueblos originarios, ingreso promedio autónomo, competitividad y concentración económica, entre otros.

En la antesala del proceso constituyente, creemos que una reflexión como la aquí ofrecida puede ser un aporte de cara a las decisiones que el país deberá tomar para impulsar el desarrollo integral durante las próximas décadas, entre las cuales se incluye una nueva división territorial y político-administrativa que permita desencadenar un proceso de descentralización efectivo.

<sup>1</sup> Ello sin perjuicio de que, en el caso de la Región de Los Ríos, la demanda por su reconocimiento obedece a un asunto de larga data, pues Valdivia ya estaba reconocida como provincia en la Constitución de 1925.

# I. División territorial, descentralización y constitución

## 1. El territorio como elemento esencial de la descentralización

El término “descentralización” es empleado con frecuencia en el lenguaje político. De su sola alusión es posible intuir, con más o menos claridad, que ésta supone una acción de transferir o atraer hacia los extremos algún elemento que se encuentra alojado en un centro determinado. La descentralización como proceso de transferencias tiene un objeto particular, en el cual intervienen sujetos específicos que lo diferencian de otros fenómenos parecidos. Por lo mismo, toda definición de descentralización debe responder a dos preguntas: ¿Qué es lo que transfiere? y ¿entre quiénes se transfiere?

Falleti define descentralización como “*un proceso de reforma del estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos del gobierno a los más bajos.*” (Falleti, 2006). Por su parte, Rondinelli, Nellis y Cheema la definen como “*la transferencia de responsabilidad para planear, gestionar y asignar recursos desde el gobierno central y sus*

*agencias hacia a) unidades de campo del gobierno central, ministerios o agencia, b) niveles de gobierno o agencias subordinadas, c) autoridades públicas semi autónomas o corporaciones, d) autoridades funcionales, regionales o locales y e) organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias”* (Rondinelli et al., 1984).

Falleti detecta con bastante claridad los tres tipos de descentralización que, según su objeto, estudian las ciencias sociales: descentralización fiscal (recursos), descentralización política (autoridad) y descentralización administrativa (responsabilidades). Con relación a los sujetos (quiénes), el autor circunscribe su análisis, acertadamente, a órganos de gobierno. Sin embargo, la definición es aún demasiado extensa, pues comprende tanto a órganos con personalidad jurídica propia que ejercen competencias en un territorio determinado, como a órganos que ejercen competencias bajo la misma personalidad jurídica del delegante. Actualmente existe acuerdo en la doctrina de que, en el segundo caso, estaríamos más bien ante un supuesto de “desconcentración”.

Por su parte, la definición de Rondinelli, Nellis y Cheema también comprende las tres especies de descentralización de acuerdo con su objeto, no obstante, y al igual que el de Falleti, la hace extensiva a sujetos que distan bastante entre sí. Esto se debe a que los autores abrazan un concepto de descentralización amplio del cual se desprenderían cuatro especies de descentralización según su destinatario: Desconcentración, delegación, devolución y privatización. La *desconcentración* consistiría en el traspaso de autoridad o responsabilidades desde el go-

bierno central hacia ministerios y agencias del gobierno. En la *delegación*, en cambio, la autoridad soberana transferiría a un agente público funciones y deberes específicos que éste último puede ejercer discrecionalmente, sin perjuicio de la responsabilidad final que recae en el delegante<sup>2</sup>. La *devolución* supondría la creación o fortalecimiento -financiero o legal- de unidades subnacionales de gobierno que, normalmente, tienen una limitación geográfica determinada donde ejercen sus atribuciones y en las que el gobierno central ejerce solo indirectamente control de supervigilancia. Por último, la *privatización* sería la transferencia de responsabilidades o funciones desde el gobierno a empresas u organizaciones voluntarias (Rondinelli et al., 1984)<sup>3</sup>.

Como bien señala Mardones (2008), actualmente hay consenso en que la descentralización propiamente tal es aquella a la que Rondinelli, Nellis y Cheema aluden con el nombre de “devolución”, es decir, a la transferencia de recursos, competencias y autoridad desde el gobierno central a gobiernos subnacionales localizados en un ámbito geográfico específico, siendo determinante el factor territorial que envuelve al destinatario -lo “local”-.

A raíz de lo señalado hasta acá, es posible definir “descentralización”, siguiendo a Mardones (2008), como “*aquellas reformas institucionales dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, tendientes a asegurar la representación democrática de comunidades territorialmente localizadas y una más eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios públicos*”.

En resumen, la descentralización es un proce-

<sup>2</sup> Esta figura, con ciertos matices, está reconocida en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 43 de la ley de bases generales de la administración del Estado (18.575).

so que se caracteriza, en cuanto a su objeto, por transferir recursos, poder político y competencias<sup>4</sup>; y, en cuanto a los sujetos, por la existencia de al menos dos órganos públicos territorialmente localizados, uno de los cuales -el órgano que transfiere- abarca la competencia territorial del segundo, de modo tal que es posible distinguir un órgano central de otro periférico. En este contexto, y teniendo en cuenta la división político-administrativa de nuestro país, la descentralización opera desde el nivel nacional hacia el nivel regional o comunal, o desde el nivel regional hacia el comunal.

## 2. Descentralización y proceso constituyente

La Constitución es el instrumento que, por excelencia, distribuye el poder político. En tal sentido, la descentralización es un asunto propiamente constitucional, pues ésta no es más que “la distribución territorial del poder” (Smith, 1985).

El reconocimiento de la descentralización se aprecia en varias disposiciones que están dispersas en nuestra Carta Fundamental, aunque sin emplear su nombre<sup>5</sup>. En concreto, la *descentralización fiscal* está reconocida en los artículos 115 y 19 n°20 inciso cuarto. El primero establece un mandato para que el legislador establezca un instrumento de distribución de gastos de inversión pública regional llamado “Fondo Nacional de Desarrollo Regional”. El segundo, en tanto, habilita al legislador para que aquellos impuestos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados para el financiamiento de obras de desarrollo.

<sup>4</sup> El término competencias comprende tanto las funciones como atribuciones ejercidas por órganos públicos.

<sup>5</sup> El concepto “descentralización” utilizado en el artículo 3 de nuestra Constitución tiene un significado jurídico más restringido que aquel entendido por la Ciencia Política, relacionado a los sistemas de organización administrativa. En un sentido jurídico, el sistema de organización descentralizado es aquel en que existen órganos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionan con la administración centralizada a través de un vínculo de tutela o supervigilancia.

La *descentralización administrativa* se advierte en aquellas disposiciones constitucionales que establecen, grosso modo, las funciones propias de los gobiernos regionales y las municipalidades, tales como los artículos 111, 113 y 118. También se aprecia con claridad en el artículo 114, que establece un mandato al legislador para regular un mecanismo de traspaso de competencias desde los ministerios y servicios públicos hacia los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural<sup>6</sup>.

En lo que respecta a la *descentralización política*, ésta se aprecia en los artículos que establecen la elección directa de las autoridades que integran los órganos de gobierno y administración subnacionales, tales como los artículos 111 (elección gobernadores regionales), 113 (elección de consejeros regionales), 118 (elección del alcalde) y 119 (elección de concejales).

Por lo general, las reglas constitucionales en materia de descentralización operan como normas habilitantes, abriendo la puerta al legislador para regular con mayor detalle el asunto referido. En definitiva, bajo el amparo de la Constitución vigente, especialmente con posterioridad a las últimas reformas constitucionales en materia de descentralización política y administrativa<sup>7</sup>, la descentralización ha sido una materia propia de la sede legislativa cuya falta de desarrollo obedece a la ausencia de voluntad política, y no a algún obstáculo constitucional.

Ahora bien, y sin perjuicio de los avances de las últimas décadas en materia de descentralización, lo cierto es que este asunto está lejos de ser resuelto.

Por de pronto, la futura Convención Constitucional deberá zanjar dos cuestiones que serán

<sup>6</sup> Dicho procedimiento está regulado en la ley 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país, publicada el año 2018.

<sup>7</sup> La ley 20.390 (año 2009) estableció la elección directa de consejeros regionales (descentralización política), entregó la presidencia del consejo regional a un consejero regional electo de entre sus miembros (descentralización política) y ordenó al legislador regular un mecanismo de transferencia de competencias desde ministerios y servicios públicos hacia los gobier-

esenciales para la nueva institucionalidad chilena y que guardan una estrecha relación con la descentralización: forma de Estado y división territorial.

No es exagerado afirmar que la **forma de Estado**, la división territorial y la forma de gobierno son los pilares que sostienen la arquitectura institucional de un país. A modo ejemplar, y refiriéndonos a la descentralización administrativa -transferencia de competencias- en relación con la forma de Estado, la elección de un modelo federal supondría un cambio radical en las competencias asignadas a los niveles de gobierno intermedios, pues su sola consagración implica transferir potestades legislativas desde el nivel central al regional. En consecuencia, la elección de un sistema federal trae consigo un cambio de paradigma que permea en todo el andamiaje institucional, traduciéndose en la existencia de un poder legislativo con competencia regional y tribunales especializados en la aplicación de leyes también regionales.

En segundo lugar, ya sea que se opte por un modelo unitario, federal o intermedio -como sería, por ejemplo, uno unitario descentralizado-, es imprescindible que la Constitución se haga cargo también de la **división territorial**. De ello depende la estructuración del poder ejecutivo, dando viabilidad a cualquier forma de Estado, pues ésta determina el ámbito espacial donde serán ejercidas las competencias asignadas a los niveles de gobierno subnacionales. Esta decisión no solo debe recaer en el número de niveles en un sentido vertical -en nuestro caso, regiones, provincias y comunas-, sino también en el número de unidades en un plano horizontal, es decir, cuántas regiones, provincias y comunas tendrá el país, o definirse, al

nos regionales, en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural (descentralización administrativa). Por su parte, la ley 20.990 (año 2017) consagró la elección directa de gobernadores regionales (descentralización política), junto con habilitar la acusación constitucional en contra de estas autoridades (sin perjuicio de que, en virtud de una deficiente técnica legislativa, la reforma omitió establecer las causales que harían procedente dicha acusación).

menos, las condiciones mínimas para su creación<sup>8</sup>.

Böckenförde (2011) señala que estos aspectos constituyen el “componente formal” de la descentralización, también referida como “descentralización geográfica”, el cual difiere de su “componente sustantivo” que dice relación con el grado de descentralización política, administrativa y fiscal. Ambas dimensiones están íntimamente relacionadas, pues, en definitiva, la organización territorial (componente formal) es condición para que opere sobre ella un proceso de descentralización (componente sustantivo).

Nuestra historia constitucional más reciente demuestra que sobre este asunto existió un punto de inflexión con la reforma constitucional del año 2005. Con anterioridad a ese hito, la Constitución prohibía la creación de más regiones, permitiendo solamente modificar los límites de las ya establecidas. De este modo, la división territorial más básica del país estuvo determinada por el reconocimiento de las 13 regiones creadas en 1974 a través de los decretos leyes 573 y 575, las que solo eran mencionadas por la Carta en un artículo referido a la integración del Senado<sup>9</sup>.

A partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional contenida en la ley 20.050, se habilitó al legislador para crear regiones a través de leyes orgánicas constitucionales. La reforma, empero, no estableció ningún requisito de fondo para su creación, como habría sido, por ejemplo, contar con un mínimo de habitantes, una identidad cultural reconocible, vocación productiva regional, entre otras. Tampoco se consagró algún mecanismo de consulta ciudadana para efectos de respaldar o rechazar la creación de una nueva región, como sí ocurre en otros ordenamientos.

<sup>8</sup> A nivel comparado, es normal que las constituciones establezcan características mínimas que deben ser consideradas al momento de establecer una nueva división territorial. A modo ejemplar, la Constitución alemana (artículo 29) establece que “El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su tamaño y capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. A tal efecto deberán tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y planificación regional”. La Constitución española (artículo 143), por su parte, dispone que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas...”. Más de

La historia que sigue es conocida. El año 2007 se crearon las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, mientras que el año 2018 se creó la región de Ñuble.

### 3. Regionalización y fragmentación territorial: Un problema constitucional

Como ya se anunció anteriormente, en el año 1974 la organización territorial y político – administrativa del país fue radicalmente reformada. Los decretos leyes 573 y 575 dieron inicio a un proceso de regionalización destinado a superar la inestabilidad de nuestra institucionalidad. En consecuencia, las tradicionales provincias que organizaban nuestro país fueron modificadas por una nueva entidad territorial: la región.

Desigualdad de los territorios, centralismo, fallas de mercado y problemas con la administración pública, fueron los principales detonantes para justificar la necesidad de cambio. Asimismo, se esgrimió que el tamaño y proliferación de las provincias era un problema que impedía combatir la tendencia centralista del país, cuestión que era resaltada en un documento elaborado en 1973 por la Oficina de Planificación (ODEPLAN):

*“Como la centralización se manifiesta tanto a lo largo de líneas funcionales como en un sentido geográfico, no es suficiente una solución unilateral. Cabe destacar en este sentido que la provincia no resulta una unidad geográfica adecuada para este propósito, entre otras razones, debido al elevado número de ellas y al reducido tamaño de algunas”* (Boisier, 2000).

El proceso de regionalización de la década de

cerca, la Constitución peruana (Artículo 190) señala que “las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum, conforme a la ley”. En los tres casos se establecen requisitos formales para su creación, ya sea a través de un referéndum (Alemania y Perú) o del acuerdo de un número mínimo de órganos interesados para su iniciativa (España).

<sup>9</sup> El artículo 45 inciso primero de la Constitución señalaba: “El senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.”

los 70 no fue una idea antojadiza del régimen militar, sino el producto de una serie de recomendaciones, artículos y experiencias que aparentemente pretendían dar una solución a los problemas económicos y sociales de Chile. De hecho, el mismo decreto que dio vida al proceso de regionalización señalaba que la “*necesidad de lograr más plenamente las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos*”<sup>10</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior y, tal como apunta Boisier (2000), de la lectura de “El Ladrillo” y “Restauración nacional y desarrollo regional. Bases para una política” (propuesta elaborada por un grupo de expertos de la ODEPLAN), se puede concluir que el proceso de regionalización impulsado en esta época tenía por objeto mantener el control político y económico a través de una organización administrativa desconcentrada, similar a la estructura borbónica del Estado francés (De Castro, 1992)<sup>11</sup>.

El Decreto Ley 573 estableció de modo genérico -y de cierto modo, ambiguo- algunos criterios que tendría que considerar el legislador al momento de determinar la creación de las regiones, estipulando que cada unidad territorial debía contemplar “*todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social y de seguridad nacional*”.

Es sin duda el último de estos factores, la seguridad nacional, el que puede generar mayores cuestionamientos de pertinencia como elemento fundante de una organización territorial. Su importancia se debió, sin embargo, a que, a juicio de la junta militar, la excesiva concentración industrial no sólo acrecentaba la fragilidad del sistema económico en caso de un conflicto ex-

<sup>10</sup> Decreto Ley 573 de 1974, considerando tercero.

<sup>11</sup> “La práctica ha demostrado que cuando el Estado gestiona una actividad, el nivel de control efectivo disminuye notoriamente, tal es el caso de numerosas empresas estatales que ya en gobiernos anteriores tenían atrasados sus balances en uno o dos años imposibilitando cualquier análisis de su eficiencia relativa. En este ejemplo, resulta claro que la autoridad encargada de fiscalizar se toma complaciente, ya que el fiscalizado forma parte del aparato político-administrativo del Gobierno. El corolario es que en un sistema centralizado la autoridad política no controla, porque nadie es eficiente en el control de sí mismo. Además, las órdenes de la autoridad administrativa operan a través de la elite burocrática de funcionarios, y de allí llegan a las bases con todos los riesgos e intereses de dicha burocracia. En un sistema centralizado, las relaciones entre la autoridad política y los subalternos

terno, sino que también incubaba tensiones internas, pues la guerrilla y agitación urbanas tenían como soporte la alta densidad industrial en ciudades y barrios específicos (Estefane, 2017). Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la creación de las nuevas regiones bajo el alero de la reforma constitucional del año 2005 no obedió al marco de acción propuesto por la junta militar en la década de los 70. Así como tampoco parecen ser el resultado de una planificación territorial orientada por factores predefinidos, salvo el caso de la Región de Los Ríos<sup>12</sup>. Ello se aprecia al analizar los diversos motivos que fundamentaron su reconocimiento.

La creación de la **región de los Ríos** fue justificada debido a ciertas diferencias geográficas y económicas que impedían la consolidación e integración de la provincia de Valdivia con el resto del territorio de la región de los Lagos<sup>12</sup>. En cuanto a la creación de la **región de Arica y Parinacota**, la argumentación sobre su calidad de región giró en torno a un elemento geográfico, debido a su calidad de zona fronteriza y la distancia de las provincias con los centros de poder político, a lo cual se sumó un motivo étnico-cultural relacionado con la diferencia étnica de los habitantes de dicha región con el resto del territorio<sup>14</sup>. Por último, la creación de la **región del Ñuble** fue justificada por su patrimonio histórico-cultural, siendo esta región la cuna de héroes y destacados referentes nacionales, tales como Violeta Parra, Arturo Prat, Bernardo O’Higgins, Nicanor Parra, entre otros<sup>15</sup>.

En definitiva, y tal como señala Estefane (2017), la reinstalación de la institucionalidad democrática tras 1990 no ha significado una revisión sustantiva del ordenamiento territorial implantado por la dictadura, a pesar de que la profundi-

son lentas y difíciles, porque generalmente se trata de relaciones entre iguales por pertenecer a la misma ideología o partido. Las órdenes del planificador a su “compañero” gerente, no tienen la fuerza de una medida tomada por la autoridad política en un sistema descentralizado, donde el no cumplimiento tiene sanciones pecuniarias claras y precisas que generan pérdidas al afectado.”

<sup>12</sup> El caso de la Región de Los Ríos es particular entre las nuevas regiones, pues Valdivia ya estaba reconocida como provincia en la Constitución de 1925. Con el retorno a la democracia, la demanda por su reconocimiento como región fue en alza, y, si bien la reforma constitucional del año 2005 habilitó formalmente su creación, lo cierto es que a esa fecha ya existían estudios que fundamentaban seriamente la propuesta.

<sup>13</sup> Historia de la ley N° 20.174

<sup>14</sup> Historia de la ley N° 20.175

<sup>15</sup> Historia de la ley N° 21.033

zación del centralismo y las desigualdades regionales ya eran hechos irrecusables a inicios de la transición. Por el contrario, los principales cambios ejecutados sobre esa división a contar del año 2007 responden más a la reedición del esquema de fragmentación de los siglos XIX y XX que a una evaluación crítica del diseño regionalizador y del tipo de Estado que la sostiene.

Lo paradójico de esta constatación radica en que la organización territorial actual atenta incluso contra su finalidad original, consistente en revertir la tendencia a la proliferación de regiones de menor tamaño, las cuales serían impotentes para diseñar propuestas de desarrollo en una escala adecuada para combatir la concentración del país.

Por otro lado, es pertinente destacar que esta problemática no es nueva, e, incluso, estuvo presente durante la discusión constitucional que dio origen a la Carta de 1925. En efecto, las actas oficiales de las comisiones encargadas del Proyecto de Nueva Constitución dan cuenta de que la descentralización administrativa fue un tema anhelado transversalmente por los convencionales de dicha instancia.

La propuesta más contundente fue la elaborada por Héctor Zañartu Prieto, quien era partidario de una nueva división territorial en base a nueve provincias, en la que cada una tuviese una importante densidad poblacional y económica, con amplias facultades y posibilidades de generar sus propios recursos. Dicha propuesta fue rechazada, principalmente, por dos motivos. Se estimó, en primer lugar, que ésta suponía la consagración de un principio federal. Y segundo, se consideró que atentaba contra la tradición y desarrollo natural de la organización ad-

ministrativa, lo que podría llevar a la protesta por parte de las provincias<sup>16</sup>.

A mayor abundamiento, en una entrevista publicada 20 años después de la redacción de la Constitución de 1925, Zañartu declaraba que uno de los dos defectos más notorios del texto constitucional resultante era precisamente su excesivo centralismo, que *“contribuía a disminuir cada día más la relevancia de las provincias y a influir para que se acumulara en Santiago, una inmensa cantidad de zánganos”* (Bernaschina & Pinto, 1945).

En un sentido análogo, resulta especialmente esclarecedora la evaluación que hiciera Jorge Ahumada (1958) a mediados del siglo pasado en su libro *“En vez de la miseria”*, obra que fue una de las bases del programa de gobierno en materia económica del presidente Eduardo Frei Montalva, y en el cual identifica cuatro barreras al desarrollo económico del país: estancamiento de la agricultura, inflación, desigual distribución del ingreso y el centralismo. Sobre este último flagelo, el autor señalaba que, en su proceso de crecimiento, Santiago operaba como un centro que atraía mano de obra y capacidad de las provincias, dejando a estas atascadas, y que, si bien durante un tiempo el efecto neto de dicho fenómeno fue favorable para el crecimiento del país, ello podría traer problemas en el futuro, razón por la cual era necesario crear tres o cuatro macrorregiones que fuesen verdaderos polos de desarrollo:

*“Pero es muy posible que Santiago no pueda seguir creciendo en el futuro como lo ha hecho en el pasado, debido precisamente a los problemas de conglomeración urbana, de solución sumamente costosa, y a los problemas de escasez de energía y de agua. Pero como todo*

<sup>16</sup> Véase Ministerio del Interior, Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República (Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1925), pp. 166, 174, 175 y 273.

*está condicionado para que el flujo de capitales y de hombres se mueva hacia Santiago es de esperar que continúe haciéndolo en el futuro, a menos que se cree otro centro de atracción que los seduzca. En caso que ese centro no se cree, el drenaje de hombres y capitales continuará, como se ha dicho, y al hacerlo continuará ejerciendo su influencia negativa sobre el desarrollo del resto del territorio. Pero esta vez, a diferencia del pasado, no habrá las influencias positivas derivadas del crecimiento del centro económico, o por lo menos, las habrá menguadas” (Ahumada, 1958).*

Teniendo en cuenta estos diagnósticos de antaño, es preciso preguntarnos si, acaso, no están plenamente vigente en el Chile de hoy. En otras palabras, ¿No será que estamos presenciando una fragmentación territorial de igual magnitud que aquella que preocupaba a Zañartu y a Ahumada, y que fue también la causa de una reorganización territorial durante la dictadura?

No es casual que dichas preocupaciones fuesen gravitantes en los períodos que culminaron con la redacción de las constituciones de 1925 y 1980. Razones ya se han dado para justificar que esta temática responde a una inquietud propiamente constitucional ligada a la distribución territorial del poder político. Por tanto, uno de los meollos de la inminente discusión constitucional consistirá en proponer una nueva organización territorial ajustada a las necesidades actuales, alejada de la retórica de la seguridad nacional -propia de las tensiones ideológicas que existían durante el período de gestación de la Constitución vigente- y que sea capaz de producir, a través de un proceso de descentralización, la desconcentración demográfica y económica de la capital.

Si lo dicho anteriormente es lo suficientemente convincente, resulta necesario, entonces, aunar esfuerzos para que una medida como esta tenga una pertinente fundamentación técnica que admita su viabilidad, de modo tal que su enunciación no sea simplemente un recurso retórico utilizado para esbozar una solución, pero sin hacerse cargo de su formulación concreta, que es la crítica que a veces se formula a quienes llegan hasta este punto. Teniendo en consideración la dificultad del desafío, a continuación, se ofrece una propuesta en este sentido, a través de una zonificación en base a siete macrozonas que, de acuerdo con distintos indicadores, compartirían una serie de características que las hacen aptas para repensar sobre éstas un nuevo diseño institucional que sirva de catalizador para los desafíos territoriales de las próximas décadas.

## II. Propuesta de organización territorial

### 1. Marco teórico

Una región es una zona geográfica que resulta de aunar diversos criterios con una visión a largo plazo. Por lo tanto, podemos entender al proceso de regionalización como el resultado de la interacción entre diversas capas de la sociedad y la naturaleza, dando pie a dinámicas sociales bajo una serie de variables en común. Como sostiene Hidalgo et al. (2007), por un lado, éstas se asocian a características climáticas y naturales, generando modos de habitar y producir bienes y servicios; pero, por otro lado, éstas también se asocian a características demográficas, culturales, económicas, administrativas y políticas sobre la forma en que los individuos se agrupan dentro de un territorio para conformar una sociedad. Los autores indican dos principios para un proceso adecuado de regionalización: Ligar condiciones intra e interregionales para zonificar y recoger la multidimensionalidad de la dinámica del territorio regional. Desde una perspectiva administrativa, Dubois (2009), al analizar la definición de macrozonas en la definición de regiones entre países de la unión europea, propuso tres preguntas para examinar la lógica y el posible éxito

en su creación: (1) ¿Qué valor agrega el proceso frente a la división en temas macro como infraestructura, transporte, medio ambiente, empleo y negocios, entre otros?; (2) ¿Cuáles son los instrumentos a disposición para poder lograr objetivos propuestos a través de la región definida, tanto desde una perspectiva financiera como de gobernabilidad?; y, (3) ¿Cuál es la capacidad organizacional dentro de éstas? Lo último cobra valor debido a la interacción entre agentes y organizaciones que tienen diversos niveles de responsabilidad y autoridad, siendo importante las competencias de la entidad creada para lograr metas de manera eficiente.

A mayor abundamiento, la propia asignación de funciones que la Constitución Política efectúa a los niveles regionales sugiere que la escala de estas unidades territoriales debe ser significativa. En efecto, la ordenación del territorio, que corresponde a una función propiamente regional, es definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 como *“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concedida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización fiscal del espacio según una estrategia global.”* En un sentido análogo, y refiriéndose a esta función, Cordero (2011) señala que la necesaria consideración de una pluralidad de factores que inciden en la regulación del espacio (económico, social, cultural, medioambiental), con un alcance y efectos que exceden del ámbito local, hace necesario un salto cualitativo y cuantitativo en la planificación, que ha de considerar un nivel o escala superior (ámbito

supralocal) y aspectos no estrictamente urbanos, especialmente en lo que dice relación con la planificación económica.

Dado lo heterogéneo de los territorios y la multiplicidad de factores que los envuelven, es que resulta difícil definir un proceso de regionalización óptimo. No obstante, diversos autores han convergido en que una región debe definirse a través sus dinámicas demográficas, su cultura, actividad e intercambio económico, provisión de servicios públicos, infraestructura, conectividad y gobernabilidad, entre otros (Hidalgo et al., 2007; Dubois et al., 2009; Andel et al., 2018). Es por ello que autores como Berdegue (2011, 2019) y Rowland (2017) han utilizado fuentes asociadas a la demografía, forma urbana, economía, educación y cultura, entre otros, para definir áreas funcionales a diversas escalas dentro del país.

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el caso chileno es interesante de analizar en la medida en que no existen criterios predefinidos constitucionalmente para la creación de estas unidades territoriales. Sin embargo, es posible constatar que han existido esfuerzos importantes en orden a establecer una organización territorial sustentada en factores empíricos. A modo ejemplar, durante los años 50 la CORFO (1962) definió y propuso una serie de criterios -similares a los descritos por Hidalgo- para definir seis macrorregiones a lo largo del país en función de su clima, accidentes geográficos, conectividad, infraestructura y actividades económicas.

Si bien estos criterios son una referencia para tener en consideración, también se debe reconocer que el Chile actual difiere al de cincuenta años. A ello se suma que durante las últimas

décadas se han desarrollado nuevas métricas para evaluar los distintos factores sociales que convergen en una zona determinada.

Junto a lo anterior, es posible apreciar un incremento en el desarrollo de políticas con foco territorial desde inicios de este siglo, con especial énfasis en el nivel regional (Cox, 2008; Ropert, 2009), lo cual supone la complejidad de tener definidos los territorios de aplicación de políticas públicas en consonancia con áreas funcionales que representen lógicas sociales, económicas y culturales, entre otras dimensiones (Berdegue, 2011).

Este último punto es relevante, pues la agrupación de datos varía según cómo los territorios son definidos (Wong, 2009) -lo que en inglés se conoce como “modifiable areal unit problem” (MAUP)-. En otras palabras, los indicadores calculados en torno a áreas arbitrarias tendrán un sesgo inherente (Avelino, 2016), lo cual afecta al diseño de políticas públicas y la asignación de recursos (Contreras, 2019). Ante ello, contar con criterios de asociación que respondan a una lógica conjunta permite focalizar de manera más apropiada las medidas que tendrán una aplicación territorial, potenciando su impacto.

Tomando en cuentas estas prevenciones, la siguiente propuesta emplea algunos de los criterios referidos por la CORFO y la doctrina, a través de mediciones actualizadas, para sugerir una organización territorial que ordene una geografía vasta y compleja, propia de un territorio continental de más de 4.000 Kms. de largo, y donde coexisten diversos pueblos originarios, climas y actividades productivas. El objetivo es constatar la diversidad del territorio chileno, a la vez de proponer un ordenamiento territorial que permita generar planes y políticas consistentes

a las realidades locales, a una escala adecuada para potenciar el desarrollo social y económico de cada territorio, y que sirva como punto de partida para impulsar un proceso de descentralización.

## 2. Metodología

El análisis se realizó en torno a una serie de criterios geográficos, sociales, demográficos, económicos y espaciales para determinar la existencia de patrones en la agrupación regional que existe en nuestro país. El objetivo consistió en definir un ordenamiento territorial coherente con las diversas lógicas que se asocian a las ciencias regionales y las formas de habitar y producir dentro de un conjunto de territorios, teniendo como norte que una adecuada caracterización y agrupación de éstas son una aproximación importante para diseñar políticas públicas que impacten positivamente y que se ajusten a las necesidades territoriales.

La propuesta fue elaborada en tres etapas. Primero se consideró la geografía nacional. Autores como Hidalgo et al. (2007) y la CORFO (1962) han señalado que factores como clima, topografía, accidentes geográficos y vegetación, entre otros, ayudan a determinar la composición territorial, lo que condiciona la manera de habitar el territorio. Luego, se analizaron patrones de diversos indicadores demográficos y socioeconómicos de la población, como años promedio de educación y porcentaje de pobreza, entre otros, para realizar una agrupación más granular, permitiendo determinar ventajas y desventajas comparativas a nivel agregado. Ello es de gran relevancia, pues ayuda a encauzar acciones de política pública -como planes

regionales-para promover el desarrollo social. Finalmente, se realizó un análisis económico en el espacio, con el objeto de determinar la vocación productiva de cada zona, lo cual facilita la generación de propuestas para fomentar la competitividad de las regiones, propiciando economías de escala y una mayor productividad entre ellas.

Las principales herramientas utilizadas para este análisis fueron las siguientes:

1. Análisis geográfico de clima, vegetación y distancias entre regiones a través de documentos y publicaciones del grupo de Geografía UC, la CONAF y la Dirección de Vialidad.
2. Análisis de variables sociodemográficas obtenidas de fuentes como el Censo 2017, la encuesta CASEN 2017, la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) y el Mineduc.
3. Análisis económico de empleo y producción, medido a través del PIB regional, para lo cual se utilizaron datos del directorio de empresas del Servicio de Impuestos Internos (SII) y las estadísticas del Banco Central (BC)<sup>17</sup>. Ello implicó homologar actividades económicas, ya que estos indicadores no utilizan necesariamente el mismo nivel de agrupación. Por ejemplo, el SII separa la agricultura de la pesca, pero el BC no, por lo que ambas fueron unidas para poder generar unidades comunes de medición.
4. Análisis de concentración espacial, el cual se mide a través de tres indicadores ampliamente utilizados, como lo son el Coeficiente de Localización, la Estructura Económica Regional y la Concentración Espacial, permitiendo explicar patrones de concentración y competitividad entre regiones. El detalle de cada uno es el siguiente (Rowland, 2017):
  - a. El coeficiente de localización se define

<sup>17</sup> Nota metodológica: La serie del PIB informa de manera agregada las regiones de Ñuble y Biobío, por lo que los análisis referentes a crecimiento consideran ambas regiones como una sola.

como la concentración espacial de una actividad con respecto a la distribución de ésta a lo largo del país. Matemáticamente, se define de la siguiente manera:

$$Q_{ij} = \frac{v_{ij}}{\sum_i v_{ij}} : \frac{\sum_j v_{ij}}{\sum_i \sum_j v_{ij}}$$

Siendo  $V_{ij}$  el empleo, o PIB regional, de un sector económico  $i$ , en una región  $j$ . Dentro del análisis, un valor de  $Q_{ij}$  superior a la unidad implica que el tamaño del sector es mayor con relación a la media nacional, lo que daría cuenta de un grado de especialización a nivel regional en dicha actividad. De acuerdo con el análisis de Leigh (1970), un coeficiente de localización superior a la unidad se asocia con una base económica que no sólo satisface la demanda interna de un territorio, sino que también permite exportar parte de su producción, constituyéndose como un motor de la economía local.

A pesar de que el coeficiente de localización no es constante en el tiempo (Luttrell, 1970), así como tampoco considera factores como productividad, salarios, y la especialización que se da en áreas metropolitanas (Thompson, 1968), Leigh (1970) mostró que este índice puede ser un buen indicador cuando se observan valores levemente alejados de la unidad. Su principal argumento es que, por un lado, los coeficientes cercanos a uno pueden confundirse con lo descrito por Luttrell y Thompson; por otro lado, un coeficiente limitante con la unidad puede significar una mayor producción con respecto al resto de la oferta nacional, pero también puede ser que ésta satisfaga solamente la oferta local y no a otras zonas, implicando que no existe un efecto multiplicador del capital, por lo que no

estaríamos ante una actividad relevante dentro del motor económico de la zona en estudio.

Por lo anterior, y en base a lo observado en su trabajo, se considera acá que una actividad es relevante cuando el coeficiente es superior a 1,5, mientras que aquellos en un rango entre 1,0 y 1,5 presentan una mayor concentración que la tendencia nacional, pero no necesariamente son competitivos, lo cual se puede asociar a diversos factores como se detalla en el análisis del punto 3.3.

b. La estructura económica regional se interpreta como la diferencia que existe entre la proporción de una actividad económica de una región y la estructura en su agregado. Su rango varía entre 0 y 1. Si la concentración de una actividad se aproxima a la unidad, entonces una región tenderá a concentrar su economía en un solo sector, a diferencia de la tendencia a nivel nacional que es más variada. Matemáticamente, se define como:

$$Q_R = \frac{1}{2} * \sum_i \left[ \frac{v_{ij}}{\sum_i v_{ij}} - \frac{\sum_j v_{ij}}{\sum_i \sum_j v_{ij}} \right]$$

c. La concentración espacial es la diferencia que existe entre una estructura interregional y su patrón a nivel nacional. Un valor cercano a la unidad implica que una región posee una elevada participación económica con relación a la tendencia nacional. Matemáticamente, se define como:

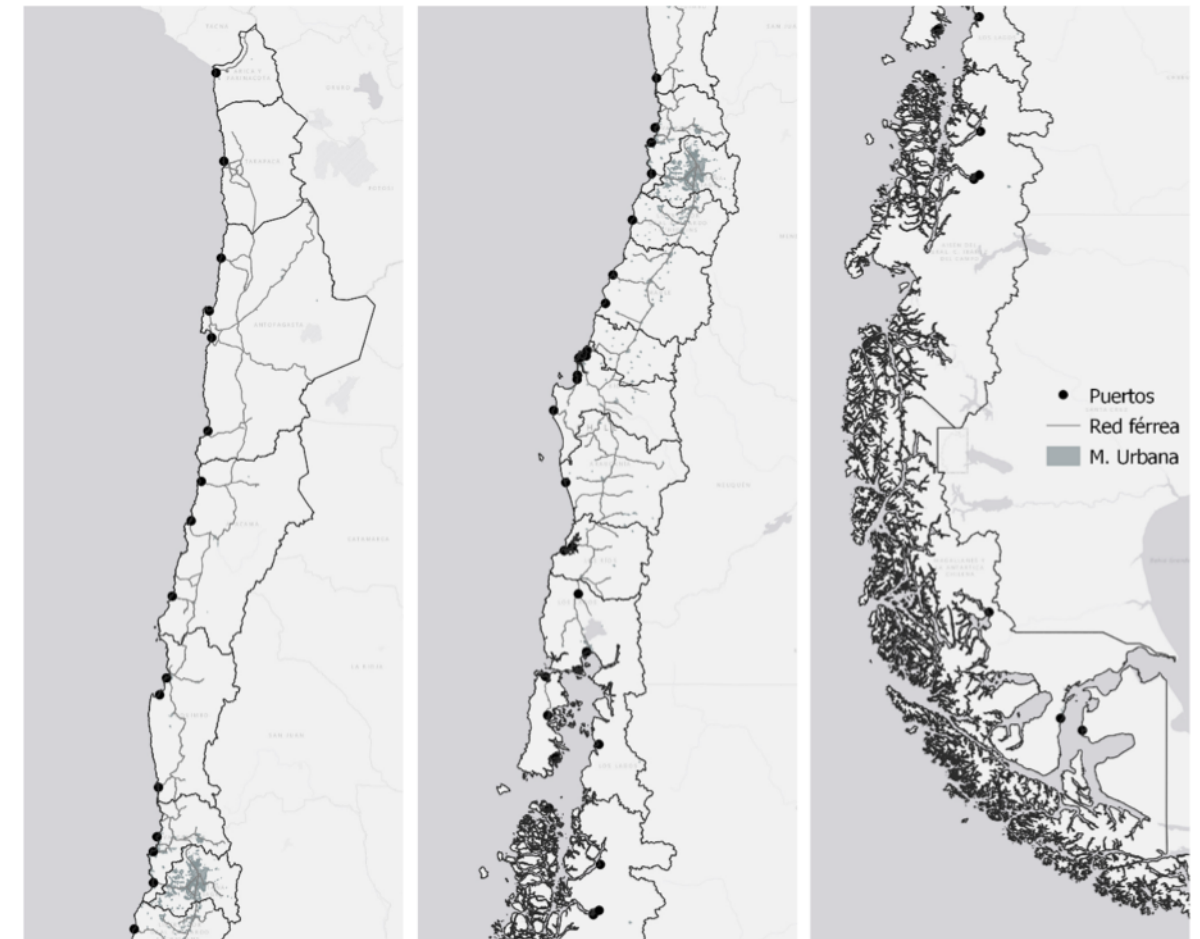
$$Q_S = \frac{1}{2} * \sum_j \left[ \frac{v_{ij}}{\sum_i v_{ij}} - \frac{\sum_j v_{ij}}{\sum_i \sum_j v_{ij}} \right]$$

Una vez aplicados los instrumentos descritos, se obtuvo un total de siete macrorregiones sustentadas en las siguientes consideraciones:

1. Chile tiene una estructura geográfica variada, tanto por clima (Rioseco et al, 2020) como por vegetación (CONAF,2020), permitiendo distinguir claramente las tres grandes zonas del país: norte, centro y sur. Es posible apreciar que en la zona norte priman temperaturas más altas y territorios más áridos, lo que difiere de las zonas del sur, que cuentan con mayor humedad y temperaturas más frías. Como consecuencia de lo anterior, la diversidad de vegetaciones y clima entre regiones ayudan a explicar diferencias en la producción de actividades primarias, ya que, por ejemplo, la zona sur y su clima húmedo son un catalizador para la actividad forestal, la cual no se observa con la misma fuerza en el norte del país.

Un punto relevante a considerar en la geografía de Chile es su grado de conectividad y la distancia entre centros urbanos. Como se aprecia en la Figura 1 y en la Tabla 1, la distancia entre capitales regionales es dispar, lo cual se exagera en las regiones del norte y del extremo sur que se encuentran alejadas no sólo con el resto, sino que también entre ellas. Entre Arica y Coquimbo, la distancia promedio entre capitales regionales es de 410 Kms, donde la mayor separación se observa entre Antofagasta y Copiapó, cuya distancia es de 574 Kms, lo que implica un viaje cercano a 5,5 horas en carretera. En virtud de ello, el transporte marítimo se constituye como un elemento relevante para el transporte de carga nacional, observándose que cada región -a excepción de la Metropolitana- cuenta con, al menos, un puerto de desembarque, los que a su vez se conectan con vías férreas y con el sistema de carreteras del país, permitiendo la conexión en el transporte de carga a nivel multimodal (Figura 1).

Figura 1  
Puertos de desembarque, red férrea y manchas urbanas por región



Fuente: Elaboración propia con capas obtenidas de OCUC-UC (2020).

Tabla 1  
Distancia entre centros urbanos

CIUDAD	Arica	Iquique	Antofagasta	Copiapó	Coquimbo	Valparaíso	Santiago	Rancagua	Talca	Chillán	Concepción	Temuco	Valdivia	Puerto Montt	Puerto Aysén
Arica	0	305	710	1.265	1.602	2.014	2.059	2.141	2.314	2.460	2.557	2.747	2.905	3.090	3.737
Iquique	305	0	415	987	1.324	1.736	1.781	1.863	2.036	2.182	2.279	2.469	2.627	2.812	3.459
Antofagasta	710	415	0	574	911	1.323	1.368	1.450	1.623	1.769	1.866	2.056	2.214	2.399	3.046
Copiapó	1.265	987	574	0	346	759	804	885	1.059	1.205	1.302	1.492	1.649	1.834	2.482
Coquimbo	1.602	1.324	911	346	0	414	459	541	714	860	957	1.147	1.305	1.490	2.137
Valparaíso	2.014	1.736	1.323	759	414	0	116	194	367	513	610	800	958	1.143	1.790
Santiago	2.059	1.781	1.368	804	459	116	0	84	257	403	500	690	848	1.033	1.680
Rancagua	2.141	1.863	1.450	885	541	194	84	0	173	319	416	606	764	949	1.596
Talca	2.314	2.036	1.623	1.059	714	367	257	173	0	151	248	438	596	780	1.428
Chillán	2.460	2.182	1.769	1.205	860	513	403	319	151	0	98	288	445	630	1.278
Concepción	2.557	2.279	1.866	1.302	957	610	500	416	248	98	0	305	463	648	1.295
Temuco	2.747	2.469	2.056	1.492	1.147	800	690	606	438	288	305	0	171	356	1.003
Valdivia	2.905	2.627	2.214	1.649	1.305	958	848	764	596	445	463	171	0	213	861
Puerto Montt	3.090	2.812	2.399	1.834	1.490	1.143	1.033	949	780	630	648	356	213	0	648
Puerto Aysén	3.737	3.459	3.046	2.482	2.137	1.790	1.680	1.596	1.428	1.278	1.295	1.003	861	648	0

Fuente: Dirección de Vialidad (2020).

2. Las variables sociodemográficas presentan medidas de asociación relacionadas con lo cultural, demográfico y social. En ellas es posible observar subdistinciones entre las tres grandes zonas mencionadas en el punto anterior:

a. Desde Arica hasta Atacama se observa una elevada presencia de pueblos originarios (Tabla 2), además de contar con grandes extensiones territoriales cuyos centros urbanos se encuentran separados de las capitales regionales adyacentes, lo cual es propio de todas las regiones del norte y el extremo sur (Figura 1). Se observa también una alta proporción urbana y una tendencia similar en sueldos -siendo Antofagasta superior dada la influencia de la minería<sup>18</sup>-.

b. Coquimbo se constituye con niveles inferiores al resto de la zona norte, ya que destaca por ser una zona más rural con índices de pobreza y desocupados elevados, además de presentar una menor cantidad de pueblos originarios y menor nivel educacional. Un análisis de la región permite ver que ésta se presenta como un “outlier” con sus vecinos, lo que se debe principalmente a su componente rural y al bajo nivel educacional. Dado lo anterior, se analizaron ambas variables a nivel comunal tanto en la región de Coquimbo como en Valparaíso y Atacama. Como muestra la Figura 2, esta región tiene un comportamiento similar a Valparaíso, donde las diferencias se deben principalmente al peso específico de la zona metropolitana de la quinta región. Si se compara la zona interior de Valparaíso con Coquimbo, se puede apreciar que éstas tienen una distribución similar en cuanto a niveles de educación y de ruralidad. El punto anterior es importante ya que, a pesar

<sup>18</sup> Es importante destacar los efectos de la conmutación con relación a los sueldos y dónde terminan. Investigaciones realizadas por Aroca y Atienza (2008) y Paredes et al. (2017) dan cuenta de cómo un porcentaje relevante de los trabajadores en el norte grande conmutan laboralmente. No obstante, para efectos de este trabajo, el foco estará en lo producido dentro de la región y no en dónde se gastan los sueldos. El punto siguiente complementa esta lógica al analizar la capacidad de producción y de generación de empleos a nivel regional.

de posibles diferencias entre las capitales regionales, existen similitudes sustantivas en indicadores que requieren de políticas públicas con objetivos asociados al fortalecimiento de la educación y el foco en políticas rurales y de pobreza.

c. La Región de Valparaíso es una zona de menor extensión territorial, pero dada la naturaleza metropolitana del Gran Valparaíso el número de habitantes es muy superior a las regiones anteriores. A ello se suma un mayor nivel de oferta educacional y una alta incidencia urbana en la zona. Sin perjuicio de lo anterior, como muestra la Figura 2, existen diferencias sustantivas entre las comunas costeras de la región y aquellas localizadas al interior, las cuales tienen menor nivel educacional y son más rurales, exhibiendo un comportamiento similar a Coquimbo.

d. La Región Metropolitana concentra un elevado grado de zonas urbanas y una alta concentración demográfica, además de mostrar mayor educación, sueldos, entidades de educación y menor pobreza en comparación con cualquier otra región del país. Si bien existen similitudes con Valparaíso, la escala de la región -muy superior a todas las demás- desaconseja su fusión.

e. En las regiones que se encuentran entre O'Higgins y Puerto Montt se observan ciertas similitudes, como el bajo nivel educacional, la alta ruralidad, ingresos promedios autónomos bajos -convergentes a un rango entre 500 y 700 mil pesos, justificados por la mayor incidencia de zonas rurales donde éstos son inferiores a los percibidos en capitales regionales-, elevada pobreza y una cantidad similar de entidades

educacionales. No obstante, también se aprecia que la región del Biobío rompe esta tendencia, dado que es menos pobre y más educada y urbana que el resto de las regiones de este grupo, lo cual es propio de su condición de zona metropolitana.

f. Por otro lado, también se destaca que las regiones entre la Araucanía y Puerto Montt presentan una alta concentración de habitantes asociados a pueblos originarios, lo que difiere de regiones más al norte. Adicionalmente, esta zona presenta una mayor extensión territorial -lo que explica su ruralidad- y mayores distancias con respecto al resto de las regiones adyacentes (Tabla 1).

g. Finalmente, la Patagonia, que también concentra un alto nivel de pueblos originarios y grandes extensión territoriales, difiere del resto del país no sólo por su conectividad -donde los medios marítimos y aéreos adquieren gran relevancia- y su separación geográfica natural con el resto del país, sino también porque presenta una baja densidad, lo cual incide en una menor cantidad de zonas urbanas y ciudades de menor tamaño, las cuales requieren otro tipo de planificación y vinculación con el resto del territorio que los rodea. Adicionalmente, se aprecia que en estas zonas los ingresos son superiores a las regiones vecinas.

**Tabla 2**  
Factores demográficos por región

Region	Pob 2017	% Urbano	% P. Originarios
Arica y Parinacota	226.068	91,7	35,7
Tarapacá	330.558	93,8	24,9
Antofagasta	607.534	94,1	14,4
Atacama	286.168	91,0	19,7
Coquimbo	757.586	81,2	8,9
Valparaíso	1.815.902	91,0	6,8
Metropolitana	7.112.808	96,3	10,1
O'Higgins	914.555	74,4	6,5
Región del Maule	1.044.950	73,2	4,9
Ñuble	480.609	69,4	4,8
Región del Bío-Bío	1.556.805	88,6	11
La Araucanía	957.224	70,9	34,3
Los Ríos	384.837	71,7	25,6
Los Lagos	828.708	73,6	28,2
Aysén	103.158	79,6	28,7
Magallanes	166.533	91,9	23,1

Fuente: INE (2017).

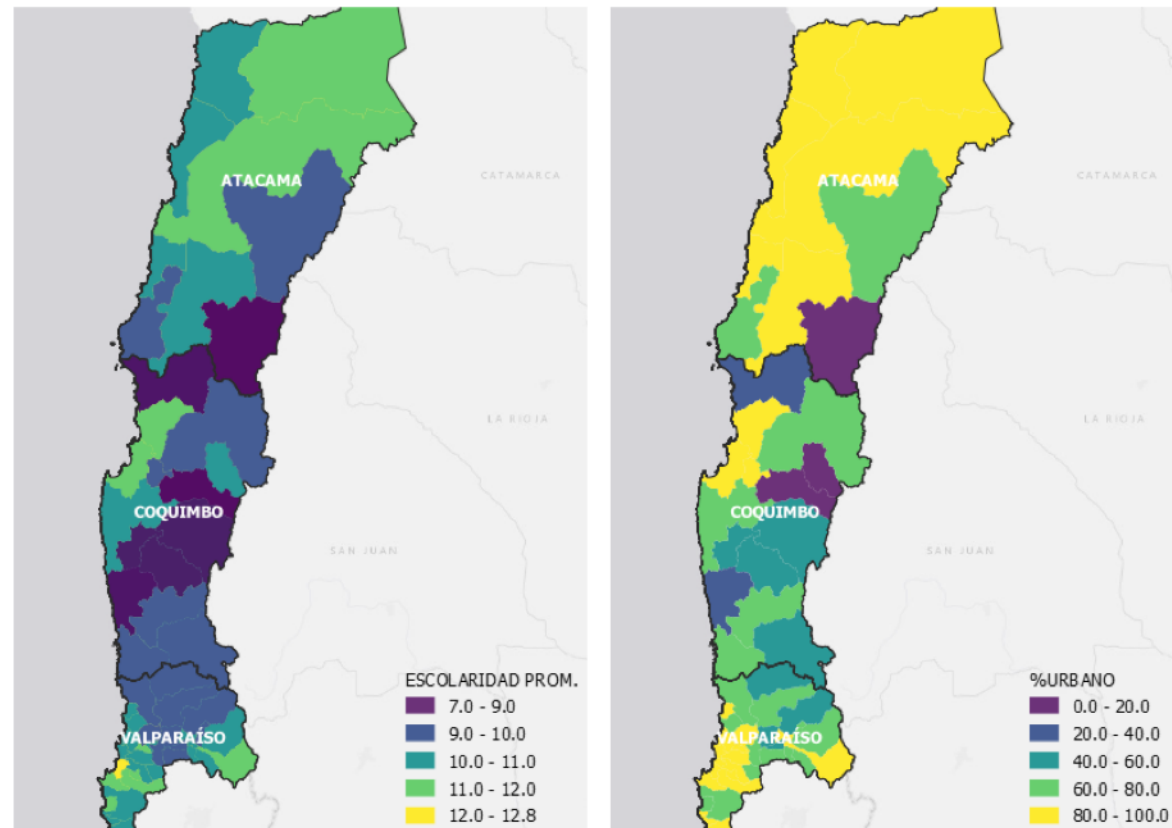
**Tabla 3**  
Factores socioeconómicos por región

Region	Años prom. Educación	Entidades Educ. Sup.	Pobreza por ingresos	Pobreza Multidim.	Desocupados	Ing. Prom. Autónomo
Arica y Parinacota	11,3	8,0	8,4	21,4	10,8	700.290
Tarapacá	11,5	9,0	6,4	24,0	6,5	895.907
Antofagasta	11,8	14,0	5,1	15,4	8,3	1.100.413
Atacama	10,9	8,0	7,9	19,7	8,4	831.639
Coquimbo	10,6	17,0	11,9	20,0	11,3	641.497
Valparaíso	11,3	31,0	7,1	17,2	8,7	822.175
Metropolitana	11,8	76,0	5,4	17,0	7,4	1.196.586
O'Higgins	10,1	13,0	10,1	17,0	6,5	665.508
Región del Maule	9,7	16,0	12,7	20,6	6,2	624.447
Ñuble	9,7	12,0	16,1	21,6	7,4	506.323
Región del Bío-Bío	10,7	25,0	12,3	15,5	10,6	696.965
La Araucanía	9,9	20,0	17,2	25,4	8,4	613.599
Los Ríos	10,1	11,0	12,1	20,5	7,3	677.530
Los Lagos	10,0	15,0	11,7	22,7	6,5	709.480
Aysén	10,5	8,0	4,6	17,7	4,5	1.035.091
Magallanes	11,4	6,0	2,1	10,7	5,5	1.087.572

Fuente: INE (2017), CASEN (2017), BCN (2020).

Figura 2

Escolaridad promedio y porcentaje de población urbana por comuna en Atacama, Coquimbo y Valparaíso



Fuente: Elaboración propia en base a INE (2017).

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito, las tres grandes zonas geográficas pueden ser desagregadas en las siete macrorregiones ya descritas en el punto anterior, pudiendo distinguirse una gran región en el norte, dos metropolitanas en el centro, dos rurales en el sur - que son divididas por una metropolitana- y, finalmente, una macrorregión austral asociada a la Patagonia, la cual se encuentra separada geográficamente del resto del país. Esta propuesta de reorganización territorial es consistente con el análisis económico, como se muestra a continuación:

3. El análisis económico permite reforzar la

división territorial en siete macrorregiones, ya que las principales actividades económicas se agrupan espacialmente en clústeres económicos que son coincidentes. Dentro de ellas, destaca:

a. Norte-Grande: Conformado por las actuales regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, en las que, como muestran las Figuras 3 y 4, existe una alta distribución de empleos asociados a la minería y a las actividades necesarias para el desarrollo urbano y productivo, como construcción, comercio, manufactura, administración pública y actividades profesionales. Similarmente, el PIB regional (Figuras 5 y 6) se ve altamente asociado a la producción industrial de la minería, lo cual se condice con el clúster que se observa tanto en el gráfico de concentración económica (Figura 7) como en los mapas de ubicación de actividades mineras (Figura 8) y los coeficientes de localización (Figuras 9 y 10).

b. Centro-norte: Compuesta por las regiones de Coquimbo y Valparaíso, donde también existe una actividad minera considerablemente competitiva en la actual cuarta región y en la zona interior de Valparaíso (Figura 8), pero que a diferencia de la macrorregión del norte grande, también tiene otras actividades que destacan con fuerza. Por un lado, la agricultura es un motor económico en la zona interior de Coquimbo producto de la actividad vinícola y de cultivos. Valparaíso, por su parte, cuenta con una dinámica distinta en su zona metropolitana - que aglomera más de la mitad de la población en la región-, la que se ve potenciada por la actividad portuaria y por una mayor homogeneidad en las distintas ramas económicas (Figuras

3 y 5). Por lo mismo, a nivel nacional se observa que el transporte es relevante para la zona. Cabe destacar que, a pesar de la gran cantidad de minas en la región, las actividades derivadas de éstas no son tan competitivas como en la macrorregión del norte grande, concentrándose éstas en su zona interior hacia la Cordillera de los Andes, demostrando una distinta vocación económica dentro de la región misma, cuyas dinámicas socioeconómicas son similares a la Región de Coquimbo -tal como se describió en el punto anterior-.

c. La Región Metropolitana, al igual que el Gran Valparaíso, destaca por ser una zona metropolitana donde las actividades tienen una participación ecualizada dentro del territorio. No obstante, al comparar a nivel nacional resaltan algunas actividades económicas, tales como servicios profesionales, desarrollo inmobiliario y actividades financieras; sobre todo ésta última, lo que implica el elevado índice de concentración espacial (Figura 7) y competitividad (Figuras 9 y 10). A ello se suma la minería que se desarrolla en la Cordillera de los Andes y en la concentración de sus oficinas matrices, que se emplazan en la capital cerca de centros financieros, lo cual difiere a las actividades netamente productivas que se despliegan en otras regiones.

d. Centro-sur: Compuesta por las regiones de O'Higgins, Maule y Ñuble, donde destaca fuertemente la participación de la agricultura en la generación de empleos (Figuras 3 y 4) y el PIB regional (Figuras 5 y 6), lo que se observa también en los mapas de competitividad presentados en las Figuras 9 y 10. Además de la agricultura, se aprecia que la manufactura es

una fuente de ingresos relevante para el sur del país, con coeficientes de localización superiores a la unidad; sin embargo, comparados con la agricultura estos son inferiores.

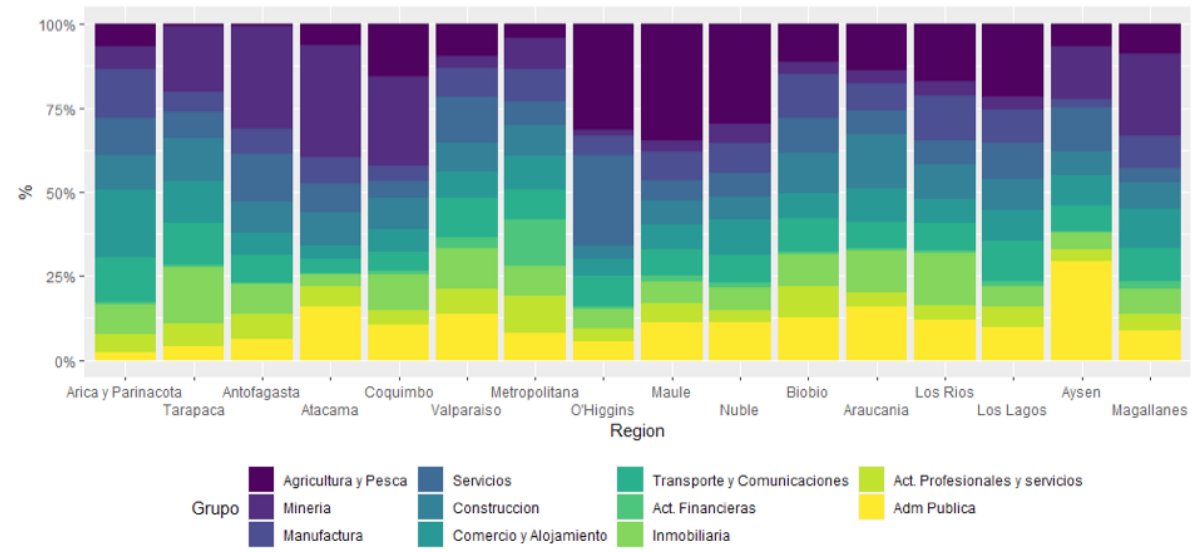
e. Biobío, similar a Valparaíso, destaca por su zona metropolitana, en donde las actividades económicas están homogéneamente distribuidas en cuanto a su participación dentro del PIB regional y la generación de empleos (Figuras 3 a 6). Además, se observa que las actividades de manufactura son una fuente importante de competitividad en la zona con respecto a su PIB (Figura 10) y en menor medida con empleo, (Figura 9) cuyo coeficiente de localización es de 1,25. Lo anterior se suma a la agricultura propia de la geografía de Chile desde la sexta región hacia el sur. En este caso, la manufactura y la agricultura actúan con un canal similar a la minera en la región Metropolitana, concentrando empresas matrices, además de ser un centro de distribución y operación para la zona sur del país.

f. La macrozona Austral presenta una participación importante en la agricultura (Figuras 3 a 6) y sus dinámicas son similares el Centro Sur previamente definido.

g. La Patagonia destaca por sus actividades asociadas al transporte y, en menor medida, a la agricultura, lo cual se asocia a su distribución geográfica (Figuras 3 a 6). Además, se observa que la minería es una fuente importante de empleos, pero no de crecimiento regional<sup>19</sup>.

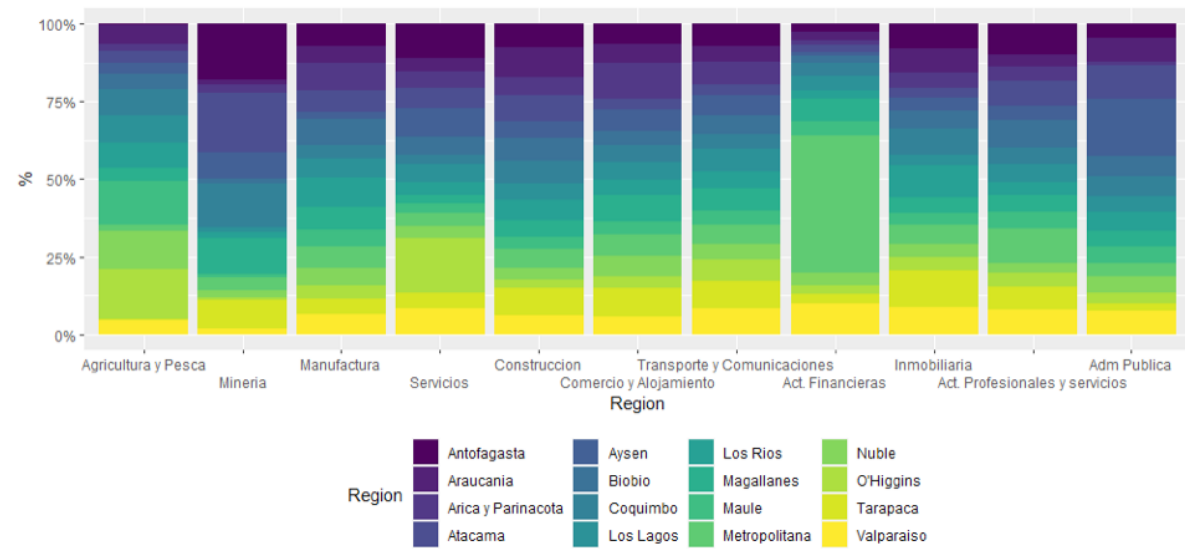
<sup>19</sup> El análisis se realizó en función de la producción total y no de la productividad de cada región, la cual probablemente es menos dispar entre territorios, siendo el foco los valores absolutos y no relativos para las zonas estudiadas.

Figura 3  
Distribución de empleos por región



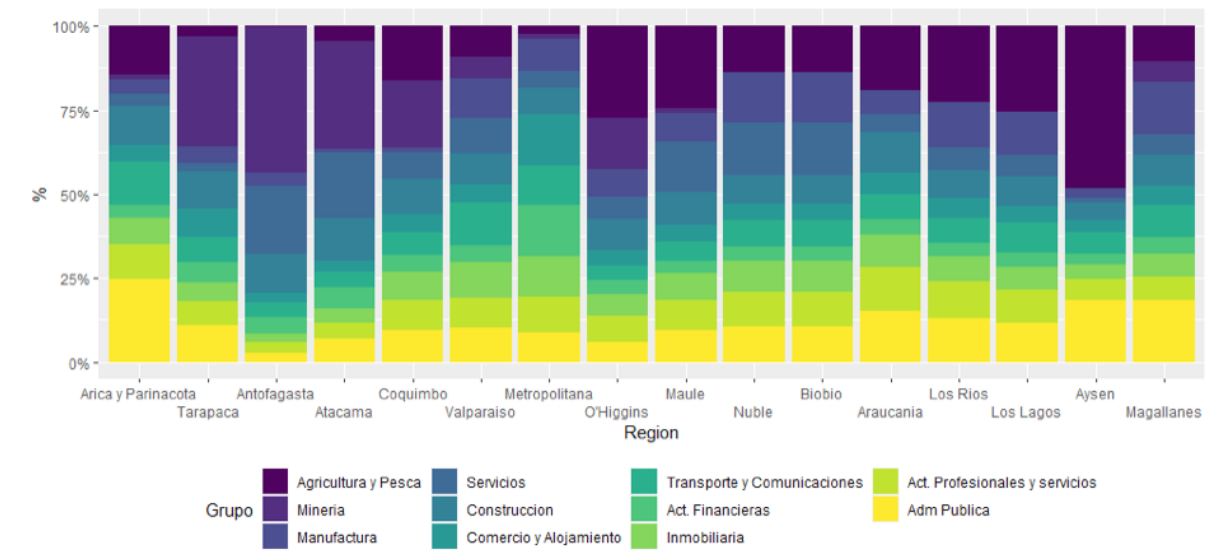
Fuente: Elaboración propia en base SII (2020).

Figura 4  
Distribución de empleos por actividad económica



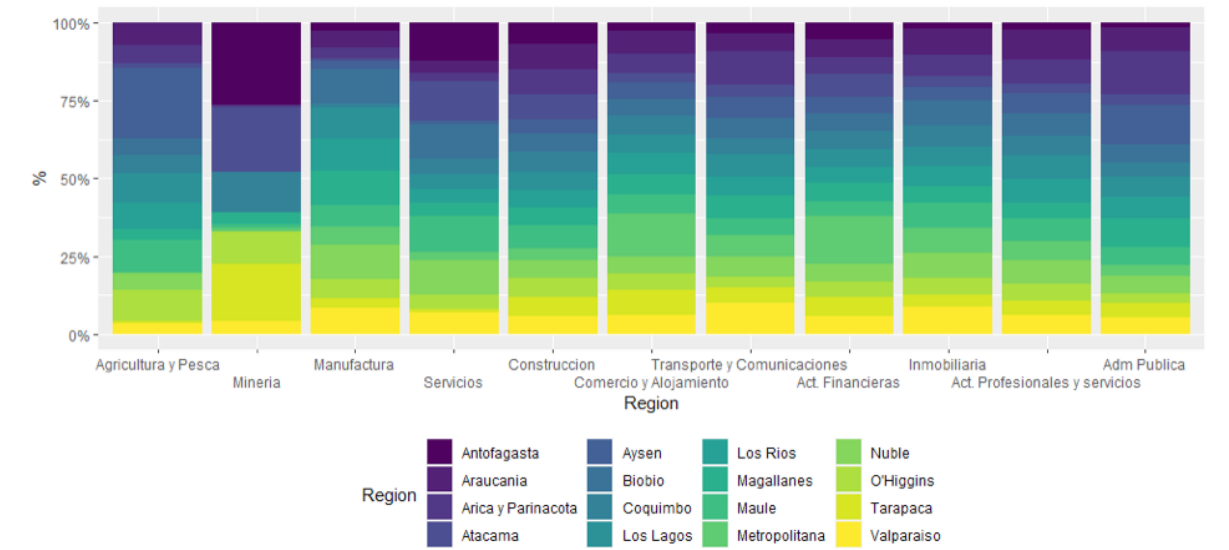
Fuente: Elaboración propia en base SII (2020).

Figura 5  
Distribución de PIB región



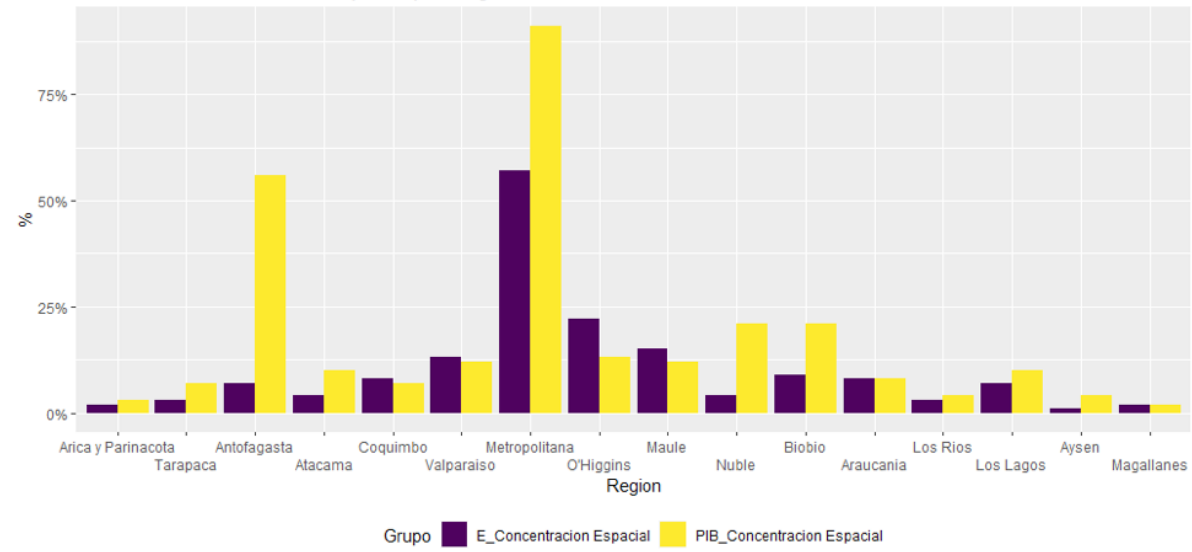
Elaboración propia en base a Banco Central de Chile (2020).

Figura 6  
Distribución de PIB por actividad económica



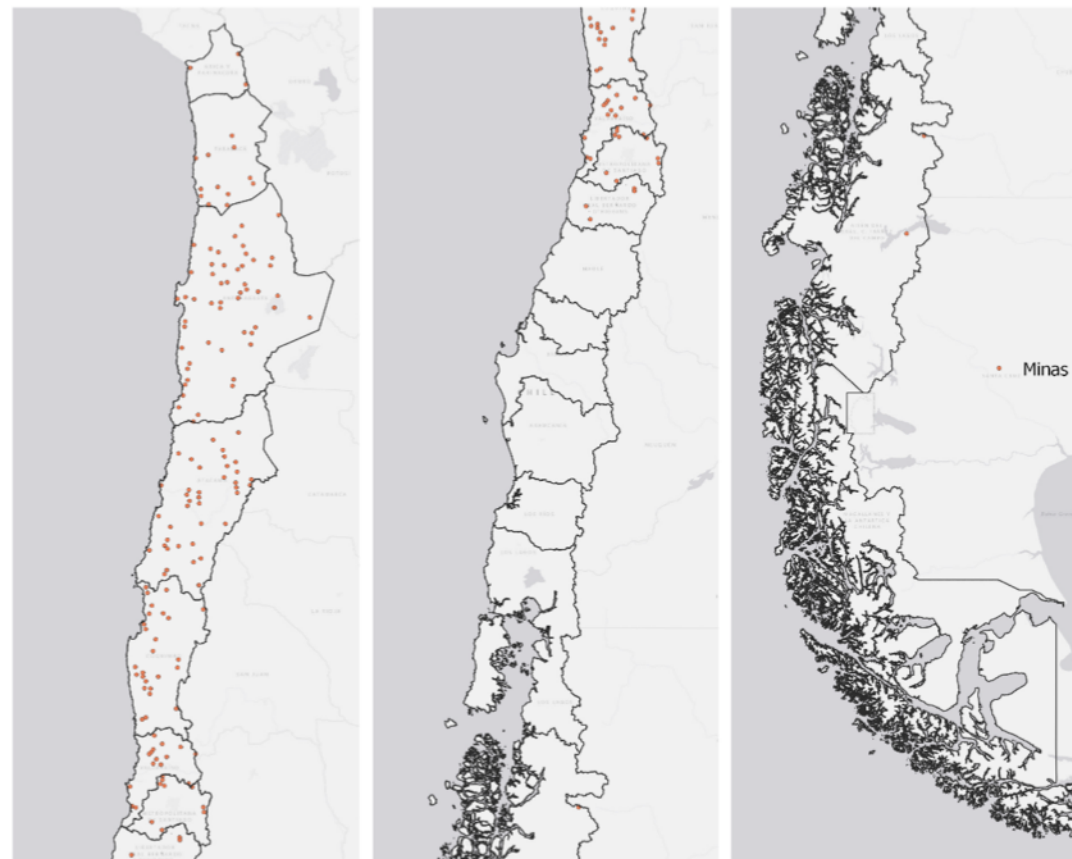
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile (2020).

Figura 7  
Concentración económica por región



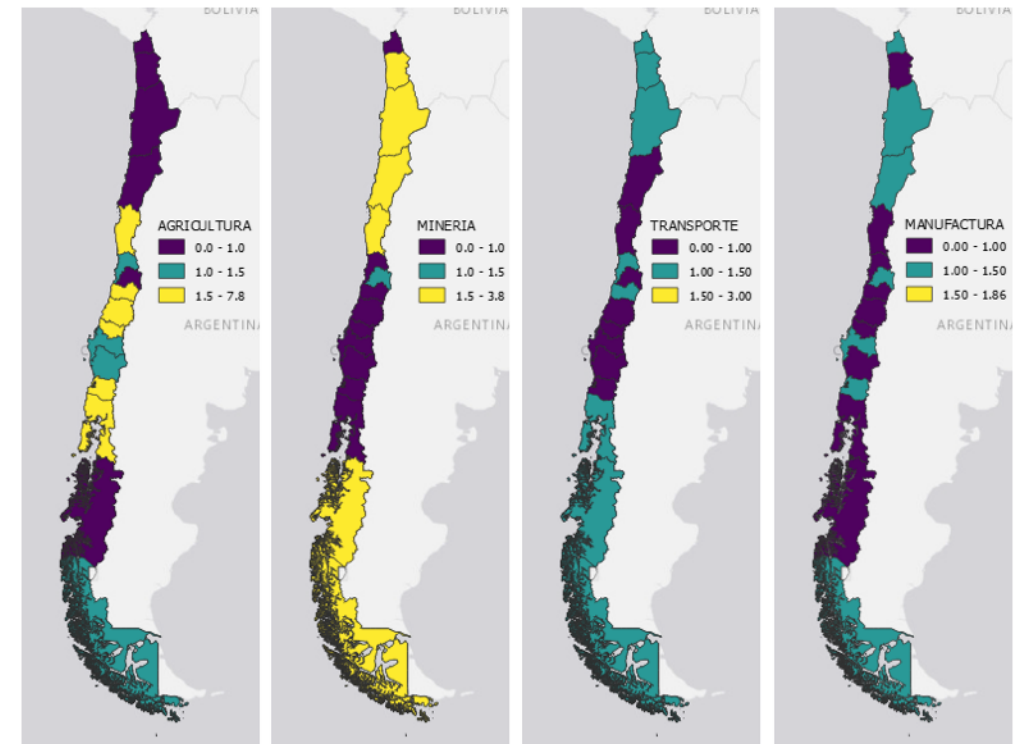
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile (2020) y SII (2020).

Figura 8  
Localización minas en Chile



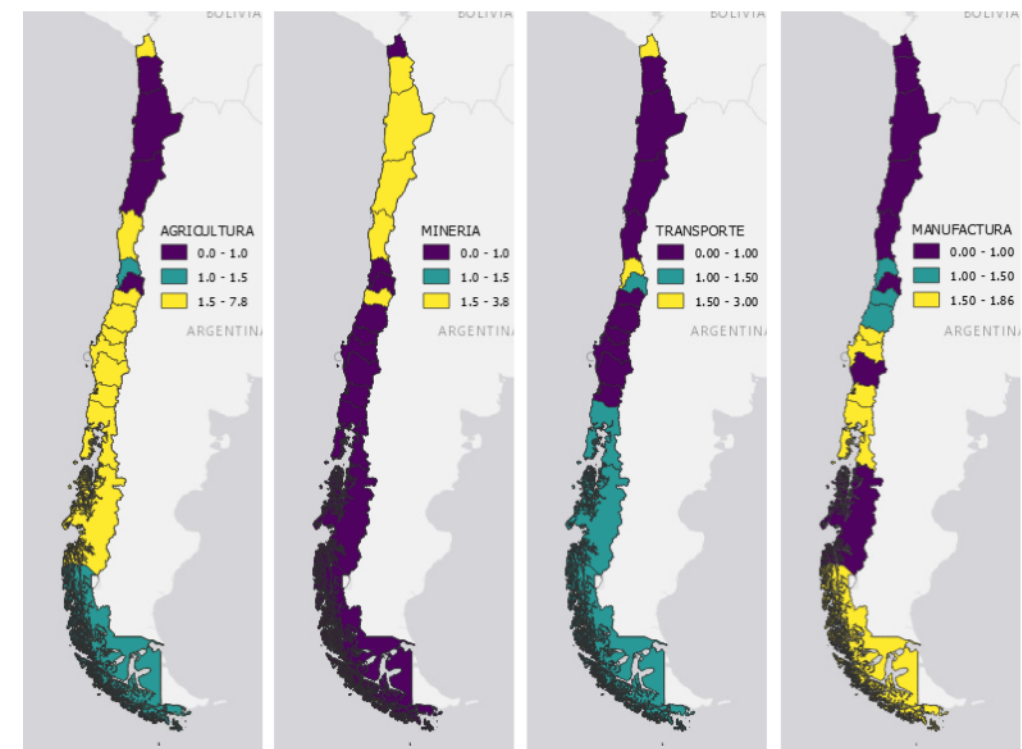
Fuente: Elaboración propia en base a capas obtenidas de OCUC-UC (2020).

Figura 9  
Coeficientes de localización por empleo



Fuente: Elaboración propia en base a SII (2020).

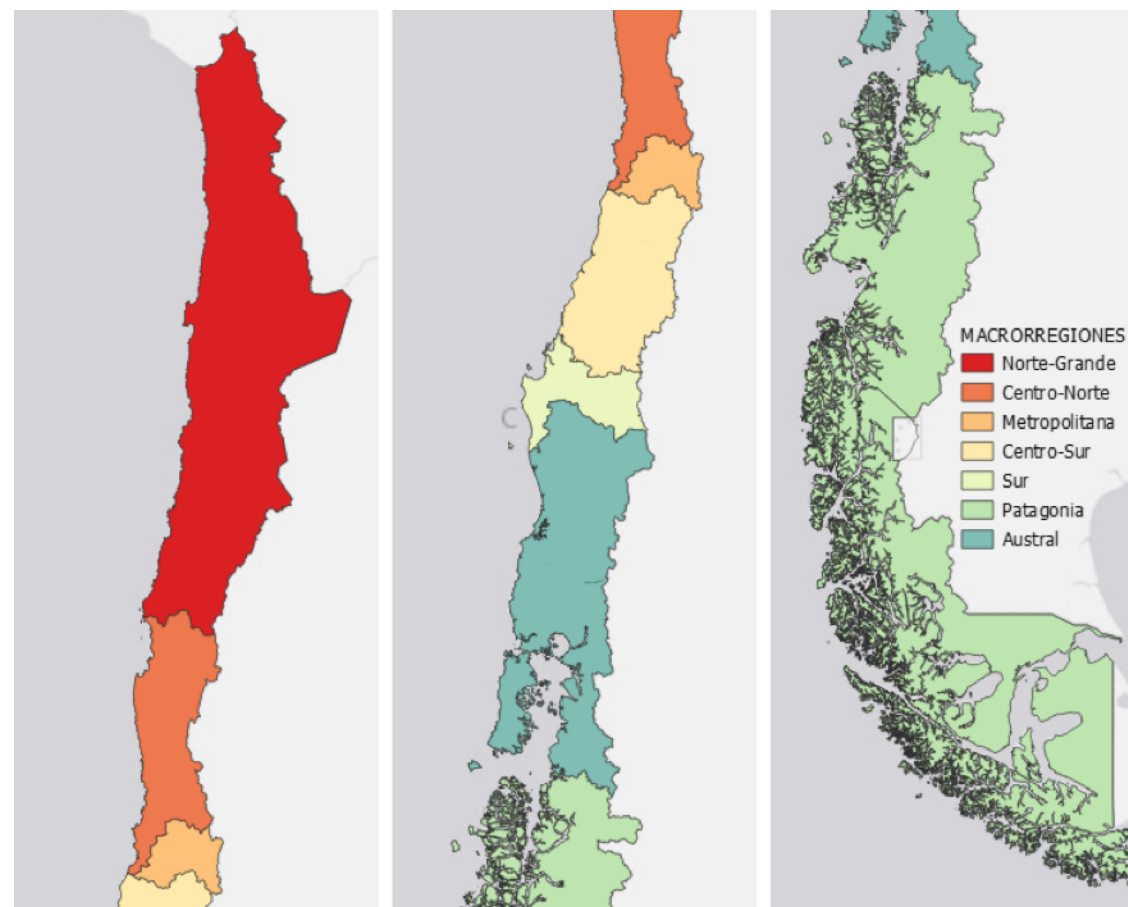
Figura 10  
Coeficiente de localización por PIB regional



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile (2020).

Finalmente, como se puede apreciar en las siguientes tablas resumen, la agrupación regional propuesta (Figura 11) sintetiza una estructura geográfica con patrones que permiten agrupar la diversidad territorial bajo elementos comunes a lo largo de las dimensiones descritas previamente.

Figura 11  
Propuesta macrorregiones



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, con relación a su demografía, la Tabla 4 presenta una estructura regional con mayor densidad poblacional, permitiendo un mayor peso específico a cada una de las macrozonas propuestas. Además, se aprecian con mayor nitidez los clústeres de una serie de dimensiones relevantes a la hora de generar planes y/o políticas públicas. Por un lado, se vislumbra una clara distinción en variables tales como el porcentaje urbano y pueblos originarios, mientras que, por otro lado, también se observan distinciones en temas socioeconómicos como lo son la pobreza, el nivel educacional y los ingresos autónomos (Tabla 5).

Tabla 4  
Factores demográficos por región

Macrozona	Pob 2017	% Urbano	% P. Originarios
Norte Grande	1.450.328	93,1	21,2
Centro-norte	2.573.488	88,1	7,4
Metropolitana	7.112.808	96,3	10,1
Centro-sur	2.440.114	72,9	5,5
Sur	1.556.805	88,6	11,0
Austral	2.170.769	72,1	30,4
Patagonia	269.691	87,2	25,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2017).

Tabla 5  
Factores socioeconómicos por región

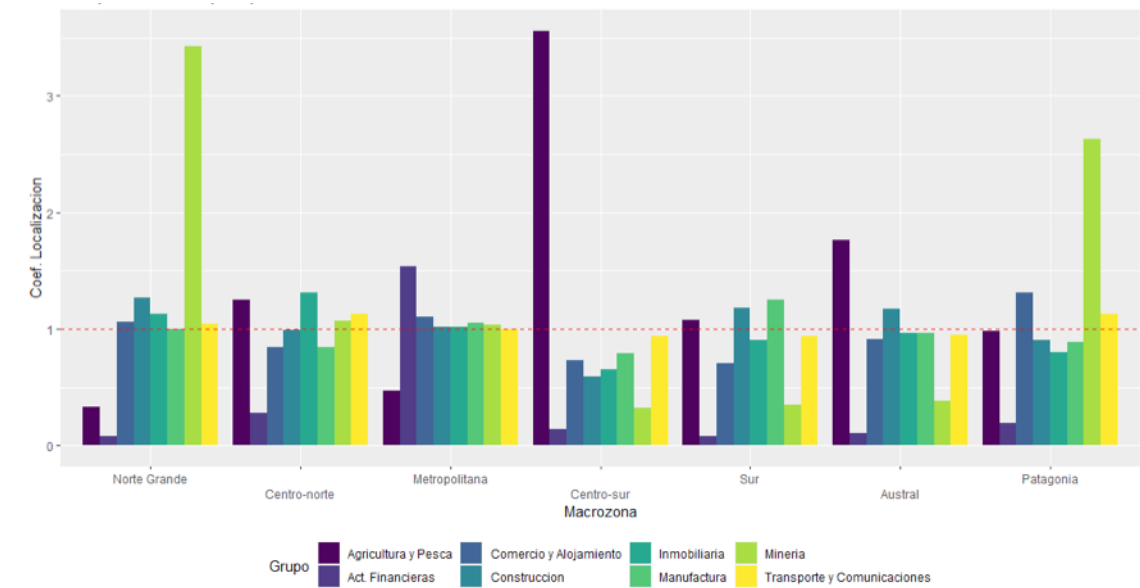
Macrozona	Años prom. Educación	Pobreza por ingresos	Pobreza Multidim.	Desocupados	Ing. Prom. Autónomo
Norte Grande	11,5	6,5	19,1	8,3	938.401
Centro-norte	11,1	8,5	18,0	9,5	768.987
Metropolitana	11,8	5,4	17,0	7,4	1.196.586
Centro-sur	9,8	12,4	19,4	6,5	616.571
Sur	10,7	12,3	15,5	10,6	696.965
Austral	10,0	14,2	23,5	7,5	661.536
Patagonia	11,1	3,1	13,4	5,1	1.067.498

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2017), CASEN (2017) y BCN (2020).

De igual manera, cuando se agrupan las regiones existentes en las macrozonas propuestas, es posible apreciar cómo se sintetiza la competitividad de cada grupo. Así, la actividad principal del norte chileno es la minera y la del sur la agricultura y la pesca, tanto por generación de empleos como por crecimiento (Figuras 12 y 13). También se puede apreciar el nivel de homogeneidad que presentan las zonas metropolitanas, debido a que en ellas las actividades de servicios y de producción se ecualizan a lo largo de los distintos sectores económicos analizados. Ello sucede incluso en lo que actualmente es la región del Biobío, la cual tiene una incidencia importante en la agricultura de la zona; no obstante, además de la agricultura – cuyo coeficiente de localización es competitivo pero inferior a sus regiones vecinas-, ésta también presenta otras actividades como la manufactura y el desarrollo inmobiliario, entre otros, dando cuenta de su naturaleza metropolitana -lo cual también sucede con Valparaíso y la actividad portuaria-.

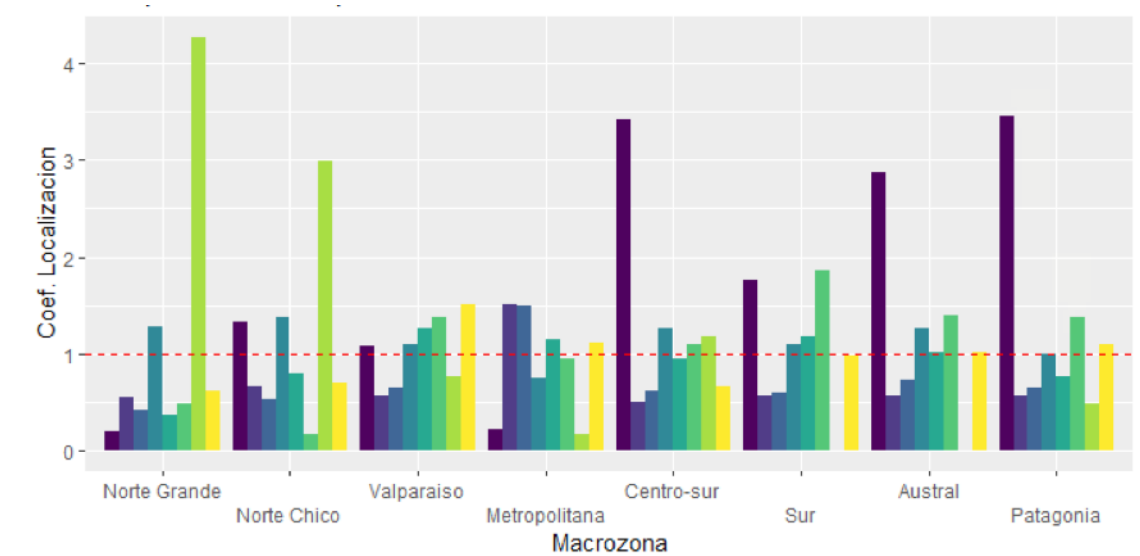
Una estructura de macrorregiones no cambia la configuración económica y demográfica del país, pero sí la ordena (Figuras 11 y 12). Ello permite delinear propuestas concretas para cada zona, potenciando no sólo su desarrollo económico, sino también el desarrollo social y cultural. Un territorio con una configuración clara facilita el proceso de diseño e implementación de un gran abanico de políticas públicas y planes de desarrollo.

Figura 12  
Coeficientes de localización por macrorregión y empleo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII (2020).

Figura 13  
Coeficientes de localización por macrorregión y PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile (2020).

### III. Conclusiones y recomendaciones

El proceso constituyente es la instancia pertinente para diseñar una institucionalidad que dé respuesta a los problemas de concentración económica y demográfica denunciados constantemente a lo largo de nuestra historia republicana. La descentralización, entendida esta como un proceso de transferencia de autoridad política, recursos y competencias desde el centro hacia unidades periféricas, será sin duda un asunto que tendrá un protagonismo especial en los meses que vienen, pues ahí reside la respuesta sobre la forma de distribuir territorialmente el poder.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que para abordar con solvencia este desafío no basta simplemente con aumentar la intensidad del proceso de descentralización actual. Es menester, en primer lugar, preguntarnos si la organización territorial de nuestro país es coincidente con las dinámicas espaciales que se proyectan a lo largo de éste. Lo anterior no es baladí si reparamos en que una correcta forma de responder y afrontar dicha interrogante no sólo permite ajustar mejor las propuestas de política pública a las necesidades territoriales, sino que también es consustancial al proceso mismo de descentralización, en la medida en que su

definición permitirá identificar quienes serán los órganos destinatarios de este proceso. En este orden de ideas, no es lo mismo un proceso de descentralización dirigido a fortalecer 16 unidades regionales que uno dirigido a fortalecer cinco, seis o siete. Hay, en definitiva, un asunto de escala territorial que puede encontrar en este proceso el protagonismo que le ha sido negado por nuestra clase política.

En este mismo sentido, podemos afirmar que nuestra Constitución es anacrónica y presenta una anomalía que complejiza aún más el asunto. La reforma constitucional del año 2005 propició un proceso de fragmentación territorial a través de la posibilidad de crear más regiones, sin necesidad de configurarse algún requisito formal o sustantivo. Ello difiere de la experiencia comparada, donde las constituciones, por lo general, establecen ciertos factores para tener en cuenta en la creación de unidades territoriales intermedias, además de mecanismos de ratificación popular. A raíz de este peculiar fenómeno, es posible constatar que nuestra actual división territorial carece de un marco lógico de acción, pues coexisten regiones creadas en 1974 bajo un escenario de tensión política que llevó a una planificación sustentada en aspectos de seguridad nacional, con otras regiones recientemente creadas bajo criterios que son heterogéneos.

El estudio presentado reorganiza el territorio nacional para los desafíos de las próximas décadas. La propuesta no modifica los límites de las regiones ya existentes, sino que simplemente constata que las dinámicas territoriales evidencian ciertos patrones sociodemográficos y económicos que permiten reagrupar territorios en unidades de mayor envergadura.

Consideramos que es viable reorganizar la arquitectura institucional territorial en, al menos, siete macrorregiones. Ello también es relevante en el contexto de las elecciones de gobernadores regionales y la posibilidad de impulsar medidas a una escala territorial pertinente, como, por ejemplo, planes regionales de ordenamiento territorial, programas asociados al subsidio de empleos, asociaciones público-privadas para la provisión de servicios e infraestructura, entre otras. Adicionalmente, y teniendo en vista el contexto constituyente, una propuesta como la aquí ofrecida permitiría la viabilidad de distintos modelos referidos a nuestra forma de Estado, como la conformación de un Estado federal o un Estado unitario descentralizado, que comprenda una robusta asignación de recursos de decisión autónoma y mayores competencias en diversas áreas, tales como transporte y telecomunicaciones, educación, medio ambiente, fomento productivo, e incluso, seguridad interior, para generar competitividad entre las regiones, atraer inversiones y crear condiciones de vida para que existan posibilidades reales de desarrollo fuera de la Región Metropolitana. Un acierto en esta materia podría desencadenar un proceso de desconcentración inédito, donde cada macrorregión cuente con universidades y hospitales de calidad, trabajos bien remunerados y barrios sustentables, entre otras cosas. Por otro lado, creemos que es relevante junto con repensar nuestra división territorial, tomar resguardos para evitar escenarios de fragmentación territorial incoherentes. La futura Constitución debe establecer condiciones mínimas para la creación de nuevas unidades territoriales. Nuestra historia debiese alertarnos sobre

este asunto; la ausencia de requisitos no sólo es excepcional, sino que además genera incentivos políticos para promover irresponsablemente nuevas divisiones territoriales bajo una bondadosa retórica pro descentralización, pero que, paradójicamente, exacerba la diferencia de poder entre la capital y el resto de los territorios.

Por último, somos conscientes de que las probabilidades para que una propuesta como ésta sea realmente impulsada son bajas. La experiencia chilena demuestra que ha habido resistencia para innovar en este sentido, pues existen costos políticos asociados. No obstante, creemos que el proceso constituyente es quizás la última oportunidad para asumir el desafío de revertir la tendencia centralista y concentradora de la capital. La nuestra es sólo una propuesta -a la que esperamos que se sumen otras en el curso de los próximos meses- para repensar un país más justo y mejor distribuido para todos, donde exista igualdad de oportunidades y alternativas reales para promover exitosos proyectos de vida a lo largo de nuestro vasto territorio.

Tabla anexa 1

Número de trabajadores dependientes informados por actividad económica a nivel de regional

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Manufactura	Servicios	Construcción	Comercio y Alojamiento	Transporte y Comunicaciones	Act. Financieras	Inmobiliaria	TOTAL REG
Arica y Parinacota	3.144	369	6.084	477	6.299	17.945	4.221	76	369	57.004
Tarapaca	692	2.356	6.014	730	17.832	25.596	9.118	238	1.514	100.619
Antofagasta	1.760	9.406	18.067	3.524	31.847	35.917	15.039	460	2.037	185.066
Atacama	9.030	5.317	9.832	1.087	18.567	10.315	4.133	191	404	94.043
Coquimbo	42.471	8.166	11.503	1.206	33.302	33.563	10.974	782	2.425	219.611
Valparaíso	71.659	2.960	57.195	9.179	84.711	111.214	61.021	5.670	7.792	671.599
Metropolitana	284.270	70.312	562.864	44.785	797.482	1.249.617	418.413	234.897	52.324	5.850.760
O'Higgins	173.513	1.173	28.466	13.564	26.257	52.213	35.874	1.163	2.587	428.936
Maule	152.914	1.700	33.698	2.336	41.588	62.915	24.011	1.965	2.349	432.038
Ñuble	39.130	815	10.350	857	11.698	26.340	7.233	517	756	139.459
Biobío	59.696	2.183	62.017	4.890	85.336	72.856	36.497	1.190	4.240	539.451
Araucanía	39.745	1.198	21.434	1.848	59.161	54.161	15.536	593	3.008	294.299
Los Ríos	18.737	525	13.115	708	14.842	14.929	6.064	246	1.439	103.306
Los Lagos	75.403	1.528	30.916	3.368	41.711	62.090	28.866	1.359	1.757	342.307
Aysén	2.650	735	906	487	3.843	6.708	2.236	32	178	30.172
Magallanes	8.056	2.506	7.794	338	8.970	20.158	6.333	506	560	75.666
<b>TOTAL ACT</b>	<b>982.870</b>	<b>111.249</b>	<b>880.256</b>	<b>89.385</b>	<b>1.283.468</b>	<b>1.856.544</b>	<b>685.578</b>	<b>249.885</b>	<b>83.741</b>	<b>9.564.429</b>

Tabla anexa 2

Coefficiente de localización por empleo a nivel regional

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Manufactura	Servicios	Construcción	Comercio y Alojamiento	Transporte y Comunicaciones	Act. Financieras	Inmobiliaria	Conc. Espacial
Arica y Parinacota	0,5	0,6	1,2	0,9	0,8	1,6	1,0	0,1	0,7	0,0
Tarapaca	0,1	2,0	0,6	0,8	1,3	1,3	1,3	0,1	1,7	0,0
Antofagasta	0,1	4,4	1,1	2,0	1,3	1,0	1,1	0,1	1,3	0,1
Atacama	0,9	4,9	1,1	1,2	1,5	0,6	0,6	0,1	0,5	0,0
Coquimbo	1,9	3,2	0,6	0,6	1,1	0,8	0,7	0,1	1,3	0,1
Valparaíso	1,0	0,4	0,9	1,5	0,9	0,9	1,3	0,3	1,3	0,1
Metropolitana	0,5	1,0	1,0	0,8	1,0	1,1	1,0	1,5	1,0	0,6
O'Higgins	3,9	0,2	0,7	3,4	0,5	0,6	1,2	0,1	0,7	0,2
Maule	3,4	0,3	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8	0,2	0,6	0,1
Ñuble	2,7	0,5	0,8	0,7	0,6	1,0	0,7	0,1	0,6	0,0
Biobío	1,1	0,3	1,2	1,0	1,2	0,7	0,9	0,1	0,9	0,1
Araucanía	1,3	0,3	0,8	0,7	1,5	0,9	0,7	0,1	1,2	0,1
Los Ríos	1,8	0,4	1,4	0,7	1,1	0,7	0,8	0,1	1,6	0,0
Los Lagos	2,1	0,4	1,0	1,1	0,9	0,9	1,2	0,2	0,6	0,1
Aysén	0,9	2,1	0,3	1,7	0,9	1,1	1,0	0,0	0,7	0,0
Magallanes	1,0	2,8	1,1	0,5	0,9	1,4	1,2	0,3	0,8	0,0
<b>Estructura Económica Regional</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	

Tabla anexa 3

Coefficiente de localización por empleo a nivel de macrorregiones

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Manufactura	Servicios	Construcción	Comercio y Alojamiento	Transporte y Comunicaciones	Act. Financieras	Inmobiliaria	Conc. Espacial
Norte Grande	0,3	3,4	1,0	1,4	1,3	1,1	1,0	0,1	1,1	0,1
Valparaíso	1,2	1,1	0,8	1,2	1,0	0,8	1,1	0,3	1,3	0,1
Metropolitana	0,5	1,0	1,0	0,8	1,0	1,1	1,0	1,5	1,0	0,6
Centro-sur	3,6	0,3	0,8	1,8	0,6	0,7	0,9	0,1	0,6	0,4
Sur	1,1	0,3	1,2	1,0	1,2	0,7	0,9	0,1	0,9	0,1
Austral	1,8	0,4	1,0	0,9	1,2	0,9	1,0	0,1	1,0	0,1
Patagonia	1,0	2,6	0,9	0,8	0,9	1,3	1,1	0,2	0,8	0,0

Tabla anexa 4

PIB por actividad económica y región, volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas, referencia 2013 (miles de millones de pesos encadenados).

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Manufactura	Servicios	Construcción	Comercio y Alojamiento	Transporte y Comunicaciones	Act. Financieras	Inmobiliaria	TOTAL REG
Arica y Parinacota	80	21	71	16	113	87	169	94	92	1.114
Tarapaca	42	1.289	203	24	262	371	246	333	164	3.452
Antofagasta	20	7.981	782	1.034	1.296	527	687	1.330	309	14.881
Atacama	67	1.391	49	235	339	147	164	401	139	3.293
Coquimbo	307	1.125	95	119	362	338	311	405	348	4.222
Valparaíso	497	1.042	1.909	458	890	951	1.679	1.119	1.244	12.157
Metropolitana	543	1.136	6.975	962	3.299	11.909	6.622	15.973	6.100	64.966
O'Higgins	864	1.437	812	172	526	491	331	577	432	6.727
Maule	651	117	663	328	472	408	377	387	476	5.010
Ñuble	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Biobío	736	0	2.344	692	808	813	996	1.029	1.058	11.044
Araucanía	363	0	395	83	410	389	340	361	399	3.954
Los Ríos	213	0	380	53	138	177	171	162	152	1.952
Los Lagos	578	0	902	119	351	379	482	444	330	4.699
Aysén	253	1	46	6	50	59	85	73	44	860
Magallanes	78	135	355	38	120	144	168	163	113	1.674
<b>TOTAL ACT</b>	<b>5.291</b>	<b>15.677</b>	<b>15.980</b>	<b>4.339</b>	<b>9.437</b>	<b>17.191</b>	<b>12.828</b>	<b>22.852</b>	<b>11.399</b>	<b>140.008</b>

Tabla anexa 3

Coefficiente Localización por PIB a nivel regional

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Manufactura	Servicios	Construcción	Comercio y Alojamiento	Transporte y Comunicaciones	Act. Financieras	Inmobiliaria	Conc. Espacial
Arica y Parinacota	1,9	0,2	0,6	0,5	1,5	0,6	1,7	0,5	1,0	0,0
Tarapaca	0,3	3,3	0,5	0,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,6	0,1
Antofagasta	0,0	4,8	0,5	2,2	1,3	0,3	0,5	0,5	0,3	0,6
Atacama	0,5	3,8	0,1	2,3	1,5	0,4	0,5	0,7	0,5	0,1
Coquimbo	1,9	2,4	0,2	0,9	1,3	0,7	0,8	0,6	1,0	0,1
Valparaíso	1,1	0,8	1,4	1,2	1,1	0,6	1,5	0,6	1,3	0,1
Metropolitana	0,2	0,2	0,9	0,5	0,8	1,5	1,1	1,5	1,2	0,9
O'Higgins	3,4	1,9	1,1	0,8	1,2	0,6	0,5	0,5	0,8	0,1
Maule	3,4	0,2	1,2	2,1	1,4	0,7	0,8	0,5	1,2	0,1
Ñuble	1,8	0,0	1,9	2,0	1,1	0,6	1,0	0,6	1,2	0,2
Biobío	1,8	0,0	1,9	2,0	1,1	0,6	1,0	0,6	1,2	0,2
Araucanía	2,4	0,0	0,9	0,7	1,5	0,8	0,9	0,6	1,2	0,1
Los Ríos	2,9	0,0	1,7	0,9	1,1	0,7	1,0	0,5	1,0	0,0
Los Lagos	3,3	0,0	1,7	0,8	1,1	0,7	1,1	0,6	0,9	0,1
Aysén	7,8	0,0	0,5	0,2	0,9	0,6	1,1	0,5	0,6	0,0
Magallanes	1,2	0,7	1,9	0,7	1,1	0,7	1,1	0,6	0,8	0,0
<b>Estructura Económica Regional</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	

Tabla anexa 4

Coefficiente de Localización por PIB a nivel de macrorregiones

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Manufactura	Servicios	Construcción	Comercio y Alojamiento	Transporte y Comunicaciones	Act. Financieras	Inmobiliaria	Conc. Espacial
Norte Grande	0,2	4,2	0,4	1,9	1,3	0,4	0,6	0,6	0,4	0,7
Valparaíso	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	0,6	1,3	0,6	1,2	0,1
Metropolitana	0,2	0,2	0,9	0,5	0,8	1,5	1,1	1,5	1,2	0,9
Centro-sur	3,4	1,2	1,1	1,4	1,3	0,6	0,7	0,5	0,9	0,2
Sur	1,8	0,0	1,9	2,0	1,1	0,6	1,0	0,6	1,2	0,2
Austral	2,9	0,0	1,4	0,8	1,3	0,7	1,0	0,6	1,0	0,2
Patagonia	3,5	0,5	1,4	0,6	1,0	0,7	1,1	0,6	0,8	0,1
<b>Estructura Económica Regional</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	

## IV. Referencias Bibliográficas

Avelino, A., Baylis, K., Honey-Roses, J. (2016). Goldilocks and the Raster Grid: Selecting Scale when Evaluating Conservation Programs. PLOS ONE 11(12): e0167945, DOI: 10.1371/journal.pone.0167945, URL: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0167945>

Bernaschina G., M. y Pinto L., F. (1945). Los constituyentes de 1925 : Trabajo colectivo del seminario de derecho público con una introducción de su director Profesor Dn. Anibal Bascuñan Valdes . Disponible en <https://doi.org/10.34720/n01w-of62>

BCN (2020). Indicadores regionales. Biblioteca Congreso Nacional. Retrieved from: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/regiones>

BC (2020). Bases de datos estadísticas. Banco Central de Chile. Retrieved from: [https://si3.bcentral.cl/siete/ES/Siete/Cuadro/CAP\\_CCNN/MN\\_CCNN76/CCNN2013\\_PIB\\_REGIONAL](https://si3.bcentral.cl/siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN2013_PIB_REGIONAL)

Berdegú, J. & Jara, B. & Fuentealba, R. & Tohá, J. & Modrego, F. & Schejtman, A. & Bro, N. (2011). "Territorios Funcionales en Chile," Working papers 102, Rimisp Latin American Center for Rural Development.

Berdegú, J.A., Hiller, T., Ramírez, J.M. et al. (2019). Delineating functional territories from outer space. Lat Am Econ Rev 28, 4. <https://doi.org/10.1186/s40503-019-0066-4>

Boisier, Sergio (1980): Técnicas de análisis regional con información limitada. Cuadernos del ILPES N°27. CEPAL.

Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar, Revista Eure (Vol. XXVI, N°77), pp. 81-107, Santiago de Chile, p. 87

CONAF (2020). Reservas de la biósfera. Ministerio de Agricultura. Retrieved from: <https://www.conaf.cl/parques-nacionales/reservas-de-la-biosfera/>. Cordero, E. (2011). Ordenamiento Territorial, Justicia Ambiental y Zonas Costeras, Revista de Derecho PUCV, XXXVI, pp.209-249. p.215

Contreras, S., (2019). One Size Does Not Fit All: Evaluating the Relationship Between Microenterprise Measurement and Policy Evaluation. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3406149> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3406149>

CORFO (1962): Geografía económica de Chile. Tomo IV. Corporación de fomento a la producción.

Cox, M. (2008). Desarrollo Territorial en Chile: Instrumentos del Estado. Documento de Trabajo N° 3. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

De Castro, S. (1992). El Ladrillo: Bases de la política económica del gobierno militar chileno. (Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1992), p. 64. Disponible [en línea]: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160812/20160812124819/libro\\_elladrillo\\_cep.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160812/20160812124819/libro_elladrillo_cep.pdf)

Dirección Vialidad (2020). Distancia entre regiones. Ministerio de Obras Públicas. Retrieved from: <http://www.vialidad.cl/productosyservicios/Paginas/Distancias.aspx>

Dubois, A., Hedin, S., Schmitt, P., Sterling, J. (2009): EU macro-regions and macro-regional studies – A scoping study. Nordregio electronic working paper.

Estefane, A. (2017). Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017), pp. 87-138

Falleti, T. (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada." Revista de Ciencias Sociales 46 (183): 317-351

Hidalgo, R., Arenas, F., Orellana, A., Aliaga, G. (2007): Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político-administrativas regionales en Chile Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile. Centro de Políticas Públicas UC.

INE (2017). Censo de Población. Instituto Nacional de Estadísticas. Departamento de Geografía y Censos.

JAnděl, J., Bičík, I., Bláha, J. D. (2018). Concepts and delimitation of the world's macro-regions. Miscellanea geographica – Regional studies on development. Vol. 22 No. 1, 2018, pp. 16-21. ISSN: 2084-6118. DOI: 10.2478/mgrsd-2018-0001

Leigh, Roger (1970): "The Use of Location Quotients in Urban Economic Base Studies," Land Economics, Vol. 46, No. 2. pps. 202-205.

Luttrell, Clifton and Gray, Charles (1970): "Metropolitan Area Growth: A Test of Export Base Concepts," Review, Federal Reserve Bank of St. Louis, July, 1970. pps. 8-24.

Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). EURE (Santiago), 34(102), 39-60. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>

MSD (2017). Encuestas de caracterización socioeconómica – CASEN. Ministerio de desarrollo social y familia.

OCUC (2020). Observatorio de ciudades UC.

Rioseco, R. y Tesser, C. (2020): Cartografía Interactiva de los climas de Chile [en línea]. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Retrieved from: [www.uc.cl/sw\\_educ/geografia/cartografiainteractiva](http://www.uc.cl/sw_educ/geografia/cartografiainteractiva)

Rondinelli, D., Nellis, J. and Cheema, S. (1984). Decentralization in developing Countries: A Review of Recent Experiences. Washington: World Bank, Working papers, no. 581

Ropert M. A. 2009. Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas. Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Rowland, Andrés (2017). Definición y caracterización de regiones económicas en Chile. Horizontes Empresariales Año 17-N°2:4-23.

Smith, B.C. (1985). Decentralization: The Territorial Dimension of the State. Editorial: G.Allen & Unwin.

SII (2020). Estadísticas de Empresa. Servicio de Impuestos Internos. Retrieved from: [https://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_de\\_empresas.html](https://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html)

Thompson, Wilbur (1968): "Internal and External Factors in the Development of Urban Economies," in Perloff and Wingo, eds. Issues in Urban Economics, John Hopkins University Press, Balt. pps. 43-62

Wong, D.W., (2009). Modifiable areal unit problem. R. Kitchin, N. Thrift (Eds.), International Encyclopedia of Human Geography, Elsevier, Oxford (2009), pp. 169-174



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

**[WWW.FUNDACIONPIENSA.CL](http://WWW.FUNDACIONPIENSA.CL)**

Maximiliano Duarte

Abogado - PUCV  
Ms. Derecho - PUCV

Ignacio Aravena

Ms. Urban Planning - NYU  
Ph.D. (s) Regional and Urban  
Planning Studies - LSE

**Piensa**