



## Regionalización y Descentralización

El anhelo de lograr una descentralización efectiva y progresiva del poder en Chile ha sido motivo de muchas propuestas y programas de diversos sectores políticos nacionales. La búsqueda de un equilibrio adecuado de los tamaños relativos entre el poder económico y político de las autoridades centrales, y el poder correspondiente de las instituciones regionales y de la base social, puede ser un punto de vista de análisis decisivo. El objetivo buscado debe ser encontrar el equilibrio óptimo que favorezca una mejor gestión y gobernanza del país y de sus diferentes regiones, buscando reforzar la descentralización real de esta gestión.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Julio Vega Pais - Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - BCN.

E-mail: [jvega@bcn.cl](mailto:jvega@bcn.cl), Anexo 1779. 03-09-2012. Serie Informes N° 61-12.

## Tabla de Contenido

I. Introducción.....	1
II. Regionalización y Descentralización.....	3
III. Una propuesta de nueva estructura regional, a modo de ejemplo.....	4

### Índice de Cuadros

Cuadro N° 1. Distribución de la población y el PIB entre regiones en Chile.....	2
Cuadro N° 2. Proporción del PIB de la capital y del país para diferentes países.....	3
Cuadro N° 3. PIB y población regionales.....	6
Cuadro N° 4. Población por regiones y provincias actuales y según propuesta.....	7

## I. Introducción

El anhelo de lograr una descentralización efectiva y progresiva del poder en Chile ha sido motivo de muchas propuestas y programas de diversos sectores políticos nacionales. No pretendemos en esta minuta analizar este complejo problema en su integralidad, sino solo apuntar la idea que podría existir una relación entre el grado de centralización excesiva del Chile actual, con la estructura político administrativa del país.

Los niveles de centralización (o de descentralización) del país, sin duda tienen relación con diversas variables, entre otras, la geografía física, económica y humana, y, la historia institucional y política del país, que han ido conformando prácticas y estilos de una gestión que es vista de manera bastante extendida como excesivamente centralizada.

La búsqueda de un equilibrio adecuado de los tamaños relativos entre el poder económico y político de las autoridades centrales, y el poder correspondiente de las instituciones regionales y de la base social, puede ser otro punto de vista de análisis decisivo. Sin duda, la solución a este equilibrio se encuentra en algún punto intermedio entre: un poder central absoluto y un nulo poder a nivel de la sociedad en su base, y, la opción extrema contraria, una autoridad central sin poder alguno frente a instituciones periféricas plenamente empoderadas.

El problema consiste en encontrar el adecuado nivel para este equilibrio.

Para dimensionar esta situación, aunque esto sea una visión muy parcial del problema, podemos visualizar que el Chile actual está organizado en base a 15 regiones, y que la Región Metropolitana concentra el 40,33% de la población y el 43,80% del PIB nacional. Ver Cuadro N°1.

**Cuadro N° 1. Distribución de la población y el PIB entre regiones en Chile**

Producto interno bruto por región, a precios del año anterior encadenado, y y población regional											
		Población		PIB							
		Censo 2012 preliminar	Porcentaje de población nacional	Millones de pesos encadenados (1)(2)(3)				Porcentaje de PIB nacional			
				2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
XV	De Arica y Parinacota	213.595	1,29%	555.951	536.057	554.643	595.709	0,59%	0,58%	0,56%	0,57%
I	De Tarapacá	298.257	1,80%	2.986.032	3.075.498	3.046.381	2.887.892	3,18%	3,31%	3,09%	2,77%
II	De Antofagasta	542.504	3,27%	10.007.255	9.833.402	10.172.823	9.526.445	10,66%	10,59%	10,32%	9,12%
III	De Atacama	290.581	1,75%	1.931.975	1.902.049	2.183.362	2.465.955	2,06%	2,05%	2,22%	2,36%
IV	De Coquimbo	704.908	4,25%	2.593.051	2.434.293	2.858.209	3.142.023	2,76%	2,62%	2,90%	3,01%
V	De Valparaíso	1.723.547	10,40%	7.344.762	7.079.082	7.308.004	7.768.239	7,83%	7,62%	7,42%	7,44%
VI	Del Libertador General B. O'Higgins	872.510	5,26%	3.850.759	3.982.113	4.068.664	4.311.899	4,10%	4,29%	4,13%	4,13%
VII	Del Maule	963.618	5,81%	2.901.705	2.981.158	3.078.672	3.440.447	3,09%	3,21%	3,12%	3,29%
VIII	Del Biobío	1.965.199	11,86%	6.857.443	6.894.694	7.106.868	8.075.422	7,31%	7,42%	7,21%	7,73%
IX	De La Araucanía	907.333	5,47%	1.901.334	1.862.447	1.984.620	2.175.381	2,03%	2,01%	2,01%	2,08%
XIV	De Los Ríos	363.887	2,20%	1.016.840	1.018.166	1.081.838	1.173.628	1,08%	1,10%	1,10%	1,12%
X	De Los Lagos	785.169	4,74%	2.348.896	2.190.934	2.200.687	2.424.039	2,50%	2,36%	2,23%	2,32%
XI	Aysén del General Ibáñez	98.413	0,59%	392.447	399.353	410.612	446.965	0,42%	0,43%	0,42%	0,43%
XII	De Magallanes y la Antártica Chlena.	159.102	0,96%	754.512	775.300	798.778	811.820	0,80%	0,83%	0,81%	0,78%
RMS	Región Metropolitana de Santiago	6.683.852	40,33%	40.357.118	40.136.483	42.927.534	45.739.672	43,00%	43,22%	43,57%	43,90%
	Extrarregional (4)			88.114	99.140	75.682	77.686	0,09%	0,11%	0,08%	0,07%
	Subtotal regionalizado	16.572.475	100,00%	85.800.078	85.101.027	89.781.695	94.985.539	91,42%	91,63%	91,12%	90,95%
	IVA, derechos de importación			7.959.740	7.675.095	8.707.686	9.423.855	8,48%	8,26%	8,84%	9,02%
	PIB nacional			93.847.932	92.875.262	98.536.200	104.436.771	100,00%	100,00%	100,03%	100,05%

- (1) El promedio del índice 2008 se iguala al valor nominal de la serie de dicho año.  
(2) Las series encadenadas no son aditivas, por lo que los agregados difieren de la suma de sus componentes.  
(3) 2010 corresponde a cifras provisionales y 2011 a cifras preliminares.  
(4) Corresponde a servicios en el exterior del sector Administración Pública.

Fuente: Banco Central e INE-Censo 2012

Esta realidad no es muy diferente a la de otros países latinoamericanos. En el Cuadro N°2 podemos comparar la proporción que representan el PIB producido por las ciudades capitales y otras grandes ciudades en relación al PIB nacional para algunos países. Sin duda existen muchas variables que intervienen en cada una de estas realidades, y que explicarían las diferencias significativas entre los diferentes países, sin embargo se puede apreciar que los países latinoamericanos se escapan claramente de la realidad de países desarrollados de occidente.

Mientras que la parte del PIB generado por Lima en Perú, Buenos Aires en Argentina y Santiago en Chile, fluctúan entre valores que van desde 43% a más de un 47%, este valor para capitales europeas, e importantes ciudades de los EEUU, es más bien baja, exceptuando París en Francia, que, de todas maneras es muy inferior a los valores de nuestros países.

No se puede concluir sin un análisis más profundo, la existencia de una relación de causa efecto entre estas dos variables, en un sentido o en otro, pero, pensamos que vale la pena tomarla en cuenta.

**Cuadro N° 2. Proporción del PIB de la capital y del país para diferentes países**

Contribución de Capitales y grandes metrópolis al PIB del país (en porcentaje)	
Washington DC (EEUU) (1)	0,72%
Nueva York (EEUU) (1)	7,68%
California (EEUU) (1)	13,34%
París (Francia) (2)	30,20%
Berlín (Alemania) (3)	3,53%
Madrid (España) (4)	17,60%
Lima (Perú) (5)	45,00%
Santiago (Chile) (6)	43,20%
Buenos Aires (Argentina) (7)	47,40%

Fuentes:

( 1 ) [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_U.S.\\_states\\_by\\_GDP](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_U.S._states_by_GDP)

( 2 ) <http://en.wikipedia.org/wiki/Paris>

( 3 ) [http://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_Berlin](http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Berlin)

( 4 ) [http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad\\_de\\_Madrid](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_de_Madrid)

( 5 ) <http://www.limahotelperu.com/lima-es.html>

( 6 ) Cuentas nacionales y Balance, Banco Central, 2010

( 7 ) [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades\\_por\\_PIB](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades_por_PIB)

Podemos ver que los países latinoamericanos concentran excesivamente la riqueza en sus ciudades capitales si los comparamos con algunos países desarrollados. <sup>1</sup>

Por otra parte, los datos del Banco Central mostrados más arriba (Cuadro N°1) muestran que la concentración en Chile parece aumentar más que disminuir con el paso del tiempo. En efecto, el “peso específico” de Santiago aumenta progresivamente desde un 43,0% del PIB nacional en el año 2008, para llegar a un 43,8% para el año 2011.

Como parece casi evidente, no existe receta definitiva para encontrar una solución “científica” al problema del tamaño relativo de las regiones. Consultado el Sr. Jorge Rodríguez Vignoli, especialista en demografía de la CEPAL, afirmó que no existen criterios “objetivos” o “técnicos” para dimensionar las Divisiones Administrativas Mayores (DAM) o las Divisiones Administrativas Menores (DAME) para los diferentes países. Estos criterios, según su opinión, son exclusivamente de carácter político.

## II. Regionalización y Descentralización

Al analizar la conformación de las regiones, o unidades político-administrativas de un país, sin duda se deben tener presentes elementos “duros”, “técnicos”, como su geografía física, económica y humana y además de los elementos histórico-políticos. También se superponen y entremezclan razones o intereses locales y de corto plazo, como las redes políticas y económicas locales y regionales, la existencia de caudillismos locales bien establecidos y la existencia de frágiles equilibrios entre éstos. Incluso razones de prestigio local o regional pueden haber intervenido en las decisiones adoptadas.

<sup>1</sup> No es objeto de este trabajo, y está fuera del alcance, explicar las realidades y particularidades de los países europeos. Solo señalamos estas cifras para llamar la atención sobre este hecho.

Al mismo tiempo, y consecuentemente con los datos “duros” el estudio de la estructuración político-administrativa del país debe buscar armonizar el uso del espacio territorial, de sus recursos (naturales y otros), de su población y la preservación del medioambiente, tomando en consideración las relaciones con el todo y con los territorios vecinos. Este conjunto de variables se agrupan en el concepto conocido como ordenamiento territorial.

El objetivo buscado debe ser encontrar el equilibrio óptimo que favorezca una mejor gestión y gobernanza del país y de sus diferentes regiones, buscando reforzar la descentralización real de esta gestión.

Cada modelo económico y, más globalmente, cada modelo de sociedad (con su escala de valores, sus pautas económicas, políticas y culturales), marca su espacio, organizándolo, produciéndolo y diferenciándolo.<sup>2</sup>

Chile tiene actualmente 15 regiones divididas a su vez en provincias y comunas. La historia que ha conducido a la actual construcción administrativa responde a una multiplicidad de circunstancias que incluyen, entre otras, la incorporación al Estado chileno de provincias conquistadas en la Guerra del Pacífico, zonas llamadas de colonización que existieron en Llanquihue y Magallanes, y otros territorios incorporados por diferentes vías, como la Isla de Pascua.

Las últimas modificaciones realizadas a la estructura político administrativa de Chile se realizaron el año 2007 con la Ley N° 20.174 (2 de octubre de 2007) que segregó la nueva Región de Los Ríos desde la antigua Región de Los Lagos, y la Ley N° 20.175 (8 de octubre de 2007), que creó la Región de Arica y Parinacota separándola de la antigua Región de Tarapacá. La creación de estas últimas regiones se pueden haber visto más bien como resultado de rivalidades locales (unas ciudades contra otras, una capital contra otra) más que como respuesta a criterios de gestión territorial de regiones con características diferentes. En efecto, pocos rasgos diferenciadores objetivos se puede encontrar entre las regiones de Los Lagos y Los Ríos, o entre Arica-Parinacota y Tarapacá.

No existe actualmente, en el Estado chileno, un responsable directo del tema territorial. En realidad lo que tenemos son responsabilidades parciales, normalmente articuladas por la vía de la estructuración de comisiones, buscando involucrar a todos los sectores incumbentes, intentando por esa vía una solución a los problemas.

Por otra parte, los criterios de ordenamiento territorial recién comienzan a abrirse paso en la reflexión teórica chilena sobre el tema de la ocupación del espacio y el desarrollo económico. Políticas como el manejo integrado de cuencas hidrográficas están en un nivel muy primario y, en general no forman parte de la reflexión política abierta a la opinión pública.<sup>3</sup>

### **III. Una propuesta de nueva estructura regional, a modo de ejemplo**

<sup>2</sup> “Ordenamiento del Territorio en Chile”, Federico Arenas-Gonzalo Cáceres, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política.

<sup>3</sup> El país tiene una deuda en cuanto a investigación sobre este tema. (“Ordenamiento del Territorio en Chile”)

Un análisis del tema de la regionalización pensado en función de que sea una contribución efectiva a la descentralización del país, pensamos debiera incorporar dos elementos fundamentales:

- a. Crear una Región Metropolitana circunscrita a su casco urbano y a un área de desarrollo futuro limitado, gestionada como región especial como existe en muchos países.
- b. Diseñar una estructura de DAM que permitan empoderar a las regiones de modo de establecer un mayor equilibrio entre el “peso específico” del poder central y de las regiones.

La “jibarización” de las regiones en Chile talvez han contribuido a la centralización excesiva de nuestro país. Regiones más grandes y de mayor peso económico relativo podrían representar un mayor contrapeso al poder central del Estado. Esto más allá de otras discusiones respecto de temas complementarios a éste, como es la conveniencia de generar las autoridades regionales por votación directa.

Sin pretender entrar en propuestas acabadas, y solo como ejercicio de reflexión, cabría pensar que la existencia de 6 a 8 regiones más gravitantes, con mayor poder económico y con una mayor población y diversidad de recursos podrían ejercer una resistencia mayor al excesivo centralismo y favorecer así, una real descentralización y desconcentración de las decisiones políticas y de las asignaciones de recursos.

Solo como una manera de ilustrar este argumento, y a título de ejemplo, estas regiones podrían ser las siguientes. Hemos desarrollado un ejemplo con seis regiones.

- Norte Grande: conformada por las actuales regiones de Tarapacá, Antofagasta y la provincia de Chañaral de la actual región de Atacama.
- Norte Chico: parte de la región de Atacama (provincias de Copiapó y Huasco), actual región de Coquimbo y la provincia de Petorca, de la actual V Región.
- Zona Central: parte sur de la V Región, excluidas la provincias traspasadas al Norte Chico, toda la parte de la actual RM exterior al Gran Santiago, más las actuales regiones Sexta y Séptima.
- Araucanía: conformada por las actuales regiones de Biobío, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos, excluidas de esta última región, las provincias de Chiloé y Palena.
- Patagonia y Antártica chilena: provincias de Chiloé y Palena, y actuales regiones de Aysén, Magallanes y Antártica chilena).
- Región Gran Santiago: (incluiría las comunas urbanas del Gran Santiago). Esto es, excluiría las actuales comunas de carácter más rural de la RM: Colina, Lampa, Tiltil, Buin, Calera de Tango, Paine, Melipilla, Alhué, Curacaví, María Pinto, San Pedro, Talagante, El Monte, Isla de Maipo, Padre Hurtado y Peñaflores.

Esta propuesta busca constituir, además de la región especial del Gran Santiago, unidades regionales más grandes y con cierta uniformidad geográfica.

Los valores de PIB<sup>4 5</sup> y población regional son los siguientes:

<sup>4</sup> Los valores del PIB regional estimados para las nuevas regiones son solo aproximados pues no existe en los datos del Banco Central un desglose más detallado que las regiones. Los valores de población incluyen el detalle de las provincias.

<sup>5</sup> Producto interno bruto por región, anual, volumen a precios del año anterior encadenado.



Cuadro N° 3. PIB y población regionales

<b>Producto interno bruto y población por región, anual, volumen a precios del año</b>				
	<b>Población</b>		<b>PIB</b>	<b>Población</b>
	<b>Censo 2012 preliminar</b>	<b>Como porcentaje de población nacional</b>	<b>Porcentaje regional con nuevas regiones año 2011</b>	<b>como porcentaje de población nacional</b>
XV De Arica y Parinacota	213.595	1,29%		
I De Tarapacá	298.257	1,80%		
II De Antofagasta	542.504	3,27%	12,46%	6,36%
III De Atacama	290.581	1,75%		
IV De Coquimbo	704.908	4,25%		
V De Valparaíso	1.723.547	10,40%	12,81%	16,41%
VI Del Libertador General Bernardo O'Higgins	872.510	5,26%		
VII Del Maule	963.618	5,81%		
VIII Del Biobío	1.965.199	11,86%	15,16%	22,94%
IX De La Araucanía	907.333	5,47%		
XIV De Los Ríos	363.887	2,20%		
X De Los Lagos	785.169	4,74%	5,53%	12,41%
XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	98.413	0,59%		
XII De Magallanes y de la Antártica Chilena	159.102	0,96%	1,21%	1,55%
RMS Región Metropolitana de Santiago	6.683.852	40,33%	43,80%	40,33%
Extrarregional (4)				
Subtotal regionalizado	16.572.475	100,00%	90,95%	100,00%
IVA, derechos de importación				
PIB nacional	104.436.771		100,00%	

(1) El promedio del índice 2008 se iguala al valor nominal de la serie de dicho año.

(2) Las series encadenadas no son aditivas, por lo que los agregados difieren de la suma de sus componentes.

(3) 2010 corresponde a cifras provisionales y 2011 a cifras preliminares.

(4) Corresponde a servicios en el exterior del sector Administración Pública.

Fuente: Banco Central

Cuadro N° 4. Población por regiones y provincias actuales y según propuesta

Regiones actuales	Provincia	Nº de Comunas	Población Provincias Censo 2012	Población Regiones actuales	Población Regiones nuevas
Región 15 Arica Y Parinacota	Arica	2	211.554	213.595	I Región Norte Grande
	Parinacota	2	2.041		
I Región Tarapacá	Iquique	2	278.251	298.257	
	Tamarugal	5	20.006		
II Región Antofagasta	Tocopilla	2	29.500	542.504	
	Antofagasta	4	369.842		
	El Loa	3	143.162		
II Región Atacama	Chañaral	2	29.847	290.581	II Región Norte Chico
	Copiapó	3	188.015		
IV Región Coquimbo	Huasco	4	72.719	704.908	
	Elqui	6	458.246		
	Choapa	4	83.671		
V Región Valparaíso	Limarí	5	162.991	704.908	1.039.457
	Petorca	5	73.815		
	Los Andes	4	102.688		
Parte XIII Región Metropolitana (no gran Santiago)	San Felipe de Aconcagua	6	145.079	1.723.547	II Región Zona Central
	Valparaíso	7	729.371		
	Isla de Pascua	1	5.806		
	Quillota	5	192.728		
	Marga Marga	4	330.814		
	San Antonio	6	143.246		
VI Región de O'Higgins	Cordillera	3	621.325	1.705.327	
	Chacabuco	3	209.295		
	Maipo	4	443.306		
VII Región del Maule	Melipilla	5	164.526	1.705.327	
	Talagante	5	266.875		
	Cachapoal	17	610.694		
VIII Región del Bio Bío	Cardenal Caro	6	40.892	872.510	5.191.187
	Colchagua	10	220.924		
	Talca	10	370.184		
	Cauquenes	3	55.729		
IX Región de la Araucanía	Curicó	9	271.116	963.618	
	Linares	8	266.589		
	Concepción	12	967.757		
XIV Región de Los Ríos	Arauco	7	158.019	1.965.199	Zona Sur IV Región
	Biobío	14	377.876		
	Ñuble	21	461.547		
X Región de Los Lagos	Cautín	21	709.373	907.333	
	Malleco	11	197.960		
XI Región de Aysén	Valdivia	8	272.188	363.887	3.839.235
	Ranco	4	91.699		
	Osorno	7	223.894		
XII Región de Magallanes y la Antártica	Llanquihue	9	378.922	785.169	Patagonia V Región
	Chiloé	10	166.205		
	Palena	4	16.148		
	Coyhaique	2	58.684		
XIII Región (solo Gran Santiago)	Aysén	3	28.890	98.413	
	Capitán Prat	3	4.033		
	General Carrera	2	6.806		
XIII Región (solo Gran Santiago)	Magallanes	4	131.908	159.102	439.868
	Antártica Chilena	2	1.798		
	Tierra del Fuego	3	6.710		
XIII Región (solo Gran Santiago)	Última Esperanza	2	18.686	159.102	439.868
	Santiago	32	4.978.525		
		346		16.572.475	16.572.475

Fuente: INE, Censo 2012, datos preliminares

Un análisis más detallado de los datos permite ver que, por ejemplo, en las provincias de Ñuble y Cautín, se repite la misma pauta de concentración en la subdivisión administrativa. Ponemos estas provincias de ejemplo pues sus condiciones geográficas no son, como en el Norte, la

causa de diversas pequeñas localidades separadas por grandes espacios desérticos deshabitados:

- la provincia de Ñuble, donde la comuna de Chillán tiene 175.405 habitantes (38,00% del total provincial), y el resto está repartido entre 20 otras comunas pequeñas, y,
- la provincia de Cautín, donde Temuco tiene 268.720 habitantes (37,88% del total provincial) y el resto de la población de Cautín está repartido entre 20 otras comunas.

Finalmente, una estructuración regional como la propuesta permitiría una mejor asignación de recursos (equipos de personas, maquinarias, etc.). Con nuevas grandes regiones más grandes, podría lograrse una mayor eficiencia y respuestas más rápidas en acciones de emergencia. A título de ejemplo, la división actual de las unidades administrativas no permite dotarlas de recursos en cantidad y calidad suficiente para eventos excepcionales. Esto condiciona que solo pueden ser auxiliadas por el gobierno central, por ejemplo, equipamiento de emergencia adaptado a la realidad regional como equipos de combate de incendios forestales.

Existen muchos asuntos ligados a esta propuesta no analizados en esta minuta, entre otros:

- incentivos tributarios y regulaciones que permitan privilegiar el desarrollo de las regiones por sobre el Gran Santiago,
- decisiones sobre localización de capitales regionales,
- costos ligados a la implementación de una solución de este tipo.

Estos y otros problemas relacionados deberían estudiarse una vez acordadas las grandes líneas de un nuevo orden regional.