



Evaluación de la División Político Administrativa vigente

Informe Final

Encargado de Proyecto: Federico Arenas Vásquez
E- Mail: farenasv@uc.cl

29 de Octubre 2007

INDICE DE CONTENIDOS

CAPITULO I : MARCO CONCEPTUAL	9
1.1 INTRODUCCIÓN	9
1.2 MARCO DE ANÁLISIS: POSTULADOS Y CONCEPTOS GENERALES	11
1.2.1 <i>El concepto de región</i>	12
1.2.2 <i>Tipologías de región</i>	13
1.2.3 <i>El estudio de las divisiones territoriales subestatales en el mundo</i>	14
1.2.4 <i>Ejemplos internacionales: la política de descentralización Francesa</i>	16
1.2.5 <i>Limitaciones y alcances del concepto de región</i>	17
1.3 EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN CHILE	18
1.3.1 <i>El origen del centralismo en Chile</i>	18
1.3.2 <i>Las regiones definidas según CORFO</i>	20
1.3.3 <i>El concepto de región de CORFO</i>	21
1.3.4 <i>La propuesta desarrollada por ODEPLAN</i>	21
1.3.5 <i>El concepto de Región de ODEPLAN</i>	22
1.3.6 <i>La regionalización de CONARA</i>	22
1.3.7 <i>El concepto de región de CONARA</i>	24
1.3.8 <i>El concepto de Región según SUBDERE</i>	25
1.3.9 <i>Contexto general de la DPA previo a la propuesta de CONARA: postulados que sustentaron la creación del modelo vigente hoy</i>	25
1.3.10 <i>Últimas modificaciones realizadas a la DPA vigente en nuestro país</i>	28
1.4 LA ADMINISTRACIÓN Y EL GOBIERNO REGIONAL	30
1.5 DISCUSIÓN CRÍTICA SOBRE EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN CHILE Y CRITERIOS DE DEFINICIÓN DE REGIÓN	32
1.6 CAMBIOS QUE HA EXPERIMENTADO EL PAÍS DESDE 1974 HASTA HOY Y COMO ESTO INFLUYE EN LA EVOLUCIÓN DE LA DPA VIGENTE	33
1.7 LOS CIUDADANOS Y LA IDENTIDAD TERRITORIAL COMO BASES PARA UNA NUEVA DISCUSIÓN	35
2 CAPITULO II: METODOLOGIA	38
2.1 DEFINICIÓN DE LOS CRITERIOS E INDICADORES QUE COMPONEN EL ÍNDICE DE COHERENCIA REGIONAL (ICR)	41
2.2 DETERMINACIÓN DE CRITERIOS Y PONDERACIÓN	42
2.3 MÉTODO DE PRIORIZACIÓN DE INDICADORES	42
2.4 ESCALAS DE INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS	44
2.4.1 <i>Interpretación de resultados de criterios por macrozona</i>	44
2.4.2 <i>Determinación de umbrales por criterio</i>	46
2.4.3 <i>Interpretación del Índice de Coherencia Regional</i>	49
2.5 ANÁLISIS TIPOLOGICO DE LA COHERENCIA REGIONAL	49
2.6 DESCRIPCIÓN DE CRITERIOS E INDICADORES	50
2.6.1 <i>Criterio Demográfico Territorial</i>	50
2.6.1.1 <i>Porcentaje de superficie regional</i>	50
2.6.1.2 <i>Índice de dispersión</i>	51
2.6.1.3 <i>Análisis de migraciones interregionales</i>	53
Fuente: elaboración equipo consultor PUC	53
2.6.1.4 <i>Porcentaje de población urbana y rural</i>	54
2.6.2 <i>Criterio medio natural y recursos naturales</i>	55
2.6.2.1 <i>Índice de confortabilidad climática modulado por población</i>	55
2.6.2.2 <i>Coherencia de cuencas hidrográficas con límites regionales</i>	57
2.6.2.3 <i>Superficie agrícola regional</i>	58
2.6.2.4 <i>Superficie regional de bosques</i>	59
2.6.2.5 <i>PIB minero por habitante</i>	60
2.6.2.6 <i>Longitud de costa</i>	61
2.6.3 <i>Criterio Económico Productivo</i>	62

2.6.3.1	Porcentaje de participación en actividades terciarias.....	62
2.6.3.2	Grado de interacción económica regional.....	63
2.6.3.3	Índice de Desarrollo Humano Regional.....	64
2.6.3.4	Análisis de Infraestructura Estratégica.....	66
2.6.3.5	Índice de conectividad regional.....	67
2.6.4	Criterio identidad y realidad sociocultural.....	69
2.6.4.1	Tasa formal de organizaciones sociales.....	69
2.6.4.2	Porcentaje de población regional con educación universitaria.....	70
2.6.4.3	Presencia de universidades regionales, institutos profesionales y centros de formación técnica	71
2.6.4.4	Tasa de inscripción electoral por región.....	73
2.6.5	Criterio Administrativo y Servicios Públicos.....	74
2.6.5.1	Accesibilidad a servicios del Estado.....	74
2.6.5.2	Complejidad de gestión regional.....	76
2.7	ETAPA 2: ANÁLISIS CUALITATIVO Y PROSPECTIVO DE LA DPA.....	77
2.7.1	Elementos Identitarios.....	77
2.7.2	Representatividad electoral.....	78
2.7.3	Territorios fronterizos.....	78
2.7.4	Competitividad regional.....	78
3	CAPITULO III: RESULTADOS ÍNDICE DE COHERENCIA REGIONAL (ICR)	80
3.1	INTRODUCCIÓN.....	80
3.2	LA COHERENCIA REGIONAL.....	81
3.3	RESULTADOS APLICACIÓN DEL MODELO DE COHERENCIA REGIONAL.....	82
3.3.1	Criterio Demográfico Territorial.....	82
3.3.1.1	Macrozona del desierto.....	82
3.3.1.2	Macrozona faja central metropolitana.....	83
3.3.1.3	Macrozona productiva exportadora.....	83
3.3.1.4	Macrozona los lagos y canales australes.....	84
3.3.2	Criterio Medio Natural.....	85
3.3.2.1	Macrozona del desierto.....	85
3.3.2.2	Macrozona faja central metropolitana.....	86
3.3.2.3	Macrozona productiva exportadora.....	86
3.3.2.4	Macrozona de los lagos y canales australes.....	87
3.3.3	Criterio Económico Productivo.....	88
3.3.3.1	Macrozona del desierto.....	88
3.3.3.2	Macrozona faja central metropolitana.....	89
3.3.3.3	Macrozona productiva exportadora.....	90
3.3.3.4	Macrozona de los lagos y canales australes.....	91
3.3.4	Criterio Identidad y Realidad Sociocultural.....	92
3.3.4.1	Macrozona del desierto.....	92
3.3.4.2	Macrozona de faja central metropolitana.....	93
3.3.5	Macrozona productiva exportadora.....	93
3.3.5.1	Macrozona de los lagos y canales australes.....	94
3.3.6	Criterio Administrativo y Servicios Públicos.....	95
3.3.6.1	Macrozona del desierto.....	95
3.3.6.2	Macrozona faja central metropolitana.....	95
3.3.6.3	Macrozona productiva exportadora.....	96
3.3.6.4	Macrozona de los lagos y canales australes.....	97
3.4	RESULTADOS ÍNDICE DE COHERENCIA REGIONAL.....	98
3.4.1	Análisis tipológico de la coherencia regional: Determinación de Conglomerados y clasificación de regiones.....	101
3.4.1.1	Tipologías según conglomerado.....	105
3.4.1.2	Conglomerado 1: “Base económica especializada y medio natural adverso”.....	107
3.4.1.3	Conglomerado 2: “Regiones con alta presencia de organizaciones comunitarias y accesibilidad limitada”.....	108

3.4.1.4	Conglomerado 3: “Distribución equilibrada de asentamientos y capital social básico”	109
3.4.1.5	Conglomerado 4: “Regiones económico productivas dinámicas y administrativamente fragmentadas”	110
4	CAPITULO IV : RESULTADOS ETAPA PROSPECTIVA	111
4.1	INTRODUCCIÓN	111
4.2	IDENTIDAD TERRITORIAL: LA DPA CUESTIONADA POR LAS PROFUNDAS TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD ACTUAL	112
4.2.1	Los desafíos de la hora presente	112
4.2.2	Cambio de paradigma histórico en la construcción del sistema regional	113
4.2.3	La nueva economía	115
4.2.4	Crisis del sistema político	115
4.2.5	Crisis de las regiones tradicionales	115
4.2.6	Las identidades territoriales	116
4.2.6.1	Comunidad “cero”	116
4.2.6.2	Comunidad “por aislamiento”	116
4.2.6.3	Comunidad “por opción”	117
4.2.7	La construcción de las nuevas identidades territoriales	118
4.2.8	Entre igualarse con y diferenciarse de “otros”	118
4.2.9	Entre destacar el pasado y construir el futuro	118
4.2.10	Entre la identidad asignada desde fuera por el experto y la identidad sentida como pertenencia o como arraigo	119
4.2.11	El panorama regional emergente	120
4.2.12	Consideraciones finales sobre elementos identitarios	121
4.3	LA REPRESENTATIVIDAD ELECTORAL	123
4.3.1	El Sistema Electoral Chileno en la DPA vigente	124
4.3.2	Implicancias del cambio de la legislación vigente y su relación con la DPA regional	126
4.3.3	Consideraciones finales acerca de la representatividad electoral	130
4.4	TERRITORIOS FRONTERIZOS: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, PASOS FRONTERIZOS Y POBLAMIENTO COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS FUTURO DE LA DPA	132
4.4.1	Análisis de la situación de territorios fronterizos según macrozonas	140
4.4.1.1	Macrozona Del Desierto	140
4.4.1.2	Macrozona Faja central metropolitana	141
4.4.1.3	Macrozona Productiva Exportadora	141
4.4.1.4	Macrozona Los Lagos y Canales Australes	142
4.4.2	Síntesis de análisis Territorios de Frontera	143
4.4.3	Consideraciones finales respecto de la integración, soberanía y territorios fronterizos	144
4.5	COMPETITIVIDAD REGIONAL	147
4.5.1	La medición de la competitividad de las regiones	148
4.5.2	Resultados factor económico	149
4.5.2.1	Macrozona del Desierto	150
4.5.2.2	Macrozona Faja Central Metropolitana	150
4.5.2.3	Macrozona Productiva Exportadora	151
4.5.2.4	Macrozona de Los Lagos y Canales Australes	152
4.5.3	Resultados factor empresas	153
4.5.4	Competitividad según macrozonas: factor empresas	153
4.5.4.1	Macrozona del Desierto	153
4.5.4.2	Macrozona Faja Central Metropolitana	154
4.5.4.3	Macrozona Productiva Exportadora	154
4.5.4.4	Macrozona de Los Lagos y Canales Australes	155
4.5.5	Resultados factor innovación	156
4.5.5.1	Macrozona del Desierto	157
4.5.5.2	Macrozona Faja Central Metropolitana	157
4.5.5.3	Macrozona Productiva Exportadora	158
4.5.5.4	Macrozona de Los Lagos y Canales Australes	158

4.5.6 Consideraciones finales acerca de la competitividad regional: Como equiparar los diversos niveles de competitividad alcanzados por las regiones generadas por la DPA vigente 159

5	CAPITULO V: CONSIDERACIONES FINALES DEL ESTUDIO	162
5.1	PROPUESTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LA DPA	165
5.1.1	Propuestas generadas del análisis tipológico de la coherencia regional: determinación de conglomerados y clasificación de regiones	165
5.1.2	Propuestas generadas en la etapa prospectiva	166
5.2	UNA MIRADA A LA DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA FUTURA	168
6	BIBLIOGRAFIA	170

ANEXO CARTOGRÁFICO.....	174
--------------------------------	------------

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Fundamentos y objetivos de la nueva regionalización.....	23
Cuadro 2	Ponderaciones de criterios e indicadores	43
Cuadro 3	Ejemplo de valoración de cuartiles.....	47
Cuadro 4	Ejemplo de valoración de indicadores en cada macrozona.....	47
Cuadro 5	Niveles de coherencia regional	49
Cuadro 6	Rangos de grado de dificultad de administración del territorio, nivel país.....	50
Cuadro 7	Rangos de grado de dificultad de administración del territorio según macrozona	51
Cuadro 8	Rangos de grado de uso eficiente del territorio, nivel país	52
Cuadro 9	Rangos de grado de uso eficiente del territorio según macrozona.....	52
Cuadro 10	Grado de atracción demográfica regional, nivel país.....	53
Cuadro 11	Grado de atracción demográfica regional, según macrozona	53
Cuadro 12	Nivel de variable porcentaje de población urbana a nivel país	54
Cuadro 13	Nivel de variable porcentaje de población urbana según macrozona	54
Cuadro 14	Niveles de confortabilidad climática	55
Cuadro 15	Nivel de confortabilidad climática, escala país.....	56
Cuadro 16	Nivel de confortabilidad climática, según macrozona	56
Cuadro 17	Coherencia entre cuencas hidrográficas y límites regionales, nivel país.....	57
Cuadro 18	Coherencia entre cuencas hidrográficas y límites regionales, según macrozona	57
Cuadro 19	Nivel de presencia de recurso agrícola, escala país.....	58
Cuadro 20	Nivel de presencia de recurso agrícola, escala macrozonal.....	58
Cuadro 21	Nivel de presencia recurso bosque, escala país.....	59
Cuadro 22	Nivel de presencia recurso bosque, escala macrozonal.....	59
Cuadro 23	Nivel de presencia de recurso minero, escala país	60
Cuadro 24	Nivel de presencia de recurso minero, escala macrozonal.....	60
Cuadro 25	Valoración indicador longitud de costa.....	61
Cuadro 26	Valores por macrozona indicador longitud de costa	61
Cuadro 27	Valoración indicador participación en actividades terciarias.....	62
Cuadro 28	Valores por macrozona indicador actividades terciarias.....	63
Cuadro 29	Valoración indicador de comunas polo de atracción.....	64
Cuadro 30	Valores por macrozona indicador de comunas polo de atracción económica.....	64
Cuadro 31	Valoración Índice de Desarrollo Humano.....	66
Cuadro 32	Valores por macrozona índice de desarrollo humano.....	66
Cuadro 33	Valoración índice de infraestructura estratégica	67
Cuadro 34	Valores por macrozona índice de infraestructura	67
Cuadro 35	Valoración índice gamma.....	68
Cuadro 36	Valores macrozona índice gamma.....	69
Cuadro 37	Valoración tasa formal de organizaciones sociales	70
Cuadro 38	Valores macrozona tasa formal de organizaciones sociales	70
Cuadro 39	Valoración indicador de porcentaje población universitaria	71
Cuadro 40	Valores macrozona porcentaje población universitaria.....	71

Cuadro 41	Tipologías de centros de educación superior	72
Cuadro 42	Valoración presencia de instituciones de educación superior	72
Cuadro 43	Valores según macrozona presencia de instituciones de educación superior	72
Cuadro 44	Valoración tasa de inscripción electoral	73
Cuadro 45	Valores macrozona tasa de inscripción electoral	73
Cuadro 46	Velocidades promedio por tipo de carpeta	75
Cuadro 47	Horas de viaje	75
Cuadro 48	Valoración macrozona horas de viaje	75
Cuadro 49	Valoración índice de gestión territorial	76
Cuadro 50	Valores macrozona índice de gestión territorial	76
Cuadro 51	Factores de competitividad	79
Cuadro 52	Valores macrozona del desierto	82
Cuadro 53	Valores macrozona faja central	83
Cuadro 54	Valores macrozona productiva exportadora	83
Cuadro 55	Valores macrozona de los lagos y canales australes	84
Cuadro 56	Valores macrozona del desierto	85
Cuadro 57	Valores macrozona faja central	86
Cuadro 58	Valores macrozona productiva exportadora	86
Cuadro 59	Valores macrozona de los lagos y canales australes	87
Cuadro 60	Valores macrozona del desierto	88
Cuadro 61	Valores macrozona faja central	89
Cuadro 62	Valores macrozona productiva exportadora	90
Cuadro 63	Valores macrozona de los lagos y canales australes	91
Cuadro 64	Valores macrozona del desierto	92
Cuadro 65	Valores macrozona de la faja central	93
Cuadro 66	Valores macrozona productiva exportadora	93
Cuadro 67	Valores macrozona de los lagos y canales australes	94
Cuadro 68	Valores macrozona del desierto	95
Cuadro 69	Valores macrozona faja central metropolitana	95
Cuadro 70	Valores macrozona productiva exportadora	96
Cuadro 71	Valores macrozona de los lagos y canales australes	97
Cuadro 72	Resultados índice de Corencia regional	98
Cuadro 73	Composición de conglomerados	101
Cuadro 74	Tipologías de cada conglomerado	105
Cuadro 75	Comportamiento de regiones por conglomerado	106
Cuadro 76	Grado de uso de pasos fronterizos 1997-2005	134
Cuadro 77	Cuadro síntesis análisis Territorios de Frontera: densidad de población,	143
Cuadro 78	Resultados de competitividad según factor económico por macrozona	152
Cuadro 79	Ámbitos factor empresas	155
Cuadro 80	Ámbitos factor innovación	156
Cuadro 81	Síntesis de propuestas etapa prospectiva	167

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Pesos de criterio por conglomerado	102
Gráfico 2	Composición del conglomerado “Base económica especializada y medio natural..”	103
Gráfico 3	Composición del conglomerado “Regiones de alta participación social y ...”	103
Gráfico 4	Composición del conglomerado “Distribución equilibrada de asentamientos y capital...” ..	104
Gráfico 5	Composición del conglomerado “Regiones económico productivas dinámicas y...”	105
Gráfico 6	Comportamiento de criterios en conglomerado “Base económica especializada y...”	107
Gráfico 7	Comportamiento de criterios en conglomerado “Regiones con alta presencia de...”	108
Gráfico 8	Comportamiento de criterios en conglomerado “Distribución equilibrada de...”	109
Gráfico 9	Comportamiento de criterios en conglomerado “Regiones económico productivas...”	110

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1	Macrozonas del estudio	46
Mapa 2	Índice de coherencia regional	99
Mapa 3	Fundación de ciudades del país	114
Mapa 4	Índice de desarrollo humano de las comunas fronterizas, 2004	136
Mapa 5	Densidad población comunas fronterizas, 2002	137
Mapa 6	Variación intercensal de población 1992- 2002	138
Mapa 7	Localización de pasos fronterizos	139

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	Etapa metodológica I.....	40
Diagrama 2	Etapa metodológica II.....	41
Diagrama 3	Síntesis del estudio III.....	167

INTRODUCCION

El presente documento corresponde al informe final del estudio de evaluación de la División Político Administrativa (DPA) vigente, que tuvo como eje central conocer la pertinencia de este modelo en el contexto actual de la nación. El modelo de DPA vigente es producto del proceso de regionalización llevado a cabo a mediados de la década de los 70. A casi tres décadas de su instauración se hace necesario discutir y evaluar la aplicación de los criterios que se utilizaron en ese momento y como a través de su estudio se puede conocer como la DPA ha construido las regiones que ella delineó. Este informe se encuentra organizado a partir de las diversas etapas que se llevaron a cabo para definir una propuesta de evaluación de la DPA vigente. De esta forma, se presentan los resultados obtenidos durante el desarrollo de este estudio, que se estructuró en cinco capítulos.

El primer capítulo aborda el marco de inicio del estudio, basado en elementos conceptuales considerados como una base teórica sólida para el desarrollo de una propuesta de evaluación de la división político administrativa. En esta etapa fueron considerados elementos resultantes del taller de discusión académica, referido a las interrogantes clave tratadas durante el desarrollo de las distintas etapas del estudio, así como también el contexto histórico en que se ha llevado a cabo la regionalización del país, teniendo como producto final la actual DPA.

Un segundo apartado se refiere a la metodología general del estudio, en que se especifican las actividades realizadas en cada una de las etapas que conforman el trabajo, detallándose los diferentes procedimientos y herramientas utilizadas en cada caso.

El tercer capítulo y cuarto capítulo corresponden a los resultados del estudio. El primero de ellos considera la aplicación del Índice de Coherencia Regional (ICR). Este sintetiza la aplicación de criterios e indicadores definidos por CONARA en 1974 y que fueron revisados en conjunto con la contraparte técnica. Este ejercicio se realizó a nivel regional y macrozonal. A partir de los resultados de este índice, se construyó una agrupación tipológica de regiones, según patrones de comportamiento homogéneo en ciertos criterios y variables del ICR.

El cuarto capítulo, denominado etapa prospectiva, aborda dimensiones relevantes para la evaluación de la DPA, que por una decisión conjunta con la contraparte técnica no fueron incorporados al modelo de coherencia regional (ICR). Se analizó la influencia de la regionalización vigente en materias relacionadas con: la identidad territorial, la representatividad electoral, los territorios fronterizos y la competitividad regional. De esta forma se generaron propuestas en diversos ámbitos, entre ellos, acerca de la posibilidad de generar un modelo de DPA flexible.

El último capítulo está referido a las consideraciones finales del estudio, en el se presentan las conclusiones obtenidas de todas las secciones anteriores, como también una visión general respecto de las principales propuestas generadas por el equipo consultor.

Se anexa a este informe la cartografía generada durante el desarrollo del estudio.

CAPITULO I : MARCO CONCEPTUAL

1.1 Introducción

El siguiente capítulo da cuenta del trabajo realizado en el taller interno de discusión académica contemplado como primera actividad de este estudio y que tuvo como objetivo establecer el estado del arte acerca de la discusión del proceso de regionalización, los alcances del concepto de región, sus aciertos y limitaciones para así evaluar la pertinencia de la división político administrativa vigente, determinando si esta se ajusta a los requerimientos del país y si dicho proceso ha logrado alcanzar los objetivos de descentralización y desconcentración del aparato estatal que buscaba. Esta actividad permitió formular los postulados de inicio que sustentaron el modelo propuesto de evaluación de la DPA chilena.

La manera de aproximarse a esta discusión consideró, en primer lugar, una revisión bibliográfica que incluyó una sólida base teórica de estudios de geografía regional, los antecedentes utilizados en estudios anteriores realizados para SUBDERE y la normativa legal que sustenta el proceso de regionalización vigente, a través de decretos, leyes y del proyecto de ley presentado recientemente para la creación de nuevas regiones.

Al contrastar lo que muestra la literatura especializada acerca de la evolución de los estudios regionales en el mundo, es posible establecer correspondencias significativas en los discursos y procesos vividos en nuestro país con los modelos y teorías que han orientado este tipo de estudios y procesos en otros países; en el caso de la Geografía Regional que definía zonas homogéneas con fines más bien descriptivos y funcionales, la zonificación del país por zonas homogéneas en fisonomía y características económicas realizada por CORFO en el año 1950, es un buen ejemplo de aquella corriente que intentó una clasificación que apuntaba más bien a la ilustración de aspectos relevantes del territorio, pero que no fue ideada con la función de establecer límites que facilitaran tareas de administración o gestión del territorio.

En el caso de los aportes desarrollados por ODEPLAN a partir del año 1965 y que fueron antecedentes claves considerados por CONARA para establecer en 1974 la DPA vigente, existe una clara tendencia a utilizar las herramientas del análisis cuantitativo y la modelación estadística para establecer regiones propias de aquella época; predominaba el criterio de que cada región debía contar con autonomía económica, por lo que se integraban aspectos de economía regional muy fuertemente a esta propuesta de zonificación. A pesar de ello las doce regiones que estableció ODEPLAN no fueron consideradas exactamente en el modelo de CONARA, constituyendo solo regiones de planificación.

Finalmente, la actual división político administrativa que surgió en 1974 propuesta por CONARA rescata las particularidades del proceso político que vivía el país en aquella época. Si bien se enfatiza en esta regionalización la necesidad de dotar a Chile de un sistema que permitiera modernizar el aparato estatal y así descentralizar y desconcentrar las tareas administrativas, estos objetivos apuntaban a “dinamizar la coordinación y participación de las regiones en el desarrollo económico del país principalmente” (CONARA, 1976). Estos hechos nos demuestran que los postulados neoliberales, con su visión de cómo alcanzar el desarrollo que se instauraba en el país, se hacen presentes en la forma en que se estructuró el territorio nacional.

A este punto se anexa un aspecto geopolítico de relevancia, este es el afán de resguardar la seguridad nacional, por lo que la regionalización se convierte así en un medio de para reforzar ésta; tal como queda expresado en los “fundamentos de regionalización” descritos por CONARA en 1976:

“Es necesario que exista un equilibrio fronterizo bien definido y el país este sólidamente cohesionado en su interior, para que sea posible a sus habitantes poder vivir y prosperar en armonía y tranquilidad. Ello plantea como tarea ineludible una estrecha vinculación entre la integración antes expresada y los objetivos propios de la Seguridad del país”.

Así pensada, la región fue más bien concebida como una unidad subnacional para responder a unos objetivos nacionales, es decir objetivos-país más que para transformarse en una colectividad territorial con un proyecto político propio, como parece ser la idea de región dominante en la literatura especializada.

En segundo lugar, se profundizó en esta etapa sobre los postulados de inicio que permitieron plantear una postura acerca del para qué (utilidad) y por qué (fundamentos) de la División Política Administrativa, es decir:

- Discutir la validez y relación que existe entre desarrollo, administración y gobierno con los límites político administrativos vigentes,
- Evaluar, dado el funcionamiento actual del modelo de desarrollo, si existe o no el espacio para una división política administrativa flexible, tanto desde el punto de vista de los límites político administrativo como de las funciones de gobierno y administración de cada unidad,
- Evaluar y justificar la pertinencia actual de los principales criterios (variables e indicadores) que fueron utilizados para definir la actual división política administrativa, planteada por CONARA en 1974 en una primera instancia;
- Complementando lo anterior, se añaden indicadores que permiten evaluar el comportamiento de nuevos instrumentos tendientes a incentivar la descentralización del país como por ejemplo las acciones implementadas por los Gobiernos Regionales, innovaciones desarrolladas por los gobiernos de la concertación.

1.2 Marco de análisis: postulados y conceptos generales

Si bien para una mejor administración y gobierno parece imprescindible en nuestros días dotarse de estructuras de decisión lo mas descentralizadas posible, sin afectar la esencia del Estado Unitario, no hay evidencia empírica respecto de cómo se relaciona la densidad de la malla político-administrativa con los niveles de desarrollo en un país. La modificación de los límites políticos administrativos no significará alteraciones sustantivas en materia de desarrollo en un determinado espacio, más allá de la posibilidad de captar un mayor porcentaje de recursos públicos. Se pueden presentar incluso situaciones de centralismo en esas nuevas unidades que dejen a una parte de ellas más desprovistas que en la situación precedente, tal es el caso que se desencadenará con la creación de la Región de Arica y Parinacota, donde la ciudad de Arica tiene un contrapeso incontrarrestable con el resto de los asentamientos de dicha región.

En general, se da una situación compleja cuando niveles elevados de movilización ciudadana en pos de la creación de nuevas unidades de administración y gestión, que emanan de las dificultades estructurales que se viven en ciertas zonas en materia de desarrollo, coinciden con un muy bajo potencial de desarrollo y escasas posibilidades de modificación de los patrones de pobreza existentes. En concreto, nos referimos a que los problemas estructurales que debería solucionar el desarrollo regional (pobreza, acceso equitativo a los servicios y oportunidades para una adecuada calidad de vida, entre otros), no están dados necesariamente por poner en marcha unidades administrativas con el rango de región.

En el marco del actual modelo de desarrollo una solución que podría ser más eficiente que la creación de nuevas unidades de administración y gobierno, podría provenir del establecimiento de formas flexibles de administración y gestión, menos pesadas que las unidades político-administrativas y, en consecuencia más fácilmente adaptables a las cambiantes necesidades. Esto no significa solamente la posibilidad de límites móviles sino también la existencia de una estructura de funciones y atribuciones diferenciada, según la realidad del espacio que se requiera administrar y el tipo de problemas que se busque solucionar.

En este esquema, es muy probable que los criterios que se tuvieron en consideración para definir la actual división político administrativa de nivel regional, ya no tengan sentido. La lógica de la zonificación estableciendo “polígonos” al interior de los cuales se repite una misma estructura de administración y gestión, significa desconocer la tremenda variabilidad existente en el país y suponer que en cada unidad político-administrativa se debe hacer frente al mismo tipo de dificultad.

Es probable que el país pueda avanzar hacia una estructura de administración por tipo de problema que permita, por ejemplo, superponer a un determinado número de unidades menores, un perímetro de planificación o “intervención” específico, por ejemplo agrupando regiones que comparten una problemática común, como ser parte del Chile semi-árido o del Chile mediterráneo.

Un esquema más flexible debería permitir también la agrupación de unidades preexistentes cuando su base de sustentación presenta dificultades estructurales, es decir, no se alcanzan los umbrales mínimos necesarios para sostener, por ejemplo, desde el punto de vista del tejido social, una plataforma de mayor solidez que de lugar a algo mas que la

simple existencia de espacios de administración y pueda permitir la generación de verdaderas “colectividades territoriales” basadas en mayores niveles de identidad y arraigo respecto de las unidades preexistentes.

La pregunta de fondo es si se trabajará por establecer simplemente unas unidades para facilitarle al Estado central la administración del espacio geográfico chileno, o si se buscará construir regiones ancladas en una fuerte identidad territorial y portadoras de un proyecto propiamente regional, en el que el límite político-administrativo sea un antecedente no esencial.

1.2.1 El concepto de región

Desde la perspectiva de los estudios geográficos, el concepto de región ha sido siempre un tema de discusión, ya desde los inicios del siglo XX con el surgimiento de la “Geografía Regional” no se ha logrado un consenso sobre el significado de dicho concepto. El principal problema que impedía lograr una definición consistía en que para algunos la región era considerada como el territorio mismo, para otros ella era un producto, una construcción social.

Autores como Buzai (2001) señalan que el paradigma de la “geografía regional” se apoyaba en la existencia a-priori de las regiones geográficas. El territorio como tal, se encuentra instalado en la percepción de los habitantes; este tipo de enfoque se sustentaba en el tipo de estudios que se realizaban en Francia a principios del siglo XX, donde geógrafos como Paul Vidal de la Blache (1913) señalaban, una vez que realizaban un vasto levantamiento de información física y humana de un área con límites claros, que en la región como objeto de estudio, los aspectos físicos como soporte de las actividades humanas, eran los más relevantes, ya que la geografía regional era una ciencia de los lugares y no de los hombres.

Con el paso del tiempo, esta manera de abordar el estudio del espacio regional cambió; fue así como en 1920 el geógrafo alemán Alfred Hettner, reconoce el grado de arbitrariedad que existe al definir una región, describiéndolas como “fragmentos de tierra”, que más bien debían ser llamados áreas. El método geográfico para la construcción de áreas se basó en el análisis espacial de asociaciones desde un punto de vista cualitativo. Un procedimiento combinatorio de superposición cartográfica que conforme se iban asociando mayor cantidad de variables se definían espacialmente áreas más pequeñas hasta llegar al “sitio”. Así aspectos como la homogeneidad interna de la región quedaba al criterio del investigador.

Con esta forma de delimitación de áreas, la geografía cuantitativa pudo a mediados del siglo XX establecer sus propias aproximaciones al tema de la construcción y delimitación de regiones. Destacaron en este campo las primeras sistematizaciones de variables para establecer límites. Las “regiones” y “áreas” ahora se construían a través de técnicas cuantitativas que se aplicaban como procedimientos clasificatorios, surgiendo así la región como tipología espacial. A partir de “unidades espaciales” y tras obtener sus asociaciones a través de procedimientos de correlación de variables y unidades espaciales en la “matriz de datos geográfica” propuesta por el geógrafo Berry a mediados de la década del sesenta (Berry, 1964).

Cabe mencionar que ante esta concepción las regiones podrían tener o no,

contigüidad en el espacio. Las aplicaciones estadísticas siempre apuntaban a asociar unidades espaciales de máxima correlación, de esta manera, el compartir límites en el espacio era simplemente una restricción posible de ser utilizada en los procedimientos de asociación.

Esta forma de entender la delimitación de una región desde un punto de vista cuantitativo, fue puesta en jaque en la década de 1970. Las nuevas posturas humanistas (Tuan, 1974) y radicales (Peet, 1977; Harvey, 1985) en la geografía, otorgaron mayor importancia a otros aspectos, tales como la percepción y los sentimientos en el caso de la corriente humanista y la teoría marxista para los radicales. La Geografía radical ve el espacio geográfico como resultado de las relaciones capitalistas de producción en una macro-escala. Sin embargo, ninguna de estas corrientes profundizó en la delimitación de regiones, ya que enfocaron sus intereses hacia otras temáticas. Con ello, el estudio del espacio regional sufre un estancamiento, lo que permite que las formas cuantitativas de aproximación a la delimitación de regiones mantengan sus principios y se vean reforzados por los avances tecnológicos, como por ejemplo el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la actualidad.

1.2.2 Tipologías de región

La división espacial de un país en sub-unidades políticas (regiones, estados o su equivalente) con límites reconocidos que facilitan la gestión administrativa, la aplicación de políticas y el manejo de los recursos es un elemento importante de su estructura territorial. Estas delimitaciones pueden ser estables en el tiempo si se conjugan con aspectos de identidad regional (territorialidad). Por ello la región es considerada como un sistema espacial abierto, donde prima la unidad sobre la diversidad; este sistema es formado por espacios contiguos que experimentan relaciones de entrada y salida con el exterior (Arenas, 2007).

Existen diversos criterios para definir una región de acuerdo al tema que se busca resolver, las clasificaciones más clásicas consideran la **región natural** como una forma de delimitación más esencial, ya que se sustenta en un rol determinante de los elementos físicos en la organización del espacio, por ejemplo un hecho físico determinante como puede ser la clasificación climática o vegetal (Arenas, 2007). Este es parcialmente el caso de la regionalización de CORFO que se basa en grandes macro-unidades marcadas por algunos aspectos físico-naturales.

Un segundo tipo de región que rescata aspectos físicos del territorio son las **regiones cuencas fluviales**, ellas se estructuran en base a la unidad que otorga el agua al asociar espacios complementarios aunque heterogéneos; la cuenca actúa como principio director de la organización (Arenas, 2007). Cabe destacar que el valor que tiene este tipo de delimitación se enfoca más al análisis que a la administración o gestión de un espacio y en nuestro país es una herramienta que recientemente está siendo utilizada, por ejemplo en estudios ambientales. El año 2006 CONAMA crea la “Estrategia Nacional de Cuencas” que es un instrumento que busca ordenar los usos de la cuenca, los usos múltiples del agua y también buscar equidad en la repartición del recurso. Al respecto, lo primero es entender que esta mirada de largo plazo considera el concepto de cuenca como unidad de manejo ambiental. Se trata de una unidad geográfica, definida por la divisoria de las aguas, que involucra no sólo el recurso agua, sino todos los componentes ambientales y su interrelación

con el medio ambiente humano y todo lo que ello implica. Para ello se evalúa la institucionalidad necesaria para hacerla efectiva.

Otro tipo de clasificaciones son aquellas que se orientan a establecer delimitaciones funcionales para administración y gestión de un territorio, este es el caso de la **región político-administrativa**; la forma más común de organizar el espacio y se debe a la disponibilidad de datos e información o por consideraciones de gestión pública, por lo tanto se transforman en sujetos del proceso político. En la mayoría de los casos sus límites son discutibles y no concuerdan necesariamente con otras delimitaciones regionales que pueden tener un mayor anclaje geográfico (Arenas, 2007).

Un segundo ejemplo de delimitación funcional para efectos de planificación es la **región plan**, donde se interviene un perímetro específico del territorio para ejecutar un instrumento de planificación. Ejemplos de ello son las 12 regiones establecidas por el Gobierno a propuesta de ODEPLAN en 1965 que solo fueron consideradas para orientar el desarrollo y no constituyeron una división efectiva del territorio.

Las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), previstas actualmente en la legislación chilena, también corresponden parcialmente a esta definición (Arenas, idem.).

Continuando en esta línea de delimitaciones con fines de planificación, se encuentra el concepto de **región transfronteriza**, en este tipo de espacios geográficos los estados involucrados buscan optimizar sus relaciones de cooperación, estableciendo sinergias que les permiten resolver en conjunto diversos temas como la flexibilización de la cooperación internacional en materias económicas o el transporte y circulación de bienes y personas (Arenas, 2007), por lo que se convierten en espacios de gran relevancia desde un punto de vista económico, estratégico y geopolítico. La Unión Europea es el mejor ejemplo de este tipo de regiones, su correcto funcionamiento demuestra que en Europa este tema se encuentra mucho más desarrollado que en América latina, en donde la creación de regiones como estas es un tema pendiente todavía.

Existen también delimitaciones regionales definidas por aspectos relacionados con los sucesos comunes vividos por una colectividad por mucho tiempo, estas son las **regiones históricas** que se sustentan en un pasado común. En nuestro país las comunidades mapuches reivindican este tipo de región, sin embargo no existe un reconocimiento real de ellas.

Finalmente retomando los tipos de regiones que resultan de decisiones orientadas a la gestión, se distingue la **región polarizada o nodal**, este es un tipo de espacio dominado por un centro operativo; se forma a partir de una ciudad o aglomeración urbana, por el surgimiento de lazos de complementariedad entre esta y el espacio circundante, además de las relaciones jerarquizadas que se establecen entre las ciudades del sistema (Arenas, 2007). La región metropolitana de Santiago es un claro ejemplo de ello, lo que ha provocado una agudización de la centralización administrativa del país, tendencia que si bien ha disminuido aún es necesario afrontar más decididamente para erradicarla definitivamente.

1.2.3 El estudio de las divisiones territoriales subestatales en el mundo

En los últimos veinte años, el proceso de formación de las divisiones territoriales subestatales de algunos países de Europa y América Latina ha sido objeto de numerosos

estudios. En el marco de las transformaciones político-territoriales recientes y, en estrecha relación con ellas, el conocimiento del mapa administrativo contemporáneo no sólo ha recobrado actualidad y una atención abandonada durante muchas décadas, sino que también ha experimentado una renovación teórica y metodológica significativa.

Por ello, la bibliografía geográfica europea y latinoamericana reciente sobre fronteras y divisiones político-territoriales ha experimentado un significativo aumento respecto a decenios anteriores. Las motivaciones que han animado este incremento son diversas y han de buscarse, en primer lugar, fuera de la disciplina geográfica.

En el caso de Europa, sobresalen dos estímulos de carácter político (Houtum, 2000; Plaza, 1997). De un lado, la desaparición, a partir de 1989, del bloque soviético en el Este y Centro del subcontinente, que ha dado pie a las modificaciones más importantes acontecidas en el mapa político estatal desde la II Guerra Mundial y a un renacer de conflictos etno-territoriales, fronterizos e identitarios de extraordinaria magnitud. Por otro lado y en sentido aparentemente contrario, el fortalecimiento de los procesos de integración política en el seno de la Unión Europea, a partir del Acta Única (1987) y del Tratado de Maastricht (1992) que, entre otros aspectos, han impulsado la desaparición de los controles aduaneros internos a la circulación de personas, mercancías y bienes y la implementación de políticas de cooperación transfronteriza. A esto se suman los cambios económicos recientes en la comunidad de países europeos cuando en el año 2002 comienza la circulación de la moneda única y oficial, el Euro. En la actualidad, esta colectividad territorial reúne 27 países miembros, hecho que deja de manifiesto que la flexibilización de fronteras y la articulación de este tipo de iniciativas pueden ser muy ventajosas y que en América latina como ya se mencionó, este es un tema pendiente.

A ello cabe sumar otros factores, compartidos en gran parte por Europa y América latina, tales como:

- Fortalecimiento de los procesos de globalización; sobre todo en el plano económico, que ha erosionado fuertemente la capacidad política de los Estados e introducido cambios importantes en la naturaleza tradicional de las fronteras (Newman y Paasi, 1999; Martín, 1998).
- La apertura e instauración de procesos de descentralización regional a nivel político y administrativo, en numerosos países a uno y otro lado del Atlántico, que han puesto fin a varios decenios de tendencias centralizadoras y han implicado, en algunos casos, la delimitación espacial de nuevas entidades territoriales (Keating, 1998; Cano, 1990; Revel-Mouroz, 1989; Panadero, 2000).

Lo anterior deja en evidencia que actualmente los estudios geográficos sobre fronteras y divisiones territoriales no sólo vienen marcados por un evidente incremento cuantitativo, sino también por significativos progresos cualitativos: la utilización de nuevos enfoques teóricos y metodológicos de análisis, la explotación de fuentes o de técnicas otrora desatendidas, la exploración de facetas poco conocidas u olvidadas, y el cuestionamiento y la revisión de viejos conceptos e interpretaciones. No se trata sólo de que la naturaleza de las fronteras y de los modelos territoriales de Estado esté experimentando cambios notables, sino que también parecen estar cambiando las maneras científicas de estudiarlos.

1.2.4 Ejemplos internacionales: la política de descentralización Francesa

El caso de la regionalización francesa es interesante para ser analizado y comparado con Chile, dado que en ambos el centralismo se encuentra bastante arraigado en el modelo de Estado unitario. A pesar de ello ambas experiencias siguieron caminos muy diferentes. En Francia el modelo centralista fue adoptado por la Revolución y el período Napoleónico en sus diferentes fases (bajo la división territorial de Departamentos) y no será hasta pasada la segunda guerra mundial que la problemática de la regionalización resurge, apoyada por el regionalismo político desarrollado con anterioridad por geógrafos como Vidal de la Blache, siendo esta regionalización rápidamente asociada al ordenamiento del territorio. Esto último, producto del evidente desequilibrio territorial francés, definiéndose así las primeras divisiones regionales, pero sin transferencia de poderes (Dumont, 2004). Este hecho fue seguido de un fuerte proceso de desconcentración de las decisiones hacia las regiones y departamentos, sin embargo, es oficialmente en 1982 que Francia inicia un proceso de descentralización, definiendo los principios jurídicos que regulan el funcionamiento de las colectividades territoriales: 22 Regiones, subdivididas en 96 Departamentos y 36.778 Comunas (Arsenault, 2005).

Respecto de la división territorial, las regiones son las unidades territoriales más recientes, nacidas en la segunda mitad del siglo XX, y con carácter de colectividad solo a partir de 1982. Estas regiones fueron creadas con un objetivo económico, generando muchas veces agrupaciones territoriales no vinculadas históricamente y poco adaptadas administrativamente. A diferencia de lo anterior, las comunas responden a realidades históricas y los departamentos guardan una relación con realidades geográficas, históricas y políticas (Le Brazidec, 2005). En este sentido, las regiones francesas tienen numerosas disparidades demográficas, urbanas, económicas tanto a la escala francesa como en la escala europea (Dumont, 2004).

Respecto de la división administrativa comunal de más de 36.000 comunas (con más de dos siglos de antigüedad y heredado de un diseño basado en las parroquias), es de consenso que se trata de una división demasiado fina y que ya no está adaptada a la repartición actual de la población francesa y a las necesidades de la gestión del territorio (Ministere de l'interieur et de l'aménagement du territoire, 1993). Esta situación ha llevado, a lo largo de su proceso de descentralización, al surgimiento de diversas figuras territoriales de cooperación intercomunal o estructuras intermedias intercomunales encargadas de gestionar de mejor manera ciertas competencias sectoriales atribuidas a las colectividades administrativas.

Las discusiones desarrolladas en nuestro marco nacional y asociadas a los ajustes administrativos-geográficos, no son contrapuestas a las reflexiones que persisten en Francia, las cuales hoy se dirigen a responder interrogantes tales como: si el número de regiones es apropiado (en el caso francés, si estas son demasiado numerosas), o bien si estas tienen una identidad que las sustente. Finalmente se puede mencionar, que la regionalización a la francesa puede ser interpretada como un ejemplo interesante de descentralización sin ninguna tentación de federalismo (Dumont, 2004).

1.2.5 Limitaciones y alcances del concepto de región

Uno de los principales errores que se producen al momento de definir delimitaciones territoriales o fronteras regionales es el carácter estático y pasivo con que suelen tratarse las divisiones territoriales.

En opinión de autores como Murphy (1991, 1997), Maurel (1984), Anssi Paasi (2002) o Sabatini (2005), algunos especialistas suelen utilizar las entidades político-administrativas (estados, regiones, municipios, etc.) como meras unidades espaciales para la clasificación y el estudio de unos u otros fenómenos; es decir, se han servido de las divisiones territoriales como una especie de marcos preestablecidos, y en cierto modo estáticos, que son necesarios o cómodos para efectos estadísticos y que se asumen críticamente como si su presencia apenas tuviera implicancias sobre el espacio que delimitan.

Para corregir este tipo de planteamientos, los autores vinculados a la nueva geografía regional, han propuesto profundizar en el estudio de las fronteras y divisiones territoriales, como construcciones sociales que no sólo reflejan diferencias objetivas internas en el seno del territorio y de la sociedad (diferencias, por ejemplo, en el paisaje natural y cultural, en la lengua, la religión, la historia, la organización económica, etc.), sino que también proyectan determinadas ideas subjetivas e intereses ideológicos, al tiempo que contribuyen a modelar tales diferencias, ideas e intereses. Sin duda las regiones son resultado, en parte, de determinadas diferencias espaciales y sociales; pero también las regiones mismas, una vez institucionalizadas, pueden producir nuevas diferencias, o ensanchar las preexistentes.

A modo de conclusión, se evidencia que más allá de la marcada polisemia del concepto de región, uno de los factores claves en la actual discusión sobre este tema se asocia a definir si la región que se busca formar en Chile actualmente, va más allá del problema de los límites.

Una nueva región debiera en esencia representar algo más que un espacio de administración. La realidad de ciertos fenómenos característicos de las actuales regiones es que estos sobrepasan las divisiones territoriales y que los límites administrativos debieran en muchos casos utilizarse solo como un marco de referencia.

Si bien es importante el tema de la demanda ciudadana por crear nuevas unidades administrativas, también es cierto que existen comunidades que quedan al margen del desarrollo regional y que no tienen la misma capacidad de movilizarse, por lo que la sola demanda ciudadana no puede dar origen a nuevas unidades, sin considerar los desequilibrios que puedan resultar de esta distinta capacidad de movilización. En este sentido, la asociatividad funcional desarrollada en el caso francés puede ser de interés en el marco de este estudio, al estar orientada hacia la creación de asociaciones de distinta índole entre unidades administrativas.

1.3 El proceso de regionalización en Chile

El concepto de regionalización a lo largo de la historia de Chile no ha formado parte de la cultura, no estando presente en la sociedad política o civil como elemento esencial para la modelación y funcionamiento de la administración.

A lo largo de la historia chilena se han presentado distintos modelos para la ordenación del territorio, de acuerdo a la realidad imperante en ese momento. En la configuración del territorio se pueden distinguir los siguientes hitos.

1.3.1 El origen del centralismo en Chile

En base a las características físicas de los espacios que lo conforman, el Estado chileno, en su afán primero, para consolidar la soberanía nacional y luego para lograr una eficiente administración y un adecuado control de sus territorios, ha dividido el país en unidades político-administrativas, como las generadas en 1974 que rigen hasta hoy.

La extensión territorial de Chile, su desarrollo longitudinal y sus posesiones en diferentes áreas continentales (tricontinentalidad), permiten determinar la existencia de zonas geográficas con ambientes naturales característicos y diferenciados entre sí. El origen de cada una de ellas, las particularidades que les son propias, las divisiones político administrativas a que ellas han dado lugar representan, todos, antecedentes necesarios de conocer para comprender la actual configuración geográfica y política del país.

Es en el territorio de Chile continental, franqueado por sus cuatro costados por fronteras naturales que lo han aislado y transformado en una verdadera isla, que se ha manifestado con claridad un doble proceso de unidad territorial interna y de diferenciación de los países vecinos.

Los Andes, el Pacífico, el desierto septentrional y los hielos meridionales, sin embargo, si bien han contribuido a la formación de una identidad nacional y territorial, no es menos cierto que también han provocado una excesiva centralización en desmedro del desarrollo de la mayor parte de las regiones que conforman el país.

En consecuencia con lo anterior, el relativo aislamiento de Chile en la época colonial, consecuencia de la distancia que lo separaba del Perú y de la lentitud de los transportes y la dificultad de las comunicaciones que lo relacionaban con los centros del poder político de la época (virreynatos del Perú y de Nueva España o México) , permitieron a las autoridades asentadas en Santiago disfrutar de cierta autonomía que fortaleció su posición, contribuyendo así a un temprano centralismo de la autoridad. Por otra parte, la misma variedad regional y el extremo desarrollo longitudinal del territorio, tuvieron en la centralidad un mecanismo de integración de las diferencias zonales.

Pero, las causas de este fenómeno no sólo son de orden geográfico sino también dicen relación con la evolución histórica territorial desde lo que se ha dado en llamar la “cuna de Chile”.

“Cuna de Chile” es el nombre que se da al territorio sobre la Depresión Intermedia, situado entre el valle del río Aconcagua y el río Biobío, en el cual se desarrollaron los procesos de poblamiento y explotación económica que dieron origen al país actual. Corresponde a la

zona del país que por sus características climáticas presenta las mejores condiciones para el establecimiento humano y que, por ello, desde temprano en la evolución de la nación, atrajeron a quienes original y sucesivamente hicieron de este espacio su lugar para vivir en razón de la prodigalidad de la tierra.

La “cuna de Chile” representa, desde el establecimiento de los conquistadores españoles en adelante, la región a partir de la cual, lenta pero sostenidamente, se encauzó y dirigió el proceso de desarrollo territorial que ha dado como resultado la actual conformación del país.

Desde su fundación en 1541, la ciudad de Santiago ha sido el centro y base de dominación del espacio que hoy es Chile y la base sobre la cual se constituyó el núcleo central del país que sería el ámbito fundamental de la vida nacional. A él, progresivamente, fueron agregándose el Norte Chico gracias a sus riquezas minerales; la Región de los Lagos y de la Araucanía por sus cualidades agrícolas y ganaderas la primera y agrícolas la segunda; los desiertos del Norte Grande, cuando el país hizo suya la riqueza del salitre; Magallanes, cuando existió la visión y voluntad política de preservar un territorio de gran valor estratégico y hoy, además, económico; por último, Aysén, cuando a la voluntad y empeño de unos pocos pioneros, se sumó el Estado con diversos beneficios que favorecieron y aseguraron su integración al país.

A los territorios continentales, se suman las posesiones insulares que como Isla de Pascua, también unieron su suerte al país por una adecuada valoración hecha desde el centro del país. Igual razón opera tratándose del Territorio Chileno Antártico y de las proyecciones oceánicas que hoy forman parte integrante de la nación.

El llamado centralismo histórico chileno hace referencia entonces a un legado que ha traspasado las distintas etapas que ha vivido Chile, señalando en primer lugar con esto que es la capital la que concentra al mayor aparato burocrático del Estado, teniendo los funcionarios de la capital el poder decisorio en numerosos ámbitos y en segundo lugar hace referencia a que la vida política, cultural, económica y social se desenvuelve principalmente en la capital y como resultado de esto se produce una atracción irresistible para los habitantes de regiones.

Esta atracción de la capital sobre la población de regiones se ha visto acentuada en la historia de Chile por los procesos económicos que han imperado, siendo la agricultura o la minería en épocas de la historia esenciales como fuente de trabajo para la población y que al verse disminuidas han generado la migración hacia la ciudad en busca de oportunidades.

Como consecuencia de esto es que la Región Metropolitana ha concentrado históricamente la mayoría de población del país y en ciertos momentos como en la creación de la división política administrativa de 1974, se ha sostenido la importancia de otorgar posibilidades para el desarrollo de las Regiones que en definitiva, de una u otra forma, se han incorporado al destino nacional a consecuencia de alguna acción que se originó en el centro y que las ha marcado casi definitivamente.

El centralismo en Chile al igual que en gran parte de los países latinoamericanos es entonces un legado histórico y cultural, que en cierta medida respondió en una primera instancia a la inseguridad frente a países vecinos y que posteriormente se reflejó en la concentración de actividades y como consecuencia directa de esto de la población.

Un cambio entonces que quisiera apuntar a la reestructuración administrativa o hacia la disminución de centralismo debe tener en consideración los factores que han incidido en esta situación y que de igual manera será un proceso a desarrollarse en un largo plazo.

1.3.2 Las regiones definidas según CORFO

Si se tiene presente que una región, desde el punto de vista geográfico, puede ser definida como una “porción de territorio de características físicas o humanas similares”, no debe llamar la atención que, desde por lo menos mediados del siglo XX, prevalezca en Chile una determinada división del territorio nacional de gran arraigo entre los chilenos hasta el día de hoy.

Una propuesta de regionalización anterior a la actual, pero sólo de características geográficas y pedagógicas, aunque con énfasis en lo económico, realizó la Corporación de Fomento, CORFO. En la obra Geografía Económica de Chile, publicada en 1950, se dividía al país en regiones atendiendo a factores geográficos y económicos que tuvieran cierta homogeneidad. Dicho texto realiza una zonificación territorial del país a partir de sus características económicas, demográficas y de los recursos naturales, tomando como unidad de análisis la región, entendida como espacios de similares condiciones en los aspectos señalados.

En 1950 se publicaron los primeros volúmenes de la Geografía Económica de Chile, elaborada para conocer e identificar los recursos naturales, económicos y humanos con que contaba el país y la forma en que ellos debían ser utilizados para acrecentar el progreso nacional.

En la mencionada obra se divide al país en regiones, atendiendo a ciertos caracteres homogéneos, en especial los factores geográficos y económicos considerados conjuntamente.

Las regiones identificadas son:

- Norte Grande, que comprendía las provincias de Tarapacá y Antofagasta.
- Norte Chico, incluía las provincias de Atacama y Coquimbo.
- Núcleo Central, abarcaba las provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble.
- Concepción y La Frontera, constituida por las provincias de Concepción, Biobío, Malleco, Arauco y Cautín.
- Región de Los Lagos, formada por las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue.
- Región de Los Canales, configurada por las provincias de Chiloé, Aisén y Magallanes.

Según los autores de la Geografía Económica de Chile, en la fundamentación de las seis regiones está la idea de que ellas “representan divisiones cómodas en las cuales se advierten ciertas homogeneidades que nos parecieron dignas de respetarse.” Asimismo, advierten que las zonas corresponden en el fondo a la consideración compleja de los factores económicos y geográficos de cada una de ellas, y no a un factor aislado de la economía o de la geografía de las mismas.

Por otra parte, aclaran que estas demarcaciones corresponden también a divisiones

tradicionales, aunque los límites hayan sido retocados. Igual sucede con los nombres, dado que sólo en contados casos acuñaron otras nomenclaturas.

Cabe destacar que en derecho en la práctica, esta división por regiones naturales no alteró la división administrativa de veinticinco provincias, sino que propuso la existencia de seis regiones cuyos nombres obedecen a las características fisonómicas y del desarrollo territorial. Tampoco se estableció ninguna institucionalidad ni se aplicó en ellas acciones específicas de gobierno. Sin embargo, la división y nombres que ella acuñó se usan como referencia para nombrar diferentes espacios territoriales del país.

En efecto, fue a partir de la constatación de la existencia de ciertas homogeneidades geográficas y económicas en espacios territoriales fácilmente identificables que se dividió al país en esas seis zonas o regiones. A ellas puede agregarse también, como zonas diferenciadas, el Territorio Chileno Antártico y Chile Oceánico.

El grado de aceptación que tiene esta división geográfica se explica si se considera que la misma no obedece a un criterio arbitrario, puesto que es consecuencia no sólo de factores geográficos, sino también de divisiones tradicionales, fruto de la percepción espontánea de sus habitantes. Ellas, además, han sido llamadas con nombres de uso corriente, algunos de ellos de antigua data, hecho que también ha contribuido a su divulgación.

Es así como los nombres de Norte Grande y Norte Chico; los de zona, región o núcleo referidos al llano central; el genérico de “sur de Chile”, para referirse a los territorios de Biobío, La Frontera y Los Lagos; o el “Chile austral” para la Región de Los Canales, constituyen parte integrante del acervo cultural nacional pues, efectivamente, identifican realidades.

1.3.3 El concepto de región de CORFO

De los orígenes de la propuesta de CORFO se definen las regiones considerando los factores geográficos y económicos del país como lineamientos esenciales para la conformación de unidades homogéneas, esto basado en la Geografía Regional, como tendencia imperante en la época en que se llevó a cabo su postulación.

Las regiones creadas por CORFO no consideran entonces la reestructuración administrativa o la facilitación en la administración de las regiones, sino que apuntan hacia la delimitación y conformación de zonas geográficas con características similares.

1.3.4 La propuesta desarrollada por ODEPLAN

La división político administrativa llevada a cabo por CONARA consideró una serie de antecedentes anteriores a 1974. Dos de los más directos fueron el estudio de la Geografía Económica de la CORFO y la división territorial efectuada por la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, en 1965.

ODEPLAN debía dar las orientaciones fundamentales al proceso de planificación del desarrollo, a través de la formulación de proyectos sobre la realidad económica y social a mediano y largo plazo. La planificación regional buscó incorporar la variable territorial a los modelos globales y sectoriales de planificación, con el objetivo que cada región constituyera

una unidad integrada desde el punto de vista territorial, social y económico. Así, se esperaba lograr un desarrollo más equilibrado del país.

Para planificar era necesario recopilar la información estadística existente y plantear la regionalización del país. De esta tarea se llegó a la creación de doce unidades regionales, semejantes en gran medida a las regiones político administrativas establecidas en 1974, pero no se llegó a modificar la división política-administrativa, de manera que estas doce regiones constituyeron sólo unidades territoriales de planificación. Formadas por agrupaciones de provincias, tenían por finalidad acelerar el desarrollo económico y social en forma equilibrada en todo el país.

1.3.5 El concepto de Región de ODEPLAN

A partir de las características mencionadas del proceso llevado a cabo por ODEPLAN las regiones eran entendidas como una agrupación de provincias que debían contar con una relativa autonomía socioeconómica, siendo un área integrada desde el punto de vista territorial, social y económico, cada región debía contar con un polo de desarrollo o crecimiento, que correspondían a centros urbanos donde se produce una diversificada gama de servicios y bienes, por lo que se establecen interrelaciones entre ellos, contribuyendo así a la integración nacional.

1.3.6 La regionalización de CONARA

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) fue el organismo encargado por el gobierno en 1974 para realizar un estudio e idear una reorganización de los sistemas de gobierno y administración que modernizaran el Estado de Chile incluyendo la readecuación de la División Político Administrativa. En el citado año, éste hizo su proposición inspirada en la constatación de que Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requería de un “sistema de desarrollo desconcentrado administrativa y regionalmente” para que se materializara la coordinación y la participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo económico y social y la administración nacional.

En definitiva, se trataba de crear una nueva organización administrativa desconcentrada, con niveles de decisión adecuados, en función de unidades territoriales jerarquizadas, con autoridades y organismos de igual nivel y complementarias que, integrando a todos los sectores, los obligara a proceder en conjunto y no aisladamente.

De esta forma la región fue definida como una unidad territorial que abarca una o más de las antiguas provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos, y enmarcada en un similar paisaje geográfico. Asimismo se deja constancia que constituye la base territorial de la Administración del Estado, al conjugar los intereses nacionales con los locales. Además se precisa que una región constituye el marco de referencia geográfico-jurisdiccional, para definir las actividades de los poderes del Estado; de la administración central y de los diversos organismos de planificación económica y social del país.

La CONARA diseñó la regionalización, siguiendo una serie de fundamentos que permitieron avalar la nueva configuración político-administrativa del territorio nacional, argumentos que deben ser entendidos de acuerdo a la situación política de Chile en la década de los 70 y 80.

Como principio general se consideró que Chile es un Estado Unitario, lo que implica que se rige por una autoridad nacional y por un mismo régimen jurídico, sin perjuicio de esto, el Estado Chileno requiere “un sistema que permita un desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente para que se materialice en la forma mas perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones” (CONARA, 1976).

El cuadro N° 1 sintetiza los principales fundamentos, en los cuales se basó la regionalización propuesta.

Cuadro 1 Fundamentos y objetivos de la nueva regionalización

- | |
|---|
| a) El Estado de Chile es unitario |
| b) Para lograr las metas del desarrollo económico y social, se requiere una mejor utilización del territorio y de sus recursos |
| c) El concepto de Desarrollo debe ser incorporado al Régimen de Administración Interior, como una función incentivadora y preferente del Estado |
| d) El nuevo sistema de Administración y Gobierno Interior de Estado, deben servir al concepto de desarrollo integral del país y enmarcarse en el proceso de subsidiariedad |
| e) El reconocimiento y delegación de facultades y la creación de precisos niveles que permitan el cumplimiento de la descentralización administrativa, no implica un debilitamiento del “poder central”, sino por el contrario, lo robustece. |

OBJETIVOS

- | |
|---|
| a) La integración debe lograrse a través de: |
| <ul style="list-style-type: none"> - Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional - Una participación real de la población en la definición de su propio destino - Igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportará el proceso de desarrollo |
| b) La modernización del Estado de Chile, requiere establecer un sistema que permita un desarrollo desconcentrado, administrativa y regionalmente, para que se materialice la coordinación y la participación de las regiones |
| c) Establecer una nueva división político-administrativa del territorio nacional, implica: |
| <ul style="list-style-type: none"> - Una organización administrativa desconcentrada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas para ese objeto; y en la cual se agregue una participación del sector privado - Una jerarquización de las unidades territoriales - Dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes - La integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto |
| d) Establecer un régimen administrativo que agregue los conceptos de Administración y de Planificación, teniendo ambos como objetivo, el desarrollo integral del País |

Fuente: CONARA, 1978.

Si bien estos conceptos fueron planteados en 1974 en un contexto político y social muy distinto al actual, se rescata de ellos y es atinente también al año 2007, el intento de contar con una administración más flexible, dado que bajo esta premisa se alcanzaría la integración y el desarrollo del país, por ello se postula que para lograr las metas del desarrollo económico y social, se requiere una mejor utilización del territorio y de sus recursos. Esto implicaba la necesidad de establecer una jerarquización de las unidades territoriales; pensamos que dicha estructura regional permite responder a las necesidades de administración del territorio actualmente y que esta no debería ser modificada, dado que para hacer más eficiente la administración de los espacios regionales es más efectivo avanzar en materias de desconcentración y especialmente, de descentralización territorial (entendiéndose entonces este concepto sólo como una disminución del centralismo y no como creación de instancias autónomas), y no necesariamente en la creación de nuevas unidades político – administrativas.

1.3.7 El concepto de región de CONARA

La actual división político administrativa regional de Chile, establecida en 1974, fue refrendada por la Constitución Política de la República de 1980, la que además destaca la importancia de este nivel, al señalar que el Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones y la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada y desconcentrada.

Según la CONARA, una Región “constituye una parte del territorio nacional con características determinadas que va a facilitar el desarrollo económico y social del país, conjuntamente con los requerimientos de la Seguridad Nacional”. En este sentido, la región debía cumplir el rol de una unidad que posibilitará la administración para el desarrollo a través de una descentralización del sistema de decisiones en los niveles locales.

Por otro lado, se indica que las regiones precisarán un territorio apropiado que permita el manejo de sus recursos, y que éstos faciliten su desarrollo integral; una población suficiente para impulsar dicho desarrollo, y la existencia de un lugar central que actúe como impulsor de las actividades económicas y sociales, y oriente la dinámica de su crecimiento.

En cuanto al nuevo concepto de provincia se señala que ésta “se ha estructurado de acuerdo al concepto técnico de “microregión” que se define como el ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal”. Se agrega que este sistema de asentamientos poblados deben estar organizados por una vía de comunicación concurrente con el centro principal, que debe funcionar dentro de un óptimo de relación tiempo-distancia.

Respecto a los centros urbanos, se hizo necesario definir “centros prioritarios” que cumplieran un rol de integración y articulación del territorio, en dos niveles: nivel interregional y nivel intraregional. Los primeros fueron definidos como núcleos mayores de consumo y de producción diversificada, de irradiación e integración multiregional (capitales regionales). Los segundos, serían centros especializados en la producción y elaboración de bienes y servicios y cuya irradiación estaba referida al espacio intraregional (capitales provinciales).

1.3.8 El concepto de Región según SUBDERE

La única definición oficial vigente sobre región, como unidad componente de la División Política Administrativa es la que establece el “Atlas de la República de Chile 2005” del Instituto Geográfico Militar, citando a SUBDERE, donde se establece que “una región es el territorio con características físico-espaciales relativamente homogéneas de mayor dimensión subnacional, cuyos intereses económico – sociales y culturales son semejantes o complementarios, configurado jurídicamente para fines de gobierno y administración interior descentralizada del Estado. Se divide en provincias y debe contar con una ciudad capital que es la sede de sus autoridades: el Intendente (en materia de gobierno) y el Gobierno Regional (en el ámbito de la descentralización), además de otras instituciones propias de esta unidad territorial. Las regiones de Chile constituyen el primer nivel de estructuración político-administrativa del territorio del país desde la perspectiva Nacional” (SUBDERE- IGM, 2005).

Destaca en esta definición el tema de la descentralización y según lo expresado por la Subsecretaria Claudia Serrano en el año 2006, existe un gran interés por parte del gobierno en propiciar mecanismos que apuntan a un proceso de descentralización que no solo se reduzca a hacer más eficiente el Estado, o únicamente acercar el Estado a las personas, sino que este proceso se trata principalmente de instalar un sistema de Gobierno que potencie el desarrollo de las regiones y comunas del país.

1.3.9 Contexto general de la DPA previo a la propuesta de CONARA: postulados que sustentaron la creación del modelo vigente hoy

Previo a la instauración del Gobierno Militar, se había desarrollado en Chile un fuerte impulso desarrollista, en ese sentido, el Gobierno de Eduardo Frei Montalva crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y traspasa a la recién creada Subdirección de Planificación Regional las tareas respectivas en manos de la CORFO, iniciándose así un período muy fecundo en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional, además se instala el concepto de descentralización en la discusión.

Lo anterior deja de manifiesto que la política regional del Gobierno de Frei Montalva fue principalmente una política de fomento al crecimiento económico regional. Se expresó mediante la identificación clara de sus objetivos, así como el establecimiento de prioridades regionales, a través de la definición de los polos de crecimiento como ubicaciones prioritarias para el desarrollo integrado urbano regional; delimitación de regiones, proposición de organismos regionales tanto de coordinación como de ejecución y mediante estatutos especiales para ciertas regiones. Fue, fundamentalmente, un esfuerzo, *de no escaso éxito*, por regionalizar el desarrollo sectorial. Achurra (1978) y Boisier (1981) han revisado en detalle esta experiencia.

Posteriormente, la política de desarrollo regional de la administración Allende debió ser entendida, y casi todos los aspectos de dicha administración, como un intento no acabado, ciertamente frustrado, de alterar radicalmente el sistema y el estilo de desarrollo del país. Según Galilea (1990), “la administración Allende continuó con las tareas propias de la planificación regional, esbozando diversos cambios que intentaban ser congruentes con el proyecto político de movilización social y transición al socialismo de la Unidad Popular”.

Todo este impulso desarrollista fue abruptamente terminado una vez que se instaura el régimen militar en 1973. Para comprender el contexto de la administración del espacio geográfico chileno en el cual surge la actual División Político Administrativa en 1974, es necesario remontarse al diagnóstico de la Administración Pública nacional que fundamentó la creación de la CONARA y el proceso de Reforma Administrativa al cual se abocó el Gobierno Militar.

Este diagnóstico permitió identificar seis áreas de intervención prioritarias en la administración, estas fueron:

- **Deficiencias estructurales de la Administración Pública:** se detectó una falta de uniformidad y organicidad en el desarrollo institucional del sector público, dado que la estructura básica de ésta no respondía eficazmente a los requerimientos del proceso de desarrollo, es decir se manifestaba una rigidez funcional que impedía su articulación eficiente. Para ello el Estado agregó nuevas instituciones o servicios con diverso grados de autonomía respecto del Gobierno Central, lo que se entendió en aquel entonces como un impulso a la anarquía y distorsión del sistema de control de este. A juicio del gobierno de la época la proliferación de entes o servicios autónomos tiende a la disminución de unidad y uniformidad de la acción administrativa del Estado. Se añade a lo anterior la superposición de estructuras institucionales y la duplicación de funciones, lo que provocaba una falta de complementariedad en el ejercicio de las atribuciones de los diversos organismos del Estado.

Se detectó también una falta de congruencia entre algunos criterios básicos de la planificación y el ordenamiento administrativo, especialmente en los criterios de regionalización: la organización heredada por ODEPLAN consideró la división del país en once regiones de desarrollo para los efectos de la formulación de planes. Esto se observa en los servicios de administración pública, encargados de ejecutar los planes, los cuales se organizaban territorialmente utilizando criterios propios que no guardaban una relación de congruencia con lo sustentado en el caso de la planificación regional.

- **Deficiencias de planificación:** se detectó la carencia de una organización integral del sistema de planificación, ya que no había una metodología, estructura y flujo de información adecuada para constituir un sistema integrado que garantizará la consecución de los grandes objetivos nacionales. Lo anterior repercutió a nivel regional, local y sectorial. Se detectó que las regiones no contaban con mecanismos y medios suficientes para alcanzar sus objetivos de desarrollo. La desvinculación entre la planificación y las instancias asignadoras de los recursos financieros eran evidentes.
- **Uso inadecuado de los recursos:** no existía entonces correspondencia entre las necesidades que cubre el Estado y las funciones y metas asignadas a los servicios públicos.
- **Complejidad de los sistemas y procedimientos de trabajo:** con respecto a este punto se detectaron tres problemas principales, estos son la falta de “métodos y procedimientos” de trabajo en la administración pública, el cual obviamente no tenía la eficacia necesaria lo que generaba altos costos y mala calidad del producto resultante; la falta de normas que impongan procedimientos administrativos eficientes y uniformes para la tramitación de los expedientes administrativos y la mala

percepción que tenían los usuarios de los servicios de administración pública.

- **Subutilización y falta de desarrollo de los sistemas de informática:** en aquel entonces ya se vislumbraba que el uso de las tecnologías computacionales podían mejorar y optimizar el empleo de la información, para ello se hacía necesario estandarizar procesos y métodos de trabajo.
- **Sistemas de control inadecuados:** se detectó que el sistema de administración pública no contaba con reglas o sistemas de auditoría operativa o control de resultados obtenidos que permitiera medir la eficacia de ella, por lo tanto el Ejecutivo no se informa sobre como se ejecuta el trabajo de los distintos servicios, para corroborar así el cumplimiento de metas.

Estos problemas permitieron establecer las bases de la Reforma Administrativa, establecida en el D. L. N° 98, y esta correspondió a un cambio profundo en las estructuras, funciones, organismos, sistemas, procedimientos y actitudes prevalecientes en la Administración. Para justificar este cambio se esgrimió que estas modificaciones no eran solo una reorganización, sino que este deseo del Gobierno correspondía también a antiguos anhelos administrativos, académicos y de la comunidad nacional. Para ello esta Reforma se presentaba como un conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y progresivo tendientes a transformar a la Administración Pública en un instrumento dinámico de la Restauración Nacional.

Analizando las bases de este proceso de Reforma, se observan claramente los objetivos finales a los que apuntaba alcanzar el Gobierno Militar, por ello a través de los cambios a la Administración Pública, se lograría el desarrollo con capacidad de planificación, movilización, asignación y combinación de las acciones y recursos necesarios para los objetivos del Estado. Este fin pudo ser alcanzado gracias a las condiciones del régimen ya que en la Junta de Gobierno recae el total de las facultades ejecutivas y legislativas.

Este enfoque funcional se basaba en la necesidad de la Junta de Gobierno de conformar un “Estado Mayor Presidencial coordinador y centralizador de proyectos y planes que le permitan revisar todas las iniciativas provenientes de los ministerios o de otras fuentes de la comunidad y que inciden en normas políticas generales y específicas o sectoriales” (CONARA, 1976). Además de esto el Estado central obliga tener bajo su dependencia los servicios de Administración General y coordinar las actividades de los organismos de desarrollo regional o comunal, así como las de carácter multisectorial y descentralizado.

Para ello la regionalización del país y la creación del Área Metropolitana del Gran Santiago implicaban la organización de Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Metropolitanos. Esta aspiración se basó en las siguientes razones:

- Crear unidades geoeconómicas para fines de desarrollo y seguridad nacional.
- Institucionalizar a nivel nacional, regional, local y metropolitano el sistema de planificación nacional y materializar la ejecución de los planes, compatibilizando los criterios planificadores y las jurisdicciones administrativas.
- Desconcentrar en el mayor grado posible el proceso de adopción de decisiones a nivel regional y local (Municipios) en materias que no signifiquen decisiones políticas.
- Propender a la formación de polos de desarrollo regionales que signifiquen un atractivo para inversionistas, profesionales, mano de obra, etc.
- Conjuntamente con lo anterior, se requería un régimen jurídico que se sustente en los siguientes principios rectores: establecimiento de leyes instrumentales de la acción

administrativa, lo que supone que la norma jurídica debe responder a un sistema que debe ser flexible y operativo.

Como se observa la administración y el ámbito económico han sido los aspectos prioritarios de intervención del sistema, creemos que estos criterios deben ser abordados en profundidad en el modelo de evaluación vigente.

1.3.10 Últimas modificaciones realizadas a la DPA vigente en nuestro país

En el gobierno de Ricardo Lagos, se llevaron a cabo importantes cambios al procedimiento jurídico sobre la división político administrativa del país; el 26 de Agosto de 2005, se promulgó la reforma constitucional contenida en la Ley N° 20.050, que introdujo modificaciones a la Constitución Política de la República, entre otros, a sus artículos 45 y 99, actuales artículos 49 y 110, respectivamente, según el nuevo texto de la Constitución Política de la República de Chile fijada por Decreto N° 100, del 17 de septiembre de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de los cuales se eliminó el numeral referido a la cantidad de regiones y se uniformó el procedimiento para crearlas y suprimirlas, dejando entregado a una ley de rango orgánico constitucional lo relativo a la división política y administrativa del país.

Lo anterior permitió, en palabras del ex presidente “evaluar y adecuar, si resulta necesario, la división territorial del país, de manera que ésta sea coherente con el proceso de descentralización que se desarrolla en el país”. Así el gobierno estimó necesario estudiar la factibilidad de establecer nuevas regiones y abordar el caso de las Provincias de Arica y Parinacota de la Región de Tarapacá y Valdivia en la Región de Los Lagos. El principal argumento esgrimido para sustentar las modificaciones, fue que la actual división regional de nuestro territorio se implementó en situaciones políticas e institucionales muy distintas del esquema constitucional vigente.

Respecto de la región de Tarapacá, se esgrimió que hubo desde la fecha de su creación, frustración y reclamaciones de la comunidad de la provincia de Arica por estimar que reunía los requisitos de regionalidad y capitalidad suficientes para constituirse en región por si misma, basándose en fundamentos de carácter económico, demográfico, territorial, histórico e institucional, además de las especiales condiciones de este territorio y, por lo tanto, en el impacto de éstas en su comunidad, tales como: su condición internacional bifronteriza; la distancia a los centros de decisión política tanto regional como nacional y, el contar con una población mayoritariamente de distinto origen étnico-cultural, respecto al resto del territorio regional (Cámara de Diputados, 2005).

En el caso de Valdivia, los argumentos apuntaron a que diversos estudios realizados desde 1978, en los que se analizó la estructura territorial de la X Región de Los Lagos, han reconocido implícita o explícitamente un desajuste original en la estructura de la región de Los Lagos, lo que motivó la aplicación de medidas de carácter económico presupuestario; institucionales y administrativas, destinadas a resolver o atenuar los efectos derivados de la configuración territorial en comento. A ello se suma que la configuración resuelta para la X Región de Los Lagos, al agrupar dos realidades geográfica y económicamente disímiles y con serios problemas de accesibilidad (distancia-tiempo) entre sus áreas limítrofes extremas (Provincias de Valdivia y Palena) ha impedido la consolidación e integración plena de la provincia de Valdivia en la región de que forma parte. (Cámara de Diputados, 2005).

Recientemente en abril de 2007, la presidenta de la república Michelle Bachelet firmó un proyecto que permitirá profundizar en la descentralización de nuestro país, a través de hechos concretos como la elección directa de los consejeros regionales, lo que entrega mayores facultades de descentralización a los gobiernos regionales, además de la eliminación de la referencia en la Constitución a las regiones pares e impares, terminando así con la nominación de cada región por número.

1.4 La administración y el Gobierno Regional

La regionalización impulsada por (CONARA) en 1974 tuvo como objetivo la racionalización de las estructuras y funciones administrativas del Estado. Estas modificaciones fueron llevadas a cabo en un contexto de modernización del Estado que buscaba tornarlo más eficiente y eficaz, dado que previo a este proceso de regionalización, para efectos de la administración interior, el país se encontraba dividido en departamentos, subdelegaciones y distritos.

En los años '70, cuando se fijaron las 13 regiones, se consideraron diversos factores permanentes, como por ejemplo: funcionales, socioculturales y de seguridad nacional. En efecto, las regiones fueron concebidas como áreas geográficas estructuradas considerando los factores humanos, de seguridad, geográficos, productivos, de infraestructura, etc., a fin de dotar a las diferentes zonas de un grado de amplia iniciativa y razonable autonomía en el desarrollo económico y social de la región, en el marco de un Estado Unitario, con un esquema de desconcentración.

El texto original de la Carta Fundamental de 1980 mantuvo, en cuanto a la forma de Estado, la tradición histórico-constitucional de un Estado unitario, cuyo territorio se divide en regiones; éstas mantuvieron, por tanto, su categoría de *regiones gubernativas* pero también administrativas, puesto que hubo una desconcentración de Ministerios y servicios e instancias de planificación; además, su delimitación es aplicable a la administración de Justicia (Cortes de Apelaciones).

Recién con las modificaciones introducidas a la Constitución Política en 1991 (Ley 19.097), se crearon los Gobiernos Regionales. En estos se radicó la administración superior de la región, manteniéndose que el gobierno de cada región corresponde al Intendente. Los Gobiernos Regionales recién se instalaron el año 1993, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (19.175).

En efecto, como se ha señalado, el gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Es nombrado por éste y se mantiene en sus funciones mientras cuenta con su confianza. El intendente también integra el Gobierno Regional como su ejecutivo, Presidente del Consejo y Jefe superior de su respectivo Servicio Administrativo. En consideración a estas funciones es también el representante judicial y extrajudicial del gobierno regional.

En su calidad de representante del Presidente de la República en la región, corresponde al intendente, en lo esencial, dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior; mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región; ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región; hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región, y otras más específicas.

En cuanto a la administración superior de cada región del país, está radicada en un Gobierno Regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, el Gobierno Regional es una persona jurídica de derecho público de carácter territorial, en tal carácter goza de patrimonio propio que administra por medio de sus órganos, en particular por su órgano ejecutivo y unipersonal, que es el intendente.

En la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural, siendo el Consejo Regional (CORE), la instancia que otorga el carácter descentralizador al Gobierno Regional.

La finalidad del CORE es hacer efectiva la participación de la comunidad, mediante facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras que le permiten llevar a cabo sus funciones, y que está constituido por consejeros elegidos por los concejales de la Región.

Los gobiernos regionales son una innovación interesante, original y profunda, incorporada a la institucionalidad administrativa por la reforma constitucional de 1991, especialmente por aparecer diseñados como órganos planificadores y coordinadores mixtos con representación (y participación) a la vez, del Poder Ejecutivo del Estado y de la comunidad regional, funciones que no se conocían en ese carácter y dimensión en el campo administrativo del país.

Un mérito de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional radica en establecer un número suficientemente amplio y sustantivo de funciones para el Gobierno Regional. Además, destaca la sistematización de ellas, de acuerdo a su naturaleza, en cuatro grandes áreas, señaladas en la ley: funciones generales de administración, funciones en materia de ordenamiento territorial, funciones en materia de fomento a las actividades productivas y funciones en materia de desarrollo social y cultural.

Del análisis de las normas constitucionales y legales referentes al tema, puede apreciarse que en cada región se estableció una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, que no se hizo cargo de las diferencias evidentes entre las distintas regiones del país, sea en los ámbitos geográficos, económicos, sociales, culturales, productivos, etc., lo cual refleja un profundo centralismo en la construcción constitucional y legislativa, que ha permitido una cierta desconcentración en el plano netamente administrativo pero una escasa descentralización del poder político.

1.5 Discusión crítica sobre el proceso de regionalización en Chile y criterios de definición de región

El proceso de regionalización en Chile durante la segunda mitad del siglo XX, se ha presentado muchas veces en forma casual y en ocasiones a partir de una frase que se ha transformado en directriz de las políticas implementadas.

Entre los actores relevantes que se han involucrado con el proceso de regionalización se puede mencionar a Eduardo Frei Montalva, presidente de la República entre los años 1964 y 1970, y uno de los políticos más importantes del siglo XX, siendo un regionalista implícito que veía con bastante antipatía el peso de Santiago sobre las regiones, planteando el marcado centralismo chileno que podría ser modificado mediante reformas a la geografía política chilena.

Un segundo actor que menciona también en sus estudios el excesivo centralismo chileno, planteando a Santiago como centro industrial y de producción relevante, en perjuicio de las regiones que conforman el país, es Jorge Ahumada, economista partícipe de las reformas impulsadas en las primeras décadas de la creación de CEPAL, su visión desarrollista y progresista sobre la estancada economía chilena de la época, la plasmó en su obra “En vez de la miseria”, donde denuncia que el país atravesaba una verdadera “crisis integral”.

Ahumada plantea como solución a este centralismo excesivo de la capital, la creación de cuatro polos de desarrollo, Antofagasta, Valparaíso, Concepción y Puerto Montt. Sus ideas tomaron fuerza al convertirse en consejero de Frei Montalva y motivan la creación de ODEPLAN.

El tercer actor relevante, corresponde a John Friedman, quien era al momento de asumir el gobierno Frei Montalva un connotado planificador regional reconocido a nivel mundial, que fue convocado por la Fundación Ford para la evaluación del programa referido al desarrollo de la comunidad. Friedman planteó que la sociedad chilena se encontraba fracturada por dos grandes tensiones; la tensión rural-urbana y la tensión entre los incluidos y marginados, siendo recomendable con el fin de resolver esta situación la creación de un nuevo marco urbano regional.

Una vez que Frei Montalva asume su gobierno, se encargó de contar con un equipo de planificadores de primer nivel que dieron un impulso fundamental al surgimiento de la regionalización. En esa época también crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Oficina de Planificación Nacional.

Se establece de esta manera la definición de las regiones, siendo lo verdaderamente importante a considerar para la sociedad política y civil de ese momento, la descentralización. Este concepto es entendido inicialmente como sinónimo de desburocratización, por ser preocupación de la población el nivel de burocracia tras la administración regional, y aludiendo principalmente a la planeación estatal y la administración pública. Sin embargo, en los últimos quince años se ha entendido bajo el concepto de "descentralización" un amplio espectro de reformas económicas, administrativas y, sobre todo, políticas que apuntan a un ajuste de la regulación estatal frente a la sociedad.

Por medio del análisis de las políticas ejecutadas en Chile se confirma la inexistencia de una teoría de regionalización, y por lo tanto que no existe la regionalización óptima, que permita la satisfacción de todos los involucrados, surgiendo como ejemplo el descontento de Valdivia en el año 1966 que terminaría con el paso del tiempo con la creación de una nueva Región de Los Ríos, recién en el 2007.

Posteriormente, durante el gobierno militar si bien se avanza en la desconcentración de la estructura de ministerios y servicios en las trece regiones político-administrativas que se crean, por la naturaleza del régimen y por las condiciones de funcionamiento de la economía, el avance en materia de descentralización es mínimo. En ese esquema, las regiones corresponden a unidades para mejor administrar el país en un modelo en que éstas deben insertarse aprovechando sus ventajas comparativas.

1.6 Cambios que ha experimentado el país desde 1974 hasta hoy y como esto influye en la evolución de la DPA vigente

En términos generales, las transformaciones y cambios políticos, económicos y sociales ocurridos en las últimas tres décadas en Chile, si bien han tenido impactos sobre las formas de administrar y gestionar el desarrollo por parte del Estado y su despliegue sobre el territorio, sobre todo han planteando e impuesto nuevos desafíos, en términos de funciones y atribuciones a un Estado, marcadamente centralista y unitario en su visión de territorio.

Estas transformaciones, pueden tener importancia a la hora de reevaluar en un nuevo contexto los criterios fundadores utilizados para la definición de regiones en el pasado, mencionados anteriormente en este documento y sobre todo para el análisis de posibles nuevos criterios a incorporar en cualquier ejercicio de evaluación de la actual estructura de la DPA.

Entre las principales transformaciones que deben considerarse se encuentran:

➤ Crecimiento económico sostenido asociado a la apertura e integración económica y creación y consolidación de bloques o acuerdos comerciales

Más allá de la situación coyuntural actual, el país está inmerso en un ciclo de crecimiento económico, lo que representa un número creciente de oportunidades de mayor estabilidad económica y consolidación del mercado interno para ciertos bienes y servicios, que significan la vigorización de ciertas dinámicas económicas internas y la necesidad de su constante fortalecimiento.

En este sentido, el proceso de mayor apertura significa mayores oportunidades porque permite el acercamiento a nuevos mercados, pero también implica un aumento de los riesgos, cuando se coloca en juego la competitividad de ciertos productos frente a países (ya sea bilateralmente o en bloques), que presentan mejores condiciones de producción.

En este contexto, surge la necesidad del fortalecimiento de una institucionalidad regional que agilice y contribuya al mantenimiento y/o ampliación de la competitividad territorial y a la disminución constante de las fricciones administrativas que se imponen al desarrollo económico.

Sin embargo el escenario económico de apertura desarrollado es fluctuante. Este cambio constante en el contexto económico, a nuestro parecer más que poner desafíos a la conformación física o de identidad territorial, expresada por uno u otros límites en una DPA, introduce necesidades de adecuación y flexibilidad en ámbito de la gestión institucional y administrativa del Estado y del mejoramiento de la institucionalidad regional, para dar respuesta ágil y efectiva a las crisis y problemas, como a las necesidades de los mercados y oportunidades futuras. Estos son requerimientos que sobrepasan la lógica de los límites administrativos y que no pueden ser resueltos por la vía del rediseño de los límites del territorio.

Otra de las transformaciones ocurridas tiene relación con la tendencia a la especialización económica de las regiones y a la consolidación del proceso exportador (desarrollo del potencial exportador de las regiones). De lo anterior se desprende una necesidad de reforzar, en la región, aquellos rubros más dinámicos en términos de las exportaciones, con el fin de garantizar su sustentabilidad, la estabilidad de los empleos asociados y la generación de nuevos encadenamientos productivos.

De este análisis, se podría desprender que surgen con mayor fuerza los criterios de diversidad económica productiva de las regiones, sin restar importancia a la especialización económica regional y en particular su capacidad de poner en valor las especificidades regionales. Es decir, potenciar la diversificación productiva cuando esta sea posible (Recursos Naturales), sin dejar de fortalecer las condiciones de especialización económica regional, frente a los cambios en los mercados y los procesos de degradación ambiental.

➤ **Variación del patrón de ocupación del territorio: Problemas de desarraigo y desequilibrio territorial**

El territorio se organiza cada vez más a partir de las ciudades principales y de sus zonas de influencia inmediata; antes presentaba una mayor dispersión en beneficio de la periferia (evolución de la estructura de ciudades por tamaño). Probablemente, el desarrollo de la infraestructura de transporte refuerza la función de servicio de las principales ciudades y por esa vía la concentración a su alrededor y la disminución de fuentes laborales hacia la periferia. Lo que hace necesario una mirada hacia las áreas de influencia de las ciudades que componen el territorio regional y como estas dinámicas superan, cada vez más la lógica político-administrativa para su abordaje y/o planificación.

A su vez, el problema de desarraigo y desequilibrio territorial, obliga a una redefinición de la forma de asignación y distribución de los recursos públicos, ya sea para enfrentar las dificultades de una mayor concentración urbana o para intentar contrarrestar el despoblamiento rural, cabe recordar que estos problemas escapan a una delimitación político administrativa del espacio. Por tanto esta problemática debe incorporarse en cualquier redefinición de la malla regional, aunque no se traduzca necesariamente en la creación de nuevas unidades político administrativas, sino a que se encaucen los esfuerzos en desconcentrar aún más eficientemente las labores administrativas.

➤ **Mayor capacidad de participación ciudadana (sobre todo derivada de los crecientes conflictos territoriales y ambientales)**

Estos cambios, deben tener un espacio y respuesta al interior de la institucionalidad regional sin que esto signifique la proliferación de organismos regionales innecesarios, esto desde la lógica que el Estado seguirá avanzando y optimizando el proceso de descentralización redistribuyendo más eficientemente atribuciones y funciones. Se deben generar otras formas de dar respuesta a la reivindicaciones de identidad, ya que generando nuevas unidades administrativas no resuelven el problema de fondo, por lo tanto una mayor descentralización política y desconcentración de las decisiones públicas y aumento de la inversión de decisión regional representan oportunidades de acercar las respuestas en materia de desarrollo a las verdaderas necesidades y capacidades de las regiones, es decir, la posibilidad de incorporar más correctamente las singularidades regionales en materia de gestión pública y mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos.

1.7 Los ciudadanos y la identidad territorial como bases para una nueva discusión

La reciente creación de dos nuevas regiones pone en el tapete de la discusión el tema de la participación que los ciudadanos deberían tener en la modificación de la División Política Administrativa del país.

Es un hecho que este cambio estuvo precedido por muchos años de movilizaciones ciudadanas de nivel local y regional. Pero también lo es que una proliferación de nuevas regiones, por muy legitimadas que estén en demandas locales, significaría debilitar la prestancia del resto de las regiones de Chile frente al Centro político, social y económico en una nación tan centralista como la nuestra. ¿Cuál debe ser el justo equilibrio?

Lo que parece claro hoy, en un mundo convulsionado por una variedad de movilizaciones y demandas de la llamada “sociedad civil”, desde la protección ambiental a la defensa de identidades étnicas, pasando por todo tipo de reclamaciones locales específicas, por lo tanto la región debe considerar la dimensión política relativa a la participación ciudadana, no para generar nuevas unidades, sino que fortalecer las existentes. Quedó atrás la época en que las regiones se definían tan solo con criterios geográficos físicos y sociales.

El mundo se ha poblado de movimientos regionalistas que demandan el respeto a identidades y reclamaciones de base territorial. Que no todos ellos sean movimientos “progresistas” sino que los haya algunos de corte más autoritarios, es una cuestión que no obnubila su contundente presencia en las nuevas formas de la política.

En todo caso, la definición de nuevas regiones y otras unidades territoriales corresponde, en forma legítima a los Poderes del Estado concernientes, por cuanto además de su estrecha relación con el Sistema de Gobierno Interior, tiene impacto en la estructuración del territorio nacional.

Pero el *aggiornamento* que comporta el integrar este atributo ciudadano a la definición de regiones, no obedece tan solo a una cuestión de nuevas tendencias en la práctica del desarrollo regional y sus disciplinas de soporte, como la geografía y la planificación urbana. La presencia ciudadana es hoy más importante que antes como sostén de regiones con prestancia política dentro de los sistemas políticos nacionales.

La globalización de las economías y sus complementos de integración cultural y política internacional, tienden, al menos en principio, a debilitar a las regiones no capitales de los países e, incluso, a los mismos países como ámbitos territorialmente definidos de autonomía política. Qué duda cabe que el llamado “consenso de Washington” minó, de facto, las potestades de los gobiernos nacionales en definir la orientación de sus políticas económicas. De la misma forma, el afán de los gobiernos nacionales por atraer inversiones extranjeras y la correspondiente firma de tratados comerciales, reduce el espacio de maniobra y negociación que tienen los dirigentes regionales y locales frente a tan poderosos actores.

Pero la globalización económica, realidad emergida de las formas agresivas de capitalismo que predominan hoy, gatilla contra reacciones de parte de quienes ven amenazados su calidad de vida, su paisaje, sus costumbres y sus identidades territoriales por las inversiones privadas y públicas, por las nuevas plantas industriales y por las carreteras, los puertos o los gasoductos. El “movimientismo” que caracteriza hoy a la sociedad civil a nivel local en tantos y tantos países constituye la contra cara de la agresión “global” que el nuevo capitalismo deja caer sobre los territorios subnacionales.

La descentralización política, como sustento clave de los procesos de regionalización, adquiere, así, una importancia máxima en este concierto internacional. Entendida como el ajuste a las identidades territoriales o, mejor dicho, vista en su dimensión social identitaria, la descentralización política nos plantea dilemas nada sencillos de resolver. El primero es el que enunciamos recién: ciudadanos movilizados en torno a sus intereses locales tenderán a producir regiones más fuertes pero un mayor número de ellas, debilitándolas a todas, en promedio o en conjunto, frente a nuestro poderoso Centro político –una suerte de efecto *free rider* en que los intereses de cada una de las comunidades territoriales no necesariamente suman fuerza.

Tal como enseña la ciencia política y, más específicamente, distintas versiones de lo que podríamos denominar como la lógica “individualista” que cruza a la acción colectiva, los emprendimientos colectivos o los bienes comunes (las organizaciones pueden considerarse un bien común) son debilitados por la racionalidad tipo *free rider* de los participantes, individualmente considerados.¹

Cada uno ve la empresa común como una suerte de botín del cual extraer ventajas, beneficios o ganancias, y delega en el “grupo” la responsabilidad de mantener ese bien común. Este tema, que cruza a las ciencias sociales en general, ha sido en el último tiempo trabajado intensamente a partir del denominado “dilema del prisionero” y, en general, por la Teoría de Juegos.

La relación que hacemos de estas cuestiones teóricas con la DPA es que, en el interés de cada comunidad o grupo local, estaría el disponer del recurso institucional que significa una unidad administrativa “propia”, aunque ello debilite al conjunto de las unidades “interiores” del país frente al Centro político.

¹ Entre los textos más importantes que discuten la acción colectiva desde distintas perspectivas teóricas, pero que coinciden en la importancia y en la estructura básica del problema de la acción colectiva que estamos aludiendo, se cuentan: Garret Hardin, 1968, “The Tragedy of the Commons”, Scientific American; Mancur Olson, 1971, The Logic of Collective Action; Elinor Ostrom, 1980, Governing the Commons.

De hecho, la Regionalización de 1974, que significó pasar de 25 provincias a 13 regiones, tuvo como uno de sus fundamentos el fortalecer a las regiones frente a una región central demasiado poderosa. En la misma línea, otra idea que ha aflorado en el debate público es la de crear unas pocas macro-regiones, por ejemplo cuatro, con igual fin. Esta regionalización se implementó con el objetivo sólo de desconcentrar la administración centralizada sin perjuicio de que el COREDE, tuviera integración no pública, en parte. La descentralización, a nivel nacional, es un objetivo propugnado a partir de los años 90.

Esta simple idea de que un mayor número de unidades debilita al conjunto de ellas frente al Centro, está recogida en el adagio popular de “dividir para reinar”.

Otro dilema es el que se establece, justamente, entre el respeto a las peculiaridades subnacionales y las menores desigualdades sociales. La descentralización política, tanto a nivel intra-urbano en grandes ciudades como a nivel regional en cada país, puede dejar espacio libre para el aumento de las disparidades en los niveles y la calidad de vida. La experiencia internacional y los estudios así lo demuestran. En contraposición, los llamamientos a conservar las tradicionales políticas universalistas, especialmente las sociales, podría aplanar en demasía los rasgos propios de cada localidad o territorio subnacional o, lo que no es sino lo mismo, adolecer del consabido centralismo.

Una descentralización política apoyada en la presencia ciudadana parece una combinación adecuada para los tiempos que se viven. Parece la única forma de hacer frente a la formidable homogeneización cultural que la globalización de las economías promueve; asimismo, parece la mejor manera de resistir las agresiones que se descargan hoy sobre los territorios, sistemas naturales y comunidades locales y regionales; y, por último, parece una forma adecuada de recomponer un nuevo reparto de poder entre las regiones y la nación.

El desarrollo de formas flexibles, de escala adaptable, de regionalismo – “regionalismo” entendido como la contraparte política de la regionalización político administrativa—requiere, necesariamente, de comunidades locales movilizadas, “despiertas” y conscientes de su poder o responsabilidad -“empoderadas”- para la defensa de sus derechos e intereses. Sin la presencia ciudadana, los esquemas alternativos o flexibles de división político-administrativa no pasan de ser alternativas formales o academicistas carentes de posibilidad de concreción.

2 CAPITULO II: METODOLOGIA

Se presenta en este capítulo la metodología utilizada en el estudio para la evaluación de la división político administrativa vigente; esta fue dividida en dos etapas, a saber: la primera enfocada a la construcción de una herramienta que permitiera evaluar la pertinencia de la DPA a la luz de los postulados que sustentaron su creación en 1974. Para ello el punto de partida fue la definición de lo que se entendería por coherencia regional, la cual corresponde a una propiedad de las regiones que se encuentran estructuradas de acuerdo a los patrones establecidos por la regionalización de CONARA 1974- de constituirse como entidades con mayor o menor grado de homogeneidad territorial, social y económica. De esta manera surge el Índice de Coherencia Regional, el que reclasificó en cinco criterios los principales fundamentos de la regionalización actual.

La segunda etapa se centró en aspectos cualitativos para evaluar la división político administrativa, esto considerando que no todos los fundamentos que guiaron el proceso de regionalización podían ser llevados a un indicador medible del índice de coherencia regional. Por otra parte, y a partir de este análisis se enunciaron una serie de elementos y propuestas a considerar en futuras evaluaciones de la DPA.

Las etapas metodológicas consideradas en el estudio se muestran en los siguientes diagramas.

Diagrama 1 Etapa metodológica I

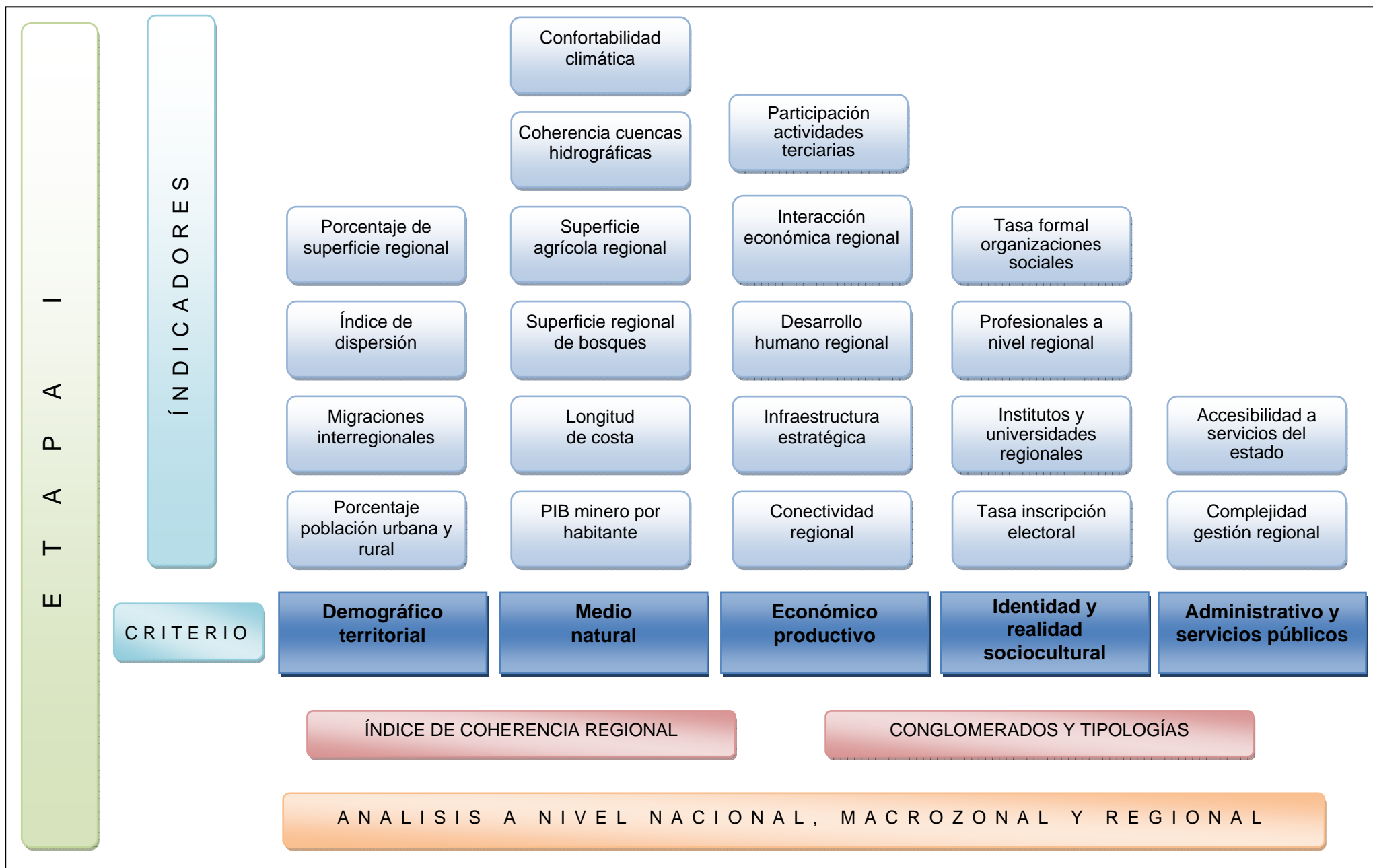
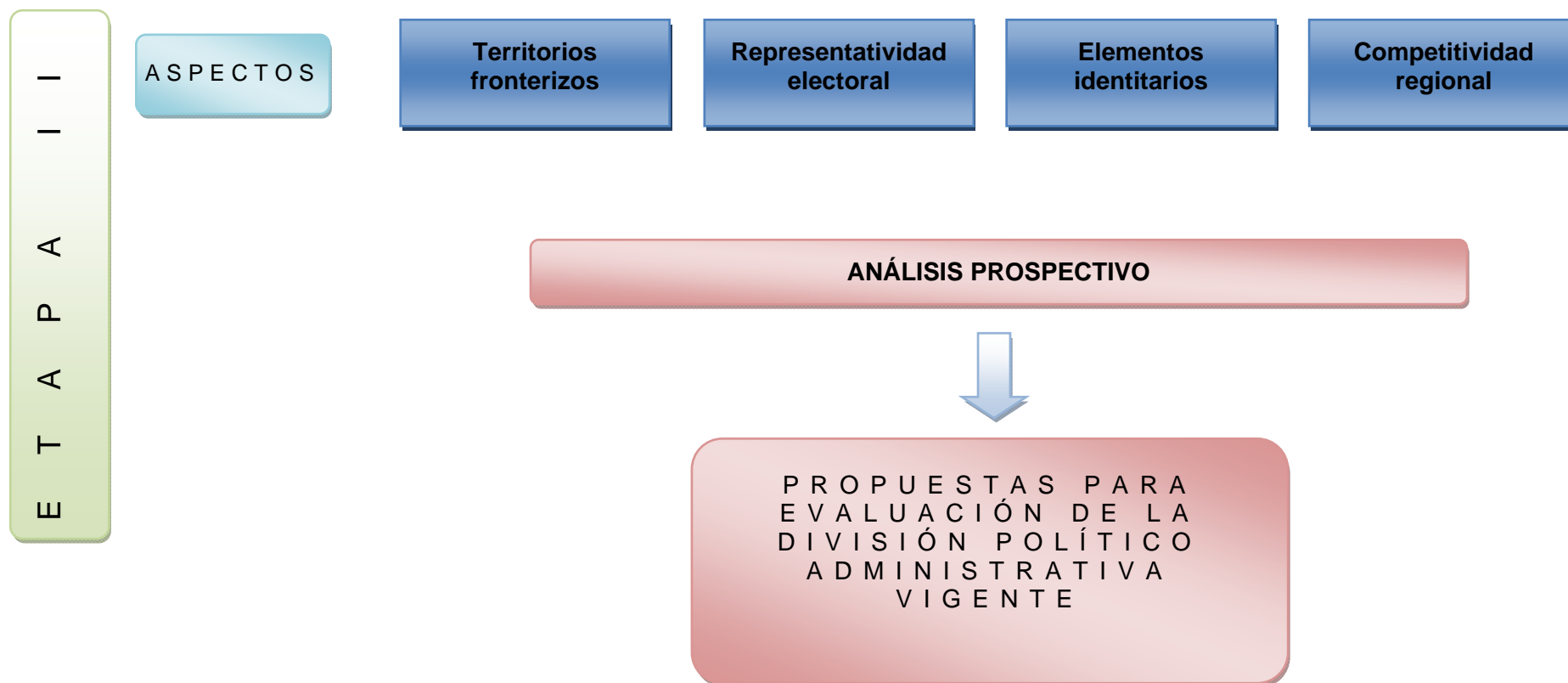


Diagrama 2 **Etapa metodológica II**

2.1 Definición de los criterios e indicadores que componen el Índice de Coherencia Regional (ICR)

Para aproximarse a una propuesta de modelo que permitiera la evaluación de la actual división político administrativa, se debe considerar como punto de partida, que la regionalización convive desde siempre con los diversos intereses y conflictos entre los actores locales y poderes centrales y debe adaptarse a los fenómenos sociales de cada época, siendo importante considerar que lo definido como funcional por ejemplo en el año 1974 puede o no ser similar en el 2007. Esto queda manifestado en los postulados que fueron planteados en la creación de las regiones de CONARA vistos anteriormente.

Los criterios utilizados para la conformación de las regiones en el año 1974 se pueden interpretar y resumir en los siguientes:

- Población: con sus características de urbana, rural, tasa de crecimiento, actividad económica.
- Sistema de centros poblados: número y tamaño.
- Territorio: superficie, porcentaje de los nacional y regional y densidad de habitantes por Km².
- Relieve: Hoyas hidrográficas y altas cumbres.
- Recursos naturales: actuales y potenciales.
- Accesibilidad: según el caso de capitales regionales o microregionales, porcentajes de población y territorio servido.
- Flujos y dependencias: modelo de interacción de bienes y servicios, flujos gravitacionales, de transporte, telefónicos y atracción hospitalaria.
- DPA anterior y la fórmula de la hipótesis: referencia a las 25 antiguas provincias.
- Distritos de Interés Fronterizo zonas de interés geopolítico.

Del listado anterior se desprenden variables que fue fundamental considerar y actualizar para la evaluación del funcionamiento de la DPA en el día de hoy; sin embargo, se creyó oportuno incluir nuevos indicadores que otorgaran una visión más completa del funcionamiento del espacio regional en temas que no son abordados en profundidad en los indicadores de 1974, como por ejemplo los aspectos económicos y administrativos, entre otros que fueron abordados en esta evaluación 2007.

Lo anterior demuestra que son determinantes entonces los criterios a utilizar al momento de planificar, y que estos deben adaptarse a la realidad de la población involucrada en el proceso. Estos criterios a lo largo de la historia chilena, muchas veces se han basado en decisiones políticas, relacionadas con establecer divisiones político administrativas que otorguen al gobierno central la posibilidad de ejercer sus facultades intentando la descentralización territorial, más que con un perfil socio territorial que identifique a la población que conforma una región.

Por tanto, la utilización de una multiplicidad de criterios, considerando tanto variables físicas como humanas para el análisis de las actuales unidades político-administrativas, permitió obtener el índice de coherencia regional.

2.2 Determinación de criterios y ponderación

La determinación de los criterios e indicadores se realizó en conjunto con la contraparte técnica. Para cada indicador se precisaron las fuentes de información, privilegiando aquella que se encontrara disponible para todo el país. Esto permitió también la agrupación de variables y el ajuste de las escalas de análisis en distintos niveles.

2.3 Método de priorización de indicadores

Para la asignación de ponderaciones a los criterios e indicadores que componen el índice, se utilizó el método de priorización, que corresponde a una votación realizada en una consulta a expertos de SUBDERE y del equipo consultor². El método consideró dos actividades que se explican a continuación.

La primera actividad correspondió a la determinación de la relevancia de los indicadores considerados en cada uno de los criterios del estudio, otorgándoles prioridades alta, media y baja. Una vez realizada la votación por parte de los asistentes a la reunión de expertos, se obtuvo un peso final de cada indicador, producto de la multiplicación de la cantidad de votos otorgados al indicador en cada prioridad por un factor asignado anteriormente (factor 2 para alta prioridad, 1 para prioridad media y 0 para baja prioridad).

Una vez obtenido el peso final de cada indicador, se sumaron para la obtención del valor total de cada uno de ellos dentro del estudio. Este valor corresponde al 100%, pudiendo de esta forma llevar el valor dado a cada indicador a porcentaje. El resultado obtenido se observa en el cuadro N°2.

² Expertos que participaron en definición de ponderación (en orden alfabético): Gastón Aliaga, geógrafo; Federico Arenas, geógrafo; Alejandra De La Barra, ingeniero comercial; Rodrigo Hidalgo, geógrafo; Carla Marchant, geógrafo; Luciano Ortiz, historiador; Macarena Perez, geógrafo; Alejandro Salazar, geógrafo; Benjamín Valle, geógrafo.

Cuadro 2 Ponderaciones de criterios e indicadores

Criterio	%	Indicador	Porcentaje Del criterio	Porcentaje del total
Demográfico territorial	20.55	Porcentaje de superficie regional	23	4.74
		Índice de dispersión	38.5	7.90
		Análisis de migraciones interregionales	25.6	5.27
		Porcentaje de población urbana y rural	12.9	2.64
Medio natural	17.81	Índice de confortabilidad climática modulado por población	13.8	2.46
		Coherencia de cuencas hidrográficas con límites regionales	3.5	0.61
		Superficie agrícola regional	27.7	4.91
		Superficie regional de bosques	20.6	3.68
		Longitud de costa	17.4	3.08
		PIB minero por habitante	17	3.07
Económico productivo	26.02	Porcentaje de participación en actividades terciarias	17.3	4.51
		Grado de interacción económica regional	29.5	7.63
		Índice de Desarrollo Humano Regional	18.6	4.86
		Análisis de infraestructura estratégica	16	4.16
		Índice de conectividad regional	18.6	4.86
Identidad y realidad sociocultural	21.92	Tasa formal de organizaciones sociales	26.9	5.90
		Porcentaje de población regional con educación universitaria	21.3	4.64
		Presencia de institutos profesionales y universidades regionales	30.7	6.74
		Tasa de inscripción electoral por región	21.1	4.64
		Accesibilidad a servicios del estado	67.8	9.30
Administrativo y servicios públicos	13.70	Complejidad de gestión regional	32.2	4.40

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Una vez obtenidos los valores de cada indicador, se ponderaron dichos resultados de acuerdo a los porcentajes de ponderación total otorgados a cada indicador. Los resultados ya ponderados de cada indicador fueron sumados dentro de su criterio para obtener el valor final del criterio. Una vez obtenidos los valores finales por criterio se procedió a realizar la siguiente sumatoria para obtener el Índice de Coherencia Regional:

Índice de Coherencia Regional = Criterio 1 + Criterio 2 + Criterio 3 + Criterio 4 +Criterio 5

2.4 Escalas de interpretación de los resultados

Dado que la coherencia regional debe ser entendida tanto en su globalidad (resultados del índice a nivel país), como también por la particularidad de las llamadas “coherencias parciales”, definidas por los criterios que componen dicho índice, se utilizaron tres maneras de interpretación de los resultados que se detallan a continuación.

2.4.1 Interpretación de resultados de criterios por macrozona

Para establecer una comparación más pertinente, se consideraron los resultados obtenidos en cada criterio por las regiones, en comparación a la macrozona a la cual pertenecen. Se entenderá por macrozona a la agrupación de regiones que poseen relaciones de intercambio comunes, con vocaciones territoriales, funcionales y económico – productivas similares, es decir que presentan una configuración territorial comparable. A partir de los principios que guiaron la regionalización del año 1974, como también elementos generados durante la discusión de este tema al interior del equipo, se definieron los principales factores a considerar para la determinación de las macrozonas a usarse en el análisis de los resultados de este estudio.

La definición final de las macrozonas es el resultado de la expertiz de los miembros del equipo consultor y tiene cierto grado de arbitrariedad. No obstante, esta definición fue aceptada por la contraparte técnica y tiene grados de coincidencia con definiciones anteriores, como la establecida por CORFO.

La macrozona del desierto se compone de las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo; se caracteriza principalmente por una homogeneidad geográfica en los ámbitos climáticos y físicos. El desierto de Atacama o el semidesierto predominan en toda esta macrozona, por lo que los poblados se concentran en los sectores costeros o en las escasas quebradas o ríos que cruzan esta zona. Las actividades económicas predominantes corresponden a la minería, las actividades pesqueras, los servicios en las ciudades principales y una incipiente agricultura que comienza a consolidarse hacia la Región de Coquimbo. Esta macrozona tiene una extensión territorial que la asimila al Norte Grande definida en la regionalización de CORFO.

La macrozona faja central metropolitana concentra las regiones de Valparaíso, Metropolitana y del Libertador General Bernardo O’ Higgins. Presenta como principal característica la presencia de las principales áreas metropolitanas del país y sus respectivas áreas de influencia. Las actividades económicas que predominan en esta macrozona corresponde a los servicios en las grandes áreas metropolitanas y la agricultura en sus respectivos hinterlands. La región del Libertador General Bernardo O’ Higgins presenta relaciones de intercambio y complementación económica con la Metropolitana en el sentido de consumo de la producción regional y con la región de Valparaíso para el transporte de sus mercancías hacia el exterior del país. Como se ha observado el principal factor de homogeneidad de esta macrozona es el económico, sin embargo en sentido geográfico también existe una uniformidad en los ámbitos físicos y climáticos.

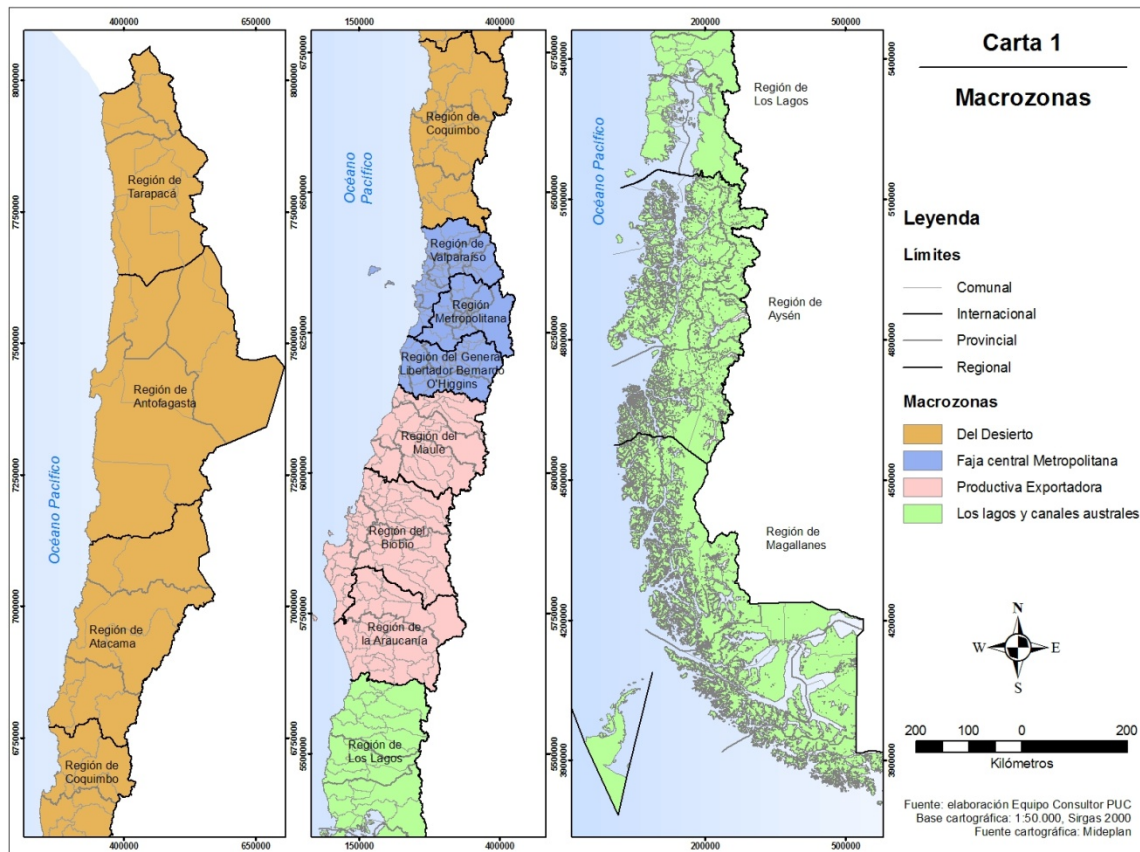
Las regiones del Maule, del Biobío y de la Araucanía han sido agrupadas en la macrozona productiva exportadora. A pesar de poseer una alta homogeneidad física y climática, esta macrozona se define por las actividades económicas principales que se desarrollan en su interior. En las tres regiones mencionadas las actividades relacionadas con el agro o lo forestal predominan en cuanto a la extensión territorial. Las áreas metropolitanas que se presentan en esta zona actúan como centros de servicios, pero la importancia en la economía regional es mucho menor a la que se presenta en la macrozona central metropolitana.

La macrozona de Los Lagos y canales australes se caracteriza por tener una geografía abrupta en la cual la accesibilidad regional posee muchas barreras físicas. La presencia de fiordos, canales e islas predomina en esta macrozona y la homogeneidad física y climática se presenta en gran parte de ella. Las comunas del sector norte de la Región de Los Lagos son las únicas que se alejan de estas características. Sin embargo la principal función económica de esta región se relaciona con sus aptitudes marítimas y pesqueras, por lo que presentan una mayor homogeneidad económica con las regiones de Aysén y Magallanes. Al igual que la macrozona del Desierto la población tiende a concentrarse en sectores de mayor accesibilidad y donde las condiciones físicas sean más benevolentes y aptas para la vida.

De acuerdo a lo anterior el equipo consultor estableció una categoría funcional de macrozonas que permitiera la comparación entre regiones, el resultado de esta clasificación se presenta en el mapa N° 1.

Mapa 1

Macrozonas del estudio



2.4.2 Determinación de umbrales por criterio

Para interpretar los valores específicos de cada indicador, se utilizó el método estadístico de análisis del histograma de distribución de frecuencias de datos. La ventaja de este método es que permite definir cuartiles a partir de un análisis del comportamiento de un grupo de datos. Con esto se obtienen cuatro rangos que, si bien no han sido utilizados en el modelo final, permiten interpretar los valores obtenidos por una región en cada indicador.

El método de cuartiles divide un grupo ordenado de datos en cuatro partes ordenadamente iguales. Existen tres cuartiles denotados usualmente Q1, Q2, Q3. El segundo cuartil es precisamente la mediana. El primer cuartil, es el valor en el cual o por debajo del cual queda un cuarto (25%) de todos los valores de la sucesión (ordenada); el tercer cuartil, es el valor en el cual o por debajo del cual quedan las tres cuartas partes (75%) de los datos.

Para cada indicador se obtuvieron cuartiles que definieron cuatro rangos para el modelo de evaluación a nivel nacional. De esta forma para cada indicador se obtuvo una valoración como esta (Cuadro N° 3).

Cuadro 3 Ejemplo de valoración de cuartiles

Valor Indicador A	Valoración otorgada
	Muy alto
	Alto
	Media
	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC

En el caso del análisis a nivel de macrozonas, se asignó de forma directa los rangos y el valor asignado al resultado obtenido de los indicadores. Esto porque cada macrozona está formada por tres o cuatro regiones, por lo tanto no se puede realizar ningún tipo de análisis estadístico para asignar umbrales. Se determinó que cada uno de los valores obtenidos dentro de la macrozona tendrán la categoría de alto, medio o bajo y el puntaje asignado para ese umbral al momento de ingresar al modelo. Así, para el análisis a nivel de macrozona se obtuvo un cuadro como el que se presenta a continuación.

Cuadro 4 Ejemplo de valoración de indicadores en cada macrozona

Macrozona	Valor Indicador A	Nivel indicador
Del desierto		Alto
		Medio
		Bajo
Faja central		Alto
		Medio
		Bajo
Productiva Exportadora		Alto
		Medio
		Bajo
Los lagos y canales australes		Alto
		Medio
		Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Cabe destacar que existe una excepción. Para el caso de la Macrozona del Desierto al tener cuatro regiones se utilizó la “función compuesta condicional” que permite asignar los puntajes a cada unidad según el promedio de los valores obtenidos mediante el siguiente método:

$$R_{\text{sup}} = \frac{P_{\text{max}} - P_{\text{med}}}{X_{\text{max}} - \bar{X}}$$

$$R_{\text{inf}} = \frac{P_{\text{med}} - P_{\text{min}}}{\bar{X} - X_{\text{min}}}$$

$$P_i = \{X_i \geq \bar{X} \longrightarrow P_{\text{med}} + (X_i - \bar{X}) \times R_{\text{sup}}\}$$

$$P_i = \{X_i < \bar{X} \longrightarrow P_{\text{min}} + (X_i - X_{\text{min}}) \times R_{\text{inf}}\}$$

Donde:

P_i = Puntaje a calcular

X_i = Valor de la observación i de la variable

\bar{X} = Promedio de la variable original

P_{med} = Valor del puntaje asignado al valor promedio

P_{min} = Valor del puntaje asignado al valor mínimo de la variable

P_{max} = Valor del puntaje asignado al valor máximo de la variable

X_{min} = Valor mínimo de la variable

X_{max} = Valor máximo de la variable

2.4.3 Interpretación del Índice de Coherencia Regional

Este análisis fue realizado a partir de categorías definidas mediante el uso de cuartiles para clasificar las regiones del país. Los rangos finales del Índice de Coherencia Regional se presentan en el cuadro N° 5.

Cuadro 5 Niveles de coherencia regional

Valor Índice Coherencia Regional	Nivel de coherencia regional
0,378 a 0,431	Bajo
0,432 a 0,472	Medio
0,473 a 0,507	Alto
0,508 a 0,570	Muy alto

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.5 Análisis tipológico de la coherencia regional

Los resultados del Índice de Coherencia Regional deben ser comprendidos e interpretados en base al comportamiento particular de cada criterio, por esto se realizó un análisis estadístico que permitiera generar grupos de regiones con características similares en cuanto a los criterios. A partir de los resultados obtenidos en cada uno de los criterios, se determinó realizar un análisis estadístico con el objetivo de generar tipologías de regiones para la descripción de resultados a nivel nacional. Para ello, se utilizó el análisis de clasificación de conglomerados de K-medias, el cual genera clusters a partir de la distancia de cada caso al centro teórico de este. Este análisis estadístico se realizó en el software estadístico SPSS 12.0 el cual provee un modulo de generación automática de conglomerados a través de K-medias³. De esta forma se generaron cuatro grupos tipológicos de regiones basados en los resultados obtenidos en este análisis de conglomerados.

Cada uno de estos grupos tipológicos de regiones estará caracterizado por aspectos negativos y positivos en cada criterio, interpretación que se obtiene a partir del cuadro de centros iniciales de cada conglomerado.

³ Se ha privilegiado el uso de método de K-medias debido a que es el que presenta mejor rendimiento para la clasificación de los valores obtenidos en este estudio debido a que permite procesar un número ilimitado de casos y el usuario puede definir la cantidad de conglomerados a obtener.

2.6 Descripción de criterios e indicadores

Los postulados considerados por CONARA para su regionalización impulsada en 1974, fueron reclasificados en cinco criterios que se presentan a continuación.

2.6.1 Criterio Demográfico Territorial

Este criterio consta de cuatro indicadores expuestos a continuación y en la composición del modelo ICR posee una ponderación de 20.55%.

2.6.1.1 Porcentaje de superficie regional

La extensión territorial es el soporte básico sobre el cual se sustenta la jurisdicción. Este dato representa un valor que estará asociado a la proporción mínima de territorio que debe tener un espacio con categoría de región según referencia macrozonal.

Para el análisis a nivel nacional se sostiene la hipótesis que plantea que a mayor superficie regional, tanto a nivel nacional como macrozonal, se dificultan las condiciones para una administración eficiente. Por el contrario en el caso de las regiones cuya superficie es menor, las condiciones potenciales para una administración adecuada son mayores.

Utilizando cartografía 1:50.000 en formato digital provista por la contraparte técnica se determinó la superficie total del país y de cada región a través del uso de herramientas de análisis espacial del SIG ArcGIS 9.1. No fue considerado el Territorio Antártico como parte de la Región de Magallanes. A nivel nacional se obtuvieron los siguientes umbrales, estableciendo los grados de dificultad de administración del territorio (Cuadro N° 6).

Cuadro 6 Rangos de grado de dificultad de administración del territorio, nivel país

% de superficie regional con respecto al país	Grado de dificultad de administración del territorio
2,03 – 4	Muy alto
4,01 – 5,35	Alto
5,36 – 9,97	Media
9,98 – 18,41	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada superficie regional con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (Cuadro N° 7).

Cuadro 7 Rangos de grado de dificultad de administración del territorio según macrozona

Macrozona	% de Superficie regional	Grado de dificultad de administración del territorio
Del desierto	5,35	Alto
	9,97 - 7,80	Medio
	16,61	Bajo
Faja central	2,15	Alto
	2,14	Medio
	2,03	Bajo
Productiva Exportadora	4,89	Alto
	4,20	Medio
	4,00	Bajo
Los lagos y canales australes	18,41	Alto
	13,62	Medio
	8,83	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.1.2 Índice de dispersión

El análisis de la configuración espacial de las entidades pobladas que existen en el interior de una región permite conocer el comportamiento de sus habitantes en el medio en el que habitan. Tanto por factores físicos o de accesibilidad una región que no esté suficientemente consolidada presentará población concentrada, no utilizando en forma adecuada su territorio. Por lo tanto, una región cuyos poblados se encuentren concentrados tendrá más “espacios vacíos” y con ello una utilización menos eficiente de su territorio.

A partir de la distribución geográfica de todas las entidades pobladas del país a nivel regional y mediante el uso del modulo *Average Nearest Neighbor* de ArcGis, se determinó el Índice de vecindad para cada región, analizando las distancias medias entre las entidades pobladas que se encuentran dentro de sus límites administrativos.

Cabe mencionar que para este indicador se utilizaron distancias euclidianas, las cuales miden la distancia lineal entre poblados en vez de la distancia a través de la red vial. Las distancias euclidianas tienen la desventaja de que consideran al territorio como plano, sin limitantes de tipo físicas. Sin embargo, fueron utilizadas ya que permiten determinar la dispersión de mejor manera, ya que gran parte de los poblados considerados no poseen acceso a través de red vial, según las fuentes cartográficas provistas tanto por la contraparte técnica como por el equipo consultor.

El Índice de vecindad corresponde a la distancia media observada al vecino más cercano, dividida por la distancia media esperada al vecino más cercano:

$$R = \frac{\bar{d}_{obs}}{\bar{d}_{exp}}$$

Donde R es el índice de vecindad, \bar{d}_{obs} es la distancia media observada al vecino más cercano y \bar{d}_{exp} es la distancia media esperada al vecino más cercano, en una disposición aleatoria de puntos.

A mayor índice de vecindad se espera una mayor dispersión intraregional, lo que es sinónimo de mayores niveles de consolidación del territorio regional. Para el análisis del indicador se obtuvieron cuatro rangos a través del método de cuartiles, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 8 Rangos de grado de uso eficiente del territorio, nivel país

Índice de vecindad	Grado de uso eficiente del territorio regional
0.37 a 0.56	Muy alto
0.57 a 0.68	Alto
0.69 a 0.86	Media
0.87 a 1.01	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (Cuadro N°9)

Cuadro 9 Rangos de grado de uso eficiente del territorio según macrozona

Macrozona	Índice de vecindad	Grado de uso eficiente del territorio regional
Del desierto	0.62	Alto
	0.53 – 0.56	Medio
	0.44	Bajo
Faja central	0.87	Alto
	0.74	Medio
	0.68	Bajo
Productiva Exportadora	1.01	Alto
	0.97	Medio
	0.86	Bajo
Los lagos y canales australes	0.81	Alto
	0.6	Medio
	0.37	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.1.3 Análisis de migraciones interregionales

La dinámica demográfica de una región se ve influida por su capacidad de atraer población desde otras regiones, tanto por la búsqueda de mejores expectativas de vida como por la imagen positiva que la propia región proyecta. Se asume que una región próspera en materia de oportunidades para su población atraerá personas desde otras regiones. Por esto, en este modelo se evalúan de forma positiva los mayores niveles de inmigración regional y de forma negativa los niveles menores. Estos valores se obtuvieron a partir de la información proporcionada por el Censo 2002 en la variable: comuna en que vivía hace cinco años. Para el análisis individual del indicador se obtuvieron cuatro rangos (Cuadro N°10) a través del método de cuartiles ya explicado.

Cuadro 10 Grado de atracción demográfica regional, nivel país

% de población que vivía en otra región en 1997	Grado de atracción demográfica regional
10,1 a 12	Muy alto
7,1 a 10	Alto
6,1 a 7	Media
3 a 6	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (Cuadro N° 11).

Cuadro 11 Grado de atracción demográfica regional, según macrozona

Macrozona	% de población que vivía en otra región en 1997	Grado de atracción demográfica regional
Del desierto	10 a 11	Alto
	9,11	Medio
	8,51	Bajo
Faja central	6,91	Alto
	6,81	Medio
	3,89	Bajo
Productiva exportadora	6,59	Alto
	5,56	Medio
	4,58	Bajo
Los lagos y canales australes	12,77	Alto
	11,37	Medio
	6,25	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.1.4 Porcentaje de población urbana y rural

La importancia de las características urbanas y de ruralidad de las regiones del país radica en que las actividades propias de estas categorías poseen condiciones de crecimiento y sustentabilidad social diferenciadas. A partir de esta consideración se plantea que en el medio urbano es donde se crean mayores posibilidades de desarrollo para la población, por ser las actividades propias de este medio, generadoras de encadenamientos productivos.

Teniendo en cuenta este principio se formularon umbrales en los que el mayor valor asignado corresponde al porcentaje más alto de población urbana a escala nacional, y como contraparte el menor valor al porcentaje mínimo (Cuadro N° 12).

Cuadro 12 Nivel de variable porcentaje de población urbana a nivel país

% de población urbana	Nivel de la variable
92,61 - 97,68	Muy alto
82,11 - 92,60	Alto
70,28 - 82,10	Media
66,40 - 70,27	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A escala macrozonal se otorgaron los valores para cada región, dando un valor máximo al mayor porcentaje de población regional de la macrozona. El detalle de cada uno de estos se observa a continuación (cuadro N° 13).

Cuadro 13 Nivel de variable porcentaje de población urbana según macrozona

Macrozona	% de población urbana	Nivel de la variable
Del desierto	97,68454	Alto
	91,4613 - 94,06058	Medio
	78,06933	Bajo
Faja central	96,92	Alto
	91,56	Medio
	70,27	Bajo
Productiva Exportadora	82,10	Alto
	67,67	Medio
	66,40	Bajo
Los lagos y canales australes	92,6	Alto
	80,45	Medio
	68,43	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.2 Criterio medio natural y recursos naturales

Este criterio se compone de cinco indicadores y posee una ponderación de 17.81% en el modelo de coherencia regional.

2.6.2.1 Índice de confortabilidad climática modulado por población

El indicador de confortabilidad climática clasifica las regiones según sus condiciones climáticas predominantes, las que influyen o afectan el desarrollo de las actividades humanas. Se plantea, en términos generales, que los climas determinan, en función del comportamiento de las temperaturas y las precipitaciones, diferentes grados de habitabilidad de los territorios. De este modo se puede hablar de climas benignos o rigurosos para la actividad humana. Así las características de un clima extremo pueden condicionar la comunicación y la accesibilidad de ciertos territorios, como a su vez otros climas más “confortables” o menos agresivos, pueden potenciar el desarrollo de ciertas actividades productivas debido a las menores fricciones con el medio.

Teniendo en cuenta que las mayores concentraciones de población a nivel mundial se localizan en territorios con climas templados o mediterráneos, se construye una matriz de confortabilidad climática, la que corresponde a modificaciones de lo planteado por Fernández (1997), en su trabajo para definir la confortabilidad climática y diferenciar regiones climáticas. Lo anterior, fue asociado a la clasificación climática de Chile de Fuenzalida (CORFO, 1960), para conocer las características climáticas del territorio nacional. Se otorgó una valoración a cada grupo de climas (cuadro N°14) de acuerdo al grado de confortabilidad climática que ofrecen para el desarrollo de actividades.

Cuadro 14 Niveles de confortabilidad climática

Tipo de clima	Confortabilidad climática
Eti : Clima de tundra isotérmico ETH : Clima de tundra de altura BSH : Clima de estepa de altura EFH : Clima de hielo por efecto de la altura N15 : Clima trasandino con degeneración esteparia (Aysén) Cfc : Clima templado-frío con gran humedad	Baja
Cfb : Clima marítimo templado frío lluvioso de costa occidental BW : Clima desértico normal BWH : Clima de desierto marginal de altura BWh : Clima de desierto marginal bajo BSK : Clima de estepa fría BSt : Clima de estepa con gran sequedad atmosférica ET : Clima transandino con degeneración esteparia (Magallanes)	Media
BWn : Clima desértico con nubosidad abundante BSn : Clima de estepa con nubosidad abundante Cfa : Clima templado-cálido con lluvia todo el año (I. De Pascua) Cfsb1: Clima templado cálido con menos de 4 meses secos Cfsb2: Clima de costa occidental con influencia mediterránea Csb1 : Clima templado cálido con estación seca prolongada Csb2 : Clima templado cálido con estación seca y lluviosa semejante	Alta

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Una vez obtenidos los valores para todas las comunas de la región, se ponderó por el porcentaje de población regional que posee cada comuna. De esta forma se determinó que el promedio climático es el que caracteriza a la mayor parte de la población regional. Se obtuvo el promedio de estos valores, lo que se convierte en el valor final de promedio de confortabilidad climática regional. Para el análisis del indicador se obtuvieron cuatro rangos a través del método de cuartiles (cuadro N°15).

Cuadro 15 Nivel de confortabilidad climática, escala país

Promedio de confortabilidad climática regional	Nivel de confortabilidad Climática
0 a 0,8	Muy alta
0,9 a 1,5	Alta
1,6 a 2,3	Media
2,3 o más	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (cuadro N°16).

Cuadro 16 Nivel de confortabilidad climática, según macrozona

Macrozona	Promedio de Confortabilidad climática regional	Nivel de confortabilidad Climática
Del desierto	1,7	Alto
	2,4	Medio
	2,6	Bajo
Faja central	0,2	Alto
	0,5	Medio
	0,9	Bajo
Productiva exportadora	0,4	Alto
	0,9	Medio
	1,4	Bajo
Los lagos y Canales australes	0,8	Alto
	1,6	Medio
	1,9	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.2.2 Coherencia de cuencas hidrográficas con límites regionales

Una tendencia que ha surgido con fuerza durante la segunda parte del siglo XX ha sido la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad territorial para la planificación del desarrollo. Para un mejor funcionamiento de la DPA, se postula que las grandes cuencas no deberían estar en más de una región, esto porque un espacio natural único y homogéneo no debería estar fragmentado administrativamente, debido a que dificulta la gestión y el manejo de un mismo recurso.

Se determinaron las principales cuencas que fueron parte del proceso de delimitación regional. Una vez definidas se obtuvo el total de superficie de cada cuenca que no es coherente con el límite de la región, ya sea en déficit o superávit de superficie. Esta comparación permitió definir la coherencia entre cuencas hidrográficas y los límites regionales a los cuales se suscriben. A continuación se presenta la valoración que se otorgó a este índice de acuerdo a los valores obtenidos (Cuadro N° 17)

Cuadro 17 Coherencia entre cuencas hidrográficas y límites regionales, nivel país

Superficie (km ²) de incoherencia entre límites regionales y cuencas hidrográficas	Coherencia entre cuencas hidrográficas y límites regionales
236 – 1172	Muy alta
1173 – 2254	Alta
2255 – 5408	Media
5409 - 8170	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (cuadro N° 18)

Cuadro 18 Coherencia entre cuencas hidrográficas y límites regionales, según macrozona

Macrozona	Superficie (km ²) de incoherencia entre límites regionales y cuencas hidrográficas	Coherencia entre cuencas hidrográficas y límites regionales
Del desierto	317	Alto
	2254	Medio
	6233 - 8170	Bajo
Faja central	236	Alto
	1772	Medio
	1975	Bajo
Productiva exportadora	2181	Alto
	5408	Medio
	6062	Bajo
Los lagos y Canales Australes	270	Alto
	2960	Medio
	3777	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.2.3 Superficie agrícola regional

Este indicador expresa la dotación de recursos naturales con que cuentan las regiones, en este caso, el porcentaje de suelo productivo con respecto al total de la superficie regional, de acuerdo a la DPA vigente. Se postula que una región cuya superficie agrícola es mayor, posee una ventaja en su base económica, por lo que brindará mejores opciones para el desarrollo de actividades productivas.

La fuente de estos datos corresponde a información proveniente de la “Clasificación de las explotaciones agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según tipo de productor y localización geográfica” de ODEPA/INE (2000).

A continuación se presenta la valoración que se otorgó a este índice de acuerdo a los resultados obtenidos para el análisis de este indicador (cuadro N° 19).

Cuadro 19 Nivel de presencia de recurso agrícola, escala país

Porcentaje de superficie (ha) regional ocupado por explotaciones agrícolas	Nivel de presencia de recurso agrícola
89.69 – 95.58	Muy alta
85.29 – 89.68	Alta
26.83 - 85.28	Media
0.9 - 26.82	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (cuadro N° 20).

Cuadro 20 Nivel de presencia de recurso agrícola, escala macrozonal

Macrozona	Porcentaje de superficie (ha) regional ocupado por explotaciones agrícolas	Nivel de presencia de recurso agrícola
Del desierto	95.59	Alto
	26.81 – 14.43	Medio
	0.90	Bajo
Faja central	89.68	Alto
	89.60	Medio
	85.27	Bajo
Productiva exportadora	91.25	Alto
	90.83	Medio
	87.58	Bajo
Los lagos y Canales australes	68.56	Alto
	32.78	Medio
	14.99	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.2.4 Superficie regional de bosques

Este indicador expresa la dotación de recursos naturales con que cuentan las regiones; en este caso la información utilizada corresponde al porcentaje de suelo destinado a plantaciones forestales con respecto al total de la superficie regional, de acuerdo a la DPA vigente. Se postula que una región que posee un mayor porcentaje de superficie de plantaciones forestales posee una ventaja en su base económica, por lo que brindará mejores opciones para el desarrollo de actividades productivas. La información base de este indicador proviene del Catastro de Bosque Nativo de CONAF, en formato de cartografía digital. A partir de esta información espacial se definió el total de superficie regional ocupada por formaciones vegetales de bosque.

A continuación se presenta la valoración que se dio a este índice de acuerdo a los resultados obtenidos para el análisis de este indicador (cuadro N° 21).

Cuadro 21 Nivel de presencia recurso bosque, escala país

Porcentaje de superficie (km ²) regional ocupado por formaciones vegetales de bosque	Nivel de presencia de recurso bosque
76.72 – 98.08	Muy alta
47.6 – 76.71	Alta
4.53 – 47.59	Media
0 – 4.52	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (cuadro N° 22).

Cuadro 22 Nivel de presencia recurso bosque, escala macrozonal

Macrozona	Porcentaje de superficie (km ²) Regional ocupado por formaciones vegetales de bosque	Nivel de presencia de recurso agrícola
Del desierto	4.52	Alto
	3.78	Medio
	0	Bajo
Faja central	76.71	Alto
	61.5	Medio
	47.59	Bajo
Productiva exportadora	98.08	Alto
	97.75	Medio
	76.32	Bajo
Los lagos y Canales australes	92.88	Alto
	43.34	Medio
	16.06	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.2.5 PIB minero por habitante

La minería es uno de los recursos naturales que aportan mayores utilidades e ingresos económicos tanto a las regiones como al país. Se postula entonces que el producto interno bruto asociado a la actividad minera es un indicador del grado de desarrollo y dinamismo que esta actividad tiene dentro de la región.

La información utilizada en este indicador proviene del Índice de Competitividad Regional 2003 elaborado por SUBDERE. El dato específico corresponde a las series de 1995, 1997, 1999 y 2001 provenientes del Banco Central de Chile.

A continuación se presenta la valoración que se dio a este índice de acuerdo a los resultados obtenidos para el análisis de este indicador (cuadro N° 23).

Cuadro 23 Nivel de presencia de recurso minero, escala país

PIB minero (M\$) per cápita por región	Nivel de presencia de recurso minero
2.86 – 8.325	Muy alta
0.96 – 2.85	Alta
0.6 – 0.95	Media
0 – 0.5	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes (cuadro N° 24).

Cuadro 24 Nivel de presencia de recurso minero, escala macrozonal

Macrozona	PIB minero (M\$) per cápita por región	Nivel de presencia de recurso minero
Del desierto	8.325	Alto
	2.85	Medio
	0.525 – 1.35	Bajo
Faja central	0.625	Alto
	0.25	Medio
	0.1	Bajo
Productiva exportadora	0	Alto
	0	Medio
	0	Bajo
Los lagos y Canales australes	0.95	Alto
	0.5	Medio
	0	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.2.6 Longitud de costa

La longitud de costa que posee cada región del país es un indicador que expresa un acceso potencial a los recursos marítimos, como también la posibilidad de desarrollar actividades portuarias que son fuente importante de empleo y dinamismo económico de las regiones que las poseen. Se postula entonces que la DPA vigente distribuyó de manera diferenciada este recurso potencial, por lo tanto una región con una mayor longitud de costa posee una ventaja comparativa desde el punto de vista productivo.

La información utilizada en este indicador se obtuvo a partir de cartografía topográfica regular 1:50.000 provista por la contraparte técnica. Se utilizaron módulos de análisis espacial de ArcGis 9.1 que permiten determinar perímetros de territorios para obtener el valor final de longitud de costa a nivel regional.

A continuación se presenta la valoración que se dio a este índice de acuerdo a los resultados obtenidos para el análisis de este indicador.

Cuadro 25 Valoración indicador longitud de costa

Longitud de costa (km) a nivel regional	Nivel de presencia de recurso costa
869.63 – 63662.59	Muy alta
576.91 – 869.62	Alta
198.91 – 576.9	Media
0 - 198.9	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes.

Cuadro 26 Valores por macrozona indicador longitud de costa

Macrozona	Longitud de costa (km) a nivel regional	Nivel de presencia de recurso costa
Del desierto	829.62	Alto
	647.76 – 576.91	Medio
	460.12	Bajo
Faja central	547.47	Alto
	115.99	Medio
	0	Bajo
Productiva exportadora	636.94	Alto
	198.19	Medio
	115.49	Bajo
Los lagos y Canales australes	63662.59	Alto
	40703.79	Medio
	4628.4	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.3 Criterio Económico Productivo

Este criterio se compone de cinco indicadores y posee la ponderación más alta dentro del índice de coherencia regional, alcanzando un 26.02%.

2.6.3.1 Porcentaje de participación en actividades terciarias

Las actividades económicas de la población que habita en un territorio dan muestra del dinamismo de las economías locales. En este sentido, la orientación de la fuerza de trabajo es un buen reflejo de la estructura y evolución de la base económica regional, entendida como el sustento que genera la población activa para su propio bienestar. Para este indicador se usó el porcentaje de población por rama de actividad económica, con el fin de comparar el territorio de la unidad administrativa a evaluar con los valores promedios de la macrozonas. Los valores utilizados para este indicador fueron extraídos de los resultados del Censo 2002 (INE, 2003).

Se postula entonces que, dentro de los objetivos de la DPA vigente se encuentra el incentivar el desarrollo económico regional, por lo que una economía más desarrollada, se presentará mientras más actividades terciarias predominen. Estas tienden a ser las que concentran una mayor cantidad de empleos, siendo el reflejo y complemento de la madurez de otras actividades primarias e industriales.

A continuación se presenta la valoración que se dio a este índice de acuerdo a los resultados obtenidos para el análisis del indicador.

Cuadro 27 Valoración indicador participación en actividades terciarias

% regional de participación en actividades terciarias	Nivel de la actividad
78,49 - 82,33	Muy alto
69,89 - 78,48	Alto
69,43 - 69,88	Media
59,08 - 69,42	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes:

Cuadro 28 **Valores por macrozona indicador actividades terciarias**

Macrozona	% de participación en actividades terciarias	Nivel de la actividad
Del desierto	82,33	Alto
	77,74	Medio
	69,42 – 69,68	Bajo
Faja central	81,45	Alto
	79,60	Medio
	59,69	Bajo
Productiva exportadora	69,89	Alto
	69,81	Medio
	59,08	Bajo
Los lagos y Canales australes	78,48	Alto
	72,10	Medio
	64,76	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.3.2 *Grado de interacción económica regional*

El desarrollo de una región se ve potenciado si se presentan varios polos de dinamismo económico en su interior. El planteamiento de este indicador se basa en que la DPA vigente será más pertinente mientras mayor cantidad de polos de desarrollo existan dentro de una región, y así mayor será el dinamismo y la capacidad de intercambios económicos de ella. Esto tiene que ver claramente con el concepto de microregión más que con comunas propiamente tal, ya que la antigua definición de región, cuando aludía a que debía componerse de provincias, definía estas últimas como microregiones. Se define como polos de atracción económica a las comunas donde la mayor parte de la población económicamente activa no debe hacer abandono de ellas para trabajar. La premisa tras esta afirmación radica en que una comuna que posea una consolidación económica tal que permita que la mayor parte de sus habitantes no deban desplazarse para trabajar, presenta ventajas comparativas y competitivas a nivel regional que constituyen condiciones para ser definidas como polos de atracción económica.

A partir de información censal del año 2002 obtenida a través del programa *Redatam+SP* se definió el promedio regional del porcentaje de población económicamente activa que trabaja en su comuna de residencia. A partir de este promedio regional se determinó que las comunas que presenten un porcentaje sobre este valor serán definidas como polos de atracción económica.

Finalmente se determinó el porcentaje regional de comunas correspondientes a polos de atracción económica, el cual fue utilizado como indicador del grado de interacción económica regional. Mientras mayor sea el porcentaje de comunas consideradas como polo de atracción mayor será el grado de interacción económica regional.

A continuación se presenta la valoración que se dio a este índice de acuerdo a los resultados obtenidos para el análisis del indicador.

Cuadro 29 Valoración indicador de comunas polo de atracción

Porcentaje de comunas polo de atracción económica	Grado de interacción económica regional
61,30% a 70%	Muy alto
53,34% a 61,29%	Alto
44,45% a 53,33%	Medio
36,53% a 44,44%	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes.

Cuadro 30 Valores por macrozona indicador de comunas polo de atracción económica

Macrozona	Porcentaje de comunas polo de atracción económica	Grado de interacción económica regional
Del desierto	70%	Alto
	60%	Medio
	44,44%	Bajo
Faja central	66,66%	Alto
	52,63%	Medio
	36,53%	Bajo
Productiva exportadora	65,38%	Alto
	61,29%	Medio
	53,33%	Bajo
Los lagos y Canales australes	59,52%	Alto
	50%	Medio
	40%	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.3.3 Índice de Desarrollo Humano Regional

Se entiende por Desarrollo Humano el proceso de ampliación de las capacidades de las personas. Este proceso implica asumir, entre otras cosas, que el centro de todos los esfuerzos del desarrollo deben ser siempre las personas y que estas deben ser consideradas no sólo como beneficiarios sino como verdaderos sujetos sociales (PNUD, 2000).

El Índice de Desarrollo Humano considera a los siguientes factores principales:

1. Equidad: igualdad de oportunidades para todos. Especial énfasis se pone en la equidad del Desarrollo Humano entre hombres y mujeres, diversos grupos sociales, como también en la equidad territorial.
2. Potenciación: libertad de la personas para incidir, en su calidad de sujetos del desarrollo, en las decisiones que afectan sus vidas.

3. Cooperación: participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.
4. Sustentabilidad: satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de las generaciones futuras.
5. Seguridad: ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura con la confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro.
6. Productividad: participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado.

El planteamiento de este indicador se basa en que la DPA se diseña como una figura de la administración del Estado que posee variados objetivos, tales como la administración eficiente del territorio y el resguardo del bienestar general de la población; por ello el IDH fue utilizado como un reflejo del logro de este último objetivo.

Metodológicamente el nivel de logro en desarrollo humano se calcula comparando (para cada variable) el nivel de logro actual versus el valor mínimo de logro y la meta ideal a la que se aspira llegar (valores normativos). Estos valores normativos permiten comparar en cada caso cuánto se ha avanzado respecto del piso mínimo y qué tan cerca se ha llegado de esa meta ideal. Las variables consideradas, que originalmente están medidas en distintas unidades (años, pesos, porcentajes) y tienen rangos de variación diferentes; se homogenizan en una escala común de cero a uno, según la siguiente fórmula:

$$\frac{(\text{valor actual de la variable} - \text{valor logro mínimo})}{(\text{valor ideal a alcanzar} - \text{valor logro mínimo})}$$

Luego de combinar las variables al interior de cada dimensión, el Índice de Desarrollo Humano se calcula de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Estado Educativo} + \text{Longevidad} + \text{Nivel de Vida}}{3}$$

El valor final del IDH varía entre 0 y 1, el valor 1 representa el nivel ideal de Desarrollo Humano. Los IDH regionales se calculan con esta misma base metodológica, pero según las variables y ponderaciones específicas para cada dimensión.

Los valores utilizados para la determinación de rangos corresponden al promedio de diez años de resultados del Índice de Desarrollo Humano a nivel regional.

La interpretación de este indicador se realizó de acuerdo a la valoración otorgada, de acuerdo a los valores que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 31 Valoración Índice de Desarrollo Humano

Índice de Desarrollo Humano	Nivel de Desarrollo Humano
0,699 a 0,730	Muy alto
0,683 a 0,698	Alto
0,648 a 0,682	Medio
0,635 a 0,647	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores.

Cuadro 32 Valores por macrozona índice de desarrollo humano

Macrozona	Índice de Desarrollo Humano	Nivel de Desarrollo Humano
Del desierto	0,715	Alto
	0,697	Medio
	0,681 – 0,686	Bajo
Faja central	0,73	Alto
	0,693	Medio
	0,658	Bajo
Productiva exportadora	0,647	Alto
	0,637	Medio
	0,635	Bajo
Los lagos y canales australes	0,701	Alto
	0,667	Medio
	0,639	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.3.4 Análisis de Infraestructura Estratégica

En términos generales se considera como infraestructura estratégica aquella relacionada con equipamiento portuario, aeroportuario y pasos fronterizos. Este tipo de infraestructura es necesaria para apoyar las actividades económicas.

El planteamiento de este indicador señala que una DPA adecuada debe contemplar un nivel mínimo de infraestructura estratégica regional que le permita a ésta desarrollar sus actividades internas. La ausencia de ellos en ciertas regiones del país fue durante muchos años impedimento para el establecimiento de actividades económicas que impulsaran el desarrollo regional.

Para la construcción de este indicador, se realizó un catastro, con la identificación de la jerarquía (en el caso que correspondiese) de pasos fronterizos, puertos, aeropuertos y aeródromos a nivel nacional. Con este insumo se ponderó el total de estos elementos a nivel regional por la importancia que cada uno de ellos tiene en el contexto regional. De esta forma se determinó que los aeropuertos tendrán la mayor importancia a nivel regional y se

les asignó un valor de cuatro, los puertos le siguen con un valor de ponderación tres, pasos fronterizos con valor dos, y aeródromos con valor uno. Posteriormente estos cuatro valores fueron sumados y con esto se obtuvo el índice de infraestructura estratégica regional. Los niveles de infraestructura se presentan categorizados en el cuadro siguiente.

Cuadro 33 Valoración índice de infraestructura estratégica

Índice de Infraestructura Estratégica Regional	Nivel de Infraestructura Estratégica Regional
148 – 70	Muy alta
69 – 43	Alta
42 – 40	Media
39 - 24	Baja

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel macrozonal se establecieron los valores para cada región con respecto a la macrozona a la que pertenece. Los valores asignados son los siguientes.

Cuadro 34 Valores por macrozona índice de infraestructura

Macrozona	Índice de Infraestructura Estratégica Regional	Nivel de Infraestructura Estratégica Regional
Del desierto	42	Alto
	38	Medio
	24 – 27	Bajo
Faja central	43	Alto
	42	Medio
	40	Bajo
Productiva exportadora	71	Alto
	70	Medio
	58	Bajo
Los lagos y Canales australes	148	Alto
	81	Medio
	44	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.3.5 Índice de conectividad regional

El análisis de la accesibilidad es un elemento básico para apoyar la medición del grado de conectividad entre centros poblados. La conectividad representa el “grado de comunicación recíproca entre los nodos de la red vial”. Se postula entonces, que una región debe contar con una adecuada conectividad entre los centros poblados que la componen.

El grado de conectividad de cada región se calculó en base a la relación existente entre el total de centros poblados y la composición de la red vial, de esta forma se evalúa de forma positiva una región que tiene mayor cantidad de redes de comunicación vial y de forma negativa una que tiene mayor cantidad de centros poblados que conexiones viales

entre ellos. Para esto se utilizaron los Índices Beta y Gamma⁴ que evalúan la situación regional en cuanto a su conectividad de acuerdo a la relación entre centros poblados (nodos) y redes de comunicación vial (arcos), tal como se presenta en la siguiente fórmula:

$$\beta = \frac{a}{n}$$

Según lo anterior, “a” es el número de carreteras a nivel regional y “n” el número de centros poblados. Sin embargo, los resultados obtenidos por el índice beta no pueden ser comparados porque se presentan resultados muy disímiles entre grafos con distinta cantidad de nodos. Para esto se utiliza el Índice Gamma el cual ofrece la relación entre el número de arcos que tiene un grafo y el máximo posible, cuya fórmula es:

$$\gamma = 2a/n(n-1)$$

Este índice relaciona los valores obtenidos con el índice beta y el grado mayor de conectividad que podría tener este índice considerando el número máximo de arcos que se pueden trazar sin duplicarlos, entre un número determinado de nodos.

$$(\beta \text{ máximo} = (n-1)/2)$$

Se obtuvieron cuatro rangos a través del método de cuartiles para el análisis de los resultados de este indicador.

Cuadro 35 Valoración índice gamma

Índice gamma	Grado de conectividad intraregional potencial
0,00158 – 0,00329	Muy alto
0,00065 – 0,00157	Alto
0,00032 – 0,00064	Media
0,00013 – 0,00031	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores:

⁴ Estos índices permiten abordar el grado e intensidad de las relaciones funcionales que se establecen en el territorio con las distintas unidades espaciales, para determinar cuantitativamente el grado de relación existente entre el territorio estudiado y su entorno.

Cuadro 36 Valores macrozona índice gamma

Macrozona	Índice gamma de conectividad	Grado de conectividad intraregional
Del desierto	0,0018	Alto
	0,0004	Medio
	0,0001 – 0,0002	Bajo
Faja central	0,0033	Alto
	0,0024	Medio
	0,0016	Bajo
Productivo exportador	0,0013	Alto
	0,0010	Medio
	0,0003	Bajo
Los lagos y canales australes	0,0006	Alto
	0,0003	Medio
	0,0001	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.4 Criterio identidad y realidad sociocultural

Este criterio se compone de cuatro indicadores y posee una ponderación de 21.92% dentro del modelo de coherencia regional.

2.6.4.1 Tasa formal de organizaciones sociales

La cantidad y diversidad de las organizaciones sociales se relaciona con la capacidad de un grupo humano o colectividad para formar redes ciudadanas capaces de articular ideas y esfuerzos en pro de un objetivo común. Precisamente son ellas las que encauzan la opinión de las personas y grupos organizados de una colectividad, que constituyen finalmente el sustento de las iniciativas locales. De esta manera, la existencia de estas organizaciones es un aspecto inicial para el surgimiento y la consolidación de la identidad de una unidad administrativa territorial. Sin embargo, la participación ciudadana efectiva es uno de los indicadores más difíciles de construir debido a la falta de información al respecto.

Con el fin de evaluar comparativamente este aspecto dentro de la DPA vigente, se utilizó la Tasa Formal de Organización Comunitaria existente en el SINIM, la cual en términos generales relaciona la cantidad de organizaciones sociales de carácter territorial y funcional con personalidad jurídica vigente (Ley N°19.418), con el número de habitantes de 18 años y más en cada región.

A mayor valor del indicador, mayor será el número de organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigentes en la región, en relación a la población de 18 años y más, lo que será valorado de manera positiva, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 37 Valoración tasa formal de organizaciones sociales

Tasa formal de organizaciones sociales	Nivel de organizaciones sociales existentes en la región
25,177 - 35,831	Muy alto
18,42 - 25,176	Alto
16,038 - 18,419	Media
7,365 - 16,037	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores.

Cuadro 38 Valores macrozona tasa formal de organizaciones sociales

Macrozona	Tasa formal de organizaciones sociales	Nivel de organizaciones sociales existentes en la región
Del desierto	26,667	Alto
	25,176 – 22,805	Medio
	16,474	Bajo
Faja central	16,037	Alto
	15,869	Medio
	7,365	Bajo
Productiva Exportadora	21,550	Alto
	18,418	Medio
	17,596	Bajo
Los lagos y canales australes	35,831	Alto
	33,738	Medio
	11,607	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.4.2 Porcentaje de población regional con educación universitaria

El nivel educacional que posee la población de una región es un factor relevante para su desarrollo, puesto que denota una dotación mayor de capital humano calificado. Si en una región existe mayor cantidad de población con enseñanza universitaria se puede decir que dicha región tendrá una ventaja competitiva y refleja mejores perspectivas de desarrollo para ella y sus habitantes.

Para la construcción de este indicador se utilizaron datos del Censo 2002 para determinar el total de población regional con enseñanza universitaria y de esta forma obtener el porcentaje de ésta frente al total regional. Se obtuvieron cuatro rangos a través del método de cuartiles para el análisis de los resultados de este indicador.

Cuadro 39 Valoración indicador de porcentaje población universitaria

% de población con nivel universitaria	Nivel educacional de la población regional
13,91 – 16,51	Muy alto
11,34 – 13,90	Alto
9,40 – 11,33	Media
7,44 – 9,39	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores:

Cuadro 40 Valores macrozona porcentaje población universitaria

Macrozona	% de población con nivel universitaria	Nivel educacional de la población regional
Del desierto	15 a 16	Alto
	11,90	Medio
	10,45	Bajo
Faja central	16,51	Alto
	13,90	Medio
	7,44	Bajo
Productiva exportadora	11,33	Alto
	11,07	Medio
	7,47	Bajo
Los lagos y canales australes	13,53	Alto
	9,39	Medio
	9,11	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.4.3 Presencia de universidades regionales, institutos profesionales y centros de formación técnica

La presencia de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica en las diversas regiones del país es un indicador del grado de desarrollo potencial de estas, además de ser una expresión de identidad asociada a las características propias de la región. Por ello, en una región en la que exista un número mayor de estas instituciones, se amplían las oportunidades de acceso a instrucción de nivel superior sin tener que dejar la región, además de potenciar la identidad de la misma.

Para elaborar este indicador se generó un catastro de estos tres tipos de instituciones a nivel regional, otorgando una valoración a cada tipología de acuerdo a la importancia que proveen en el desarrollo de una región, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 41 Tipologías de centros de educación superior

Tipología de centro de educación superior	Valoración
Universidad	3
Instituto profesionales	2
Centro de formación técnica	1

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Se determinó el indicador de presencia de estas instituciones en la región sumando el total de estos y multiplicados por la valoración asignada, de la siguiente manera:

$$\text{PIES} = 5 * (\text{Total de universidades}) + 3 * (\text{Total de IP}) + \text{Total de CFT}$$

De esta forma se obtuvo un valor de Presencia de Instituciones de Educación Superior (PIES) para cada región. Se obtuvieron cuatro rangos a través del método de cuartiles para el análisis de los resultados de este indicador.

Cuadro 42 Valoración presencia de instituciones de educación superior

Valor de Presencia de Instituciones de Educación Superior	Presencia de Instituciones de Educación Superior
56,1 - 357	Muy alto
47,1 - 56	Alto
23,1 - 47	Media
3 - 23	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores.

Cuadro 43 Valores según macrozona presencia de instituciones de educación superior

Macrozona	Valor de Presencia de Instituciones de Educación Superior	Presencia de Instituciones de Educación Superior
Del desierto	51	Alto
	47	Medio
	17 - 23	Bajo
Faja central	357	Alto
	116	Medio
	33	Bajo
Productiva exportadora	108	Alto
	49	Medio
	38	Bajo
Los lagos y canales australes	56	Alto
	14	Medio
	3	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.4.4 Tasa de inscripción electoral por región

Este indicador entrega de manera indirecta información sobre la participación ciudadana en el proceso democrático, esto dado que hace referencia sólo a la intención de participar en el sistema electoral (inscripción) y no al sufragio efectivo. Para efectos del modelo, se considerará que una región con mayor cantidad de población con edad suficiente para estar inscrita en los registros electorales, da cuenta de una masa crítica de ciudadanos comprometidos con el destino del territorio en el que habitan.

El indicador se compone de la siguiente manera, se relacionó la cantidad total de inscritos en el servicio electoral al año 2005, modulado por la cantidad de población con derecho a sufragio, es decir los mayores de 18 años en adelante de acuerdo a la proyección de población INE para el año 2005.

La interpretación de los valores obtenidos, se realizó de acuerdo a la siguiente categorización.

Cuadro 44 Valoración tasa de inscripción electoral

Tasa de inscripción electoral por región	Participación electoral
78,508 - 89,357	Muy alto
77,161 - 78,507	Alto
72,205 - 77,160	Media
66,466 - 72,204	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores.

Cuadro 45 Valores macrozona tasa de inscripción electoral

Macrozona	Tasa de inscripción electoral por región	Participación electoral
Del desierto	75,04	Alto
	72,20	Medio
	68,53 – 66,47	Bajo
Faja central	77,24	Alto
	77,16	Medio
	67,15	Bajo
Productiva exportadora	78,68	Alto
	78,51	Medio
	78,50	Bajo
Los lagos y canales australes	89,36	Alto
	86,26	Medio
	67,15	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.5 Criterio Administrativo y Servicios Públicos

Este criterio se compone de dos indicadores y su ponderación alcanza a un 13.7% dentro del total del estudio.

2.6.5.1 Accesibilidad a servicios del Estado

Dentro del ámbito regional la presencia de servicios que provee el Estado es irregular, debido a que tiende a estar concentrada en las cabeceras provinciales y regionales. La población de sectores apartados de las capitales debe trasladarse muchas veces varios kilómetros para poder acceder a trámites necesarios para el desarrollo de actividades de diversos tipos. Con este indicador se busca medir la accesibilidad promedio que tienen los habitantes de la región a dichos servicios; se postula entonces que la DPA vigente debería asegurar el acceso a los servicios del Estado a todos los habitantes del país de manera expedita y eficiente.

Se solicitó a la contraparte técnica la elaboración de una lista de los principales servicios mínimos que debían estar presentes para el desarrollo de actividades de todo tipo. De esta forma se llegó a determinar la presencia de servicios que debían estar presentes en la cabecera provincial o en su defecto en la cabecera regional. La lista de los servicios definidos por SUBDERE y utilizada en el estudio es la siguiente:

1. Fonasa
2. Serviu
3. Corfo
4. Fosis
5. Fonadis
6. Teletón
7. Dirección de aguas
8. Inspección del trabajo
9. INP
10. Indap y agencias
11. SII
12. Registro civil
13. Defensoría penal regional
14. Tribunal oral en lo penal
15. Fiscalía
16. Banco Estado

Posteriormente, se elaboró un catastro de la presencia de estos servicios a nivel regional para todo el país. En caso de que un servicio no estuviera presente en la cabecera provincial se determinaba que la población debía recurrir a la capital regional. Utilizando herramientas de análisis espacial que provee *ArcGis* 9.2 se determinaron las distancias en kilómetros desde cada cabecera comunal hasta cada servicio, ya sea este presente en la cabecera provincial o en su defecto en la capital regional. Estas distancias fueron multiplicadas por la velocidad promedio de acuerdo al tipo de carpeta predominante en las carreteras que conectan ambas cabeceras, velocidades que según información de Vialidad - MOP son las siguientes:

Cuadro 46 Velocidades promedio por tipo de carpeta

Tipo de carpeta	Velocidad promedio (Km/Hr)
Tierra	30
Ripio	50
Cemento – Asfalto	70

Fuente: Elaboración equipo consultor PUC, en base a MOP.

A partir de la matriz de horas de viaje a los servicios definidos desde cada comuna, se obtuvo el promedio de estos valores, que es el valor que se utilizó como indicador de accesibilidad a los servicios mencionados para cada comuna. Este valor fue ponderado por el porcentaje regional de población de cada comuna para, mediante una suma obtener el promedio de accesibilidad regional a servicios.

La interpretación de los resultados se realizó de acuerdo a los siguientes rangos establecidos.

Cuadro 47 Horas de viaje

Horas de viaje promedio regional	Accesibilidad a servicios del estado
0,510 – 0,890	Muy alto
0,891 – 1,010	Alto
1,011 – 2,210	Media
2,211 – 4,350	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Para el análisis macrozonal, se consideró el supuesto descrito anteriormente, asignando los siguientes valores.

Cuadro 48 Valoración macrozona horas de viaje

Macrozona	Horas de viaje promedio regional	Accesibilidad a servicios del estado
Del desierto	0,89 – 1,01	Alto
	2,08	Medio
	3,26	Bajo
Faja central	0,53	Alto
	0,73	Medio
	1,51	Bajo
Productiva exportadora	0,58	Alto
	0,95	Medio
	0,98	Bajo
Los lagos y canales australes	1,67	Alto
	4,05	Medio
	4,35	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.6.5.2 Complejidad de gestión regional

La división político administrativa del país se compone de regiones, provincias y comunas. Una mayor cantidad de comunas por región, denotará una mayor complejidad para la gestión regional, debido a que la toma de decisiones pasa por una mayor cantidad de entes estatales.

Este indicador se basa en el total de comunas por región. Se definieron cuartiles de acuerdo al grado de complejidad de gestión regional para el análisis de los resultados de este indicador, tal como se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 49 Valoración índice de gestión territorial

Cantidad de comunas por región	Complejidad de gestión regional
39 - 52	Muy alto
31 - 38	Alto
11 - 30	Media
9 - 10	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Por otra parte para el análisis a nivel de macrozona se aplicó el método ya expuesto de definición de categorías, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 50 Valores macrozona índice de gestión territorial

Macrozona	Cantidad de comunas por región	Complejidad de gestión regional
Del desierto	15	Alto
	10	Medio
	9	Bajo
Faja central	52	Alto
	38	Medio
	33	Bajo
Productiva exportadora	52	Alto
	31	Medio
	30	Bajo
Los lagos y canales australes	42	Alto
	11	Medio
	10	Bajo

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

2.7 Etapa 2: análisis cualitativo y prospectivo de la DPA

La segunda fase de la metodología correspondió al análisis cualitativo y prospectivo de la división político administrativa, cuyo objetivo fue hacer una revisión de los fundamentos cualitativos de la DPA vigente, además de establecer una visión complementaria al modelo que establece la coherencia regional. En este sentido en esta etapa se consideró la incorporación de una serie de elementos que no fueron ingresados al modelo, ya sea por que atañen a fundamentos que no podían ser llevados a un indicador, como también a otros aspectos relacionados con el desempeño de las regiones.

Por otro lado, este análisis buscó también establecer una serie de propuestas para la evaluación futura de la DPA. Los elementos considerados en esta etapa fueron:

- *Elementos identitarios*: la discusión con respecto a este tema se enfoca en el cambio del paradigma histórico y las nuevas formas de construcción de las identidades regionales emergentes.
- *Representatividad electoral*: en este punto se analizó el grado de representatividad que posee el modelo vigente en relación a los elementos que conforman los sistemas electorales.
- *Territorios fronterizos*: este elemento correspondió a uno de los fundamentos principales de la regionalización de CONARA, por lo que tuvo un impacto importante en la configuración regional que se estableció.
- *Competitividad regional*: este elemento puede ser considerado una consecuencia directa de la forma y magnitud en que la DPA vigente ha impactado en el destino de las regiones, tanto en aspectos de base, como la dotación de recursos naturales, el dinamismo del sistema económico regional o en el desarrollo de ciencia, investigación e innovación, por lo que conocer el desempeño de dichos aspectos resulta de especial interés para evaluar el estado actual de las regiones en estas materias.

Para la elaboración de estos análisis se trabajó con distintos tipos de información primaria y secundaria que respaldó y justificó la pertinencia de incorporar estos cuatro elementos.

2.7.1 Elementos Identitarios

La sociedad chilena se encuentra constituida por una diversidad de grupos humanos que tanto desde su identidad particular, como en su conjunto, conforman la diversidad de la nación chilena.

Actualmente, la histórica demanda de identidad unitaria nacional por parte del Estado, asociada a los procesos de globalización, se ven contrapuestos a la diversidad que caracteriza la construcción del país, como a la visibilidad actual de reivindicaciones y surgimiento de identidades locales, las cuales se alejan de la compleja búsqueda de la identidad nacional. Así, las tendencias observadas sobre el fortalecimiento de identidades regionales y locales a nivel mundial, producto de los procesos de globalización, le imponen al Estado chileno responder a una creciente necesidad de búsqueda o redescubrimiento de referentes más cercanos como fuentes de identidades regionales y/o locales.

En este contexto y como complemento a los resultados obtenidos en el Índice de Coherencia Regional en el criterio de identidad y realidad sociocultural, se realizó un análisis cualitativo y prospectivo que consideró aspectos identitarios relevantes en el contexto actual, como por ejemplo el cambio de paradigma histórico en la construcción del sistema regional, la crisis de las regiones tradicionales y la formación de nuevas identidades territoriales. Lo anterior fue complementado con una reflexión acerca del panorama regional emergente y como se forja en la actualidad una nueva manera construcción de identidad que no se condice necesariamente con los límites administrativos vigentes.

2.7.2 Representatividad electoral

Para este aspecto del estudio se realizó un análisis de la representatividad electoral regional, tomando como base los elementos fundamentales que componen un sistema electoral (tipo de sistema, magnitud de los distritos, fórmula matemática, barreras o umbrales de entrada, entre otros). Estos elementos permitieron realizar un análisis crítico del sistema electoral chileno en el contexto de la DPA vigente, además de establecer una serie de propuestas orientadas a corregir las distorsiones que el sistema presenta actualmente.

2.7.3 Territorios fronterizos

Este elemento correspondió a uno de los factores fundamentales que sustentaron la actual DPA vigente en el país, se estimaba que “una región constituía una parte del territorio nacional con características determinadas que debía facilitar el desarrollo económico y social del país, además de asegurar la integración del territorio nacional” (CONARA, 1976). Bajo este esquema, las zonas fronterizas poseían especial interés para los objetivos de administración del Estado.

Se abordó en este punto la relación existente entre los objetivos planteados al momento de realizarse el proceso de regionalización y la pertinencia de este concepto, considerando las particularidades actuales en cuanto a materias de seguridad nacional y desarrollo de las áreas fronterizas se refiere. Para ello se analizaron las siguientes variables relativas a la situación actual de poblamiento de las zonas fronterizas (comunas) del país, a saber:

- Índice de Desarrollo Humano de comunas fronterizas (IDH)
- Densidad de población comunal
- Crecimiento demográfico comunal intercensal
- Localización de pasos fronterizos

2.7.4 Competitividad regional

De acuerdo a lo establecido por SUBDERE (2003), la competitividad regional es entendida como la capacidad o potencial del sistema económico regional para generar y mantener, en forma sostenida, el crecimiento del ingreso per cápita de sus habitantes; esta capacidad es medida por el **índice de competitividad regional**, que permite reconocer las potencialidades que tienen las regiones para promover el desarrollo económico y social de quienes habitan su territorio, detectar ámbitos con mayores o menores grados de fortaleza o debilidad, contribuir a delinear trazas para la formulación de políticas públicas y aportar

antecedentes relevantes para que los actores regionales tomen como propias las tareas de mejoramiento de las condiciones de su región.

El Índice de Competitividad Regional es un algoritmo que procura dar cuenta de siete factores considerados estratégicos o claves en la determinación de la competitividad de un territorio, todos ellos con la misma ponderación o importancia en la determinación del indicador, a saber: resultados económicos, estructura empresarial, situación de las personas, dotación de infraestructura, base de recursos naturales, desempeño del sector gobierno a nivel regional y comunal, y acceso o nivel de innovación, ciencia y tecnología.

Dado que el modelo de coherencia regional elaborado en este estudio, considera algunos de los indicadores que componen el índice de competitividad regional, se trabajó con información desagregada que compone este índice, por ello se analizaron los resultados obtenidos para el cálculo del índice correspondiente al año 2003 en los factores resultados económicos, factor empresas y factor innovación, ciencia y tecnología. El cuadro siguiente muestra los ámbitos que componen cada factor.

Cuadro 51 Factores de competitividad

Factor Innovación, Ciencia y Tecnología		Factor Empresas		Factor Resultados Económicos	
Investigación Científico-Técnica		Productividad	Sistema Financiero	Ingresos	Inversiones
Fondos FONDECYT	Productividad Media del Trabajo	Sucursales del Sistema Financiero	Ingreso per Cápita Mensual	Inversión Pública / Hb.	
Fondos FONDEF	Variación Productividad Media del Trabajo	Depósitos del Sistema Financiero	Distribución del Ingreso (Coeficiente de Gini)	Inversión Extranjera Directa /Hb.	
Capacidad Académica	Calidad de las Empresas	Colocaciones del Sistema Financiero	Producto	Inversión Futura / Hb.	
Académicos con grado de doctorado PhD	Nivel Empresarial	Filiación de las Empresas	Crecimiento Producto Interno Bruto	Otros Resultados Económicos	
Alumnos en Carreras Científico-Tecnológicas	Nivel Gerencial	Identificación Empresas con la Región	Producto Interno Bruto / Hb.	Integración (Coeficiente de Especialización)	
Innovación Empresarial	Visión de Largo Plazo de Empresarios	Cantidad de Empresas	de Exportaciones	Perspectivas de Desarrollo Regional	
Capacidad de Innovación	Capacidad de Adaptación de Empresarios	Ejecutivos de Empresas	de Exportaciones Industriales / Hb.		
Uso Nuevas Tecnologías de Información en Ventas	Capacidad de Inserción en Comercio Internacional	Grandes Medianas Empresas Industriales	y Exportaciones Commodities/ Hb.		
Incorporación de Ciencia y Tecnología a la Producción	Capacidad empresarios de ser proveedores del comercio exterior				

Fuente: elaboración equipo consultor PUC en base a SUBDERE, 2003.

3 CAPITULO III: Resultados Índice de Coherencia Regional (ICR)

3.1 Introducción

El presente apartado se centra en los resultados obtenidos a partir del análisis de coherencia regional, entendida como la propiedad que tienen las actuales regiones - estructuradas de acuerdo a los patrones establecidos por la regionalización de CONARA 1974- de constituirse como entidades con mayor o menor grado de homogeneidad territorial, social y económica.

La construcción de este índice contempló como postulado de inicio básico, los indicadores que fueron considerados por CONARA para establecer su regionalización en el año 1974. Sin embargo, es innegable que aquellos indicadores requieren de una revisión y una actualización que recoja los cambios, innovaciones y avances tanto del modelo de desarrollo económico actual como también de los avances realizados en materias de descentralización por el Estado desde 1990 en adelante; por ello la metodología se estructura en dos etapas, una primera fase de modelación que permitió evaluar la DPA vigente y una segunda fase que consideró un análisis cualitativo orientado a obtener una visión prospectiva del desarrollo de las regiones generadas por la actual DPA.

Cabe considerar que la propuesta metodológica que sustenta el Índice de Coherencia Regional, en adelante ICR, reclasifica en cinco criterios los indicadores que componen el modelo y que ellos fueron definidos por el equipo consultor en conjunto con la contraparte técnica y validados en un panel de expertos externos al proyecto.

3.2 La coherencia regional

El concepto de coherencia tiene su origen en el campo de la lingüística y se refiere a la propiedad que posee la formación de un texto cualquiera, en cuanto a su equilibrio, relación y conexión (RAE, 2007). La existencia de esta condición se expresa en la posibilidad de identificar un significado global del conjunto de un escrito, en el cual existen ideas secundarias que van construyendo paulatinamente su contenido y mensaje más amplio.

En base a esta definición y a lo que apuntamos en el primer capítulo del estudio, el concepto de región queda definido en su concepción más básica y general como una unidad diferenciada de la superficie terrestre, se puede distinguir a partir de atributos que provienen de las condiciones del sistema natural que confluyen en ella, así como de las características de las sociedades humanas que moldean y adaptan sus modos de vida a esa porción del espacio terrestre.

Una primera interrogante en la definición de la coherencia regional tiene que ver justamente con los componentes que podrían sustentar esa condición y como ellos en su conjunto le entregan un significado global, que está basado en su equilibrio, relación y conexión entre ellos. Entonces la coherencia regional en la perspectiva de la DPA está relacionada con el significado del contenido de una región desde el punto de vista político administrativo, expresada en un espacio en donde el equilibrio, relación y conexión entre los elementos y procesos que la componen construyen su imagen de global o de conjunto.

Si se analiza la DPA instaurada en 1974 y sus criterios asociados podemos señalar que ella fue diseñada a través de una serie de criterios que se han sintetizado de la siguiente forma: (1) Demográfico Territorial; (2) Medio Natural; (3) Económico Productivo; (4) Identidad y Realidad Sociocultural y (5) Administrativo y Servicios Públicos; cada uno de ellos se compone por un conjunto de indicadores. El ICR expresa una evaluación de las unidades político administrativas regionales a luz de los antecedentes actuales –datos cuyas fuentes varían entre 2002 y 2005- que presentan los criterios definidos en 1974, por lo tanto sus resultados nos pueden aportar a entender el modo en que la DPA de 1974 ha ido avanzando en la consolidación de los espacios regionales que ella ha administrado.

Tanto criterios como indicadores ponderados fueron ingresados a la fórmula de Índice de Coherencia Regional, expresión del comportamiento global que ostentan los criterios e indicadores seleccionados. El ICR expresa un valor entre 0 y 1, donde los valores cercanos a 1 expresarían una coherencia máxima de todos los indicadores y los próximos a 0 una coherencia mínima. Cabe mencionar que el ICR debe ser analizado y explicado en función de sus componentes individuales e interpretado en su globalidad a partir de cada uno de ellos. En otras palabras existe una coherencia por criterio y otra que trata de aunar a todos los criterios.

En síntesis, en este estudio se entenderá la **coherencia regional** como la propiedad que tienen las actuales regiones -estructuradas de acuerdo a los patrones establecidos por la regionalización de CONARA 1974- de constituirse como entidades con mayor o menor grado de homogeneidad territorial, social y económica.

3.3 Resultados aplicación del modelo de coherencia regional

Se describen en este apartado los resultados obtenidos en la etapa I de la metodología correspondiente a la modelación de coherencia regional. Dichos resultados se entregan de acuerdo a tres niveles de interpretación, a saber: criterios por macrozona, índice de coherencia regional y finalmente la clasificación de regiones de acuerdo a las tipologías generadas por el análisis de conglomerados.

3.3.1 Criterio Demográfico Territorial

El criterio demográfico territorial se compone por los indicadores de porcentaje de superficie regional, el índice de dispersión, análisis de migraciones interregionales y porcentaje de población urbana y rural.

3.3.1.1 Macrozona del desierto

Los valores obtenidos en el criterio demográfico territorial para la macrozona del desierto se muestran en el cuadro N° 52.

Cuadro 52 Valores macrozona del desierto

Región	Nombre de región	Valor criterio Demográfico - territorial
1	Región de Tarapacá	0,115
2	Región de Antofagasta	0,081
3	Región de Atacama	0,100
4	Región de Coquimbo	0,106

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

En esta macrozona la región que presenta el valor más alto en este criterio corresponde a la región de Tarapacá, con una puntuación de 0,115. Esto se explica por los altos valores en el indicador de migraciones intraregionales, presentando el grado más alto de atracción demográfica con un 10,8% de población que residía en una comuna de otra región y que de acuerdo al censo 2002, migró a dicha región.

De acuerdo a los valores obtenidos en el indicador de porcentaje de superficie regional, la Región de Antofagasta es la que presenta la mayor proporción de territorio con respecto a la macrozona, con un 16,6%, más atrás le sigue Atacama con un 9,9%. De acuerdo a la hipótesis de este indicador, estas dos regiones poseen un mayor grado de dificultad en cuanto a la administración del territorio se refiere.

El menor valor obtenido en este criterio en la macrozona corresponde a la región de Antofagasta, con un valor en el índice de vecindad de 0.44, lo que denota una mayor concentración espacial de los centros poblados, y que por la ponderación en el total del modelo de coherencia determina en gran medida el bajo valor de este indicador en la región.

3.3.1.2 Macrozona faja central metropolitana

Los valores obtenidos en esta macrozona corresponden a los que se presentan en el cuadro N° 53.

Cuadro 53 Valores macrozona faja central

Región	Nombre de región	Valor criterio demográfico territorial
5	Región de Valparaíso	0,124
13	Región Metropolitana de Santiago	0,124
6	Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	0,129

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región que presenta el mayor valor en la macrozona corresponde a la región de O'Higgins, con un 0,129. Esto se explica por los altos valores en el indicador referido a la superficie regional, que alcanza un 2,15% de la superficie de esta macrozona. Otro factor que determina el alto valor dentro de la macrozona de esta región, es el alto nivel de dispersión de sus centros poblados, con un valor de 0,87. En cuanto al valor del indicador de atracción demográfica la región se encuentra en un rango medio con 6,81%.

Las regiones Metropolitana de Santiago y Valparaíso poseen valores iguales en este criterio. Esto se debe a la similitud en los indicadores de población urbana, que en el caso de Valparaíso es de 91,5%. En la región Metropolitana alcanza un 96,9%, siendo también el valor más alto a nivel nacional.

3.3.1.3 Macrozona productiva exportadora

Los valores obtenidos en la macrozona que considera las regiones del Maule, Biobío y La Araucanía se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 54 Valores macrozona productiva exportadora

Región	Nombre de región	Valor criterio Demográfico territorial
7	Región del Maule	0,126
8	Región del BíoBío	0,117
9	Región de La Araucanía	0,137

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

A nivel de macrozona la región que posee el valor más alto en este criterio corresponde a la región de La Araucanía, con un 0,137. Esto se explica en primer lugar por el indicador de dispersión intraregional, en que la Araucanía se presenta como la región que posee el valor más alto (1,01), por ende posee un alto grado de eficiencia en el uso de su territorio.

Un segundo factor que explica el alto valor alcanzado en este criterio por la Región de La Araucanía, es el indicador de migraciones intraregionales, ya que se determinó que esta región es la que presenta el grado más alto de atracción demográfica con un 6,59% de población que residía en una comuna de otra región y que de acuerdo al censo 2002, migró a dicha región. Por otro lado, la Región de Biobío es la que presenta un menor grado de atracción demográfica regional de la macrozona, con un valor de 4,58%.

La región que obtuvo el valor más bajo en este criterio en la macrozona corresponde a la región del Biobío, con un valor de 0,117. Este valor se explica por el bajo resultado que obtuvo en el indicador de dispersión. Sin embargo, Biobío presenta a nivel macrozonal el valor más alto de población urbana, con un 82,09%.

3.3.1.4 Macrozona los lagos y canales australes

Los resultados en este criterio para la macrozona que considera las regiones de Los Lagos, de Aysén y de Magallanes se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 55 Valores macrozona de los lagos y canales australes

Región	Nombre de región	Valor criterio Demográfico territorial
10	Región de Los Lagos	0,098
11	Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,099
12	Región de Magallanes y de La Antártica Chilena	0,075

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La macrozona se caracteriza principalmente por las superficies mayores con respecto al país. El valor más alto en este criterio corresponde a la Región de Aysén. Esto se explica principalmente por el comportamiento de la región en los indicadores de dispersión, en el que posee un valor medio de 0,6. La región posee también un valor de población urbana importante, con un 80,04%.

En el indicador de migraciones intraregionales, se determinó que la Región de Magallanes es la que presenta el grado más alto de atracción demográfica con un 12,7% de población que residía en otra comuna y que de acuerdo al censo 2002, migró a dicha región. Por otro lado, la Región de Los Lagos es la que presenta un menor grado de atracción demográfica regional dentro de la macrozona, con un valor de 6,25%.

De acuerdo al indicador de porcentaje de población urbana, la Región de Magallanes, es la que posee la mayor cantidad de este tipo de población dentro de la macrozona, con un 92,6%. A su vez, el menor porcentaje de población urbana se encuentra en Aysén, donde un 80,4% de la población total se clasifica como tal.

3.3.2 Criterio Medio Natural

Este criterio está compuesto por cinco indicadores y representa un 18% del total de ponderación en el modelo. Los indicadores del criterio son: índice de confortabilidad climática; coherencia de cuencas hidrográficas; superficie agrícola regional; superficie regional de bosques; longitud de costa; PIB minero por habitante. Los resultados para cada macrozona se describen a continuación.

3.3.2.1 Macrozona del desierto

Los valores obtenidos en el criterio medio natural para la macrozona que considera las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo y Atacama corresponden a los más bajos en todo el país. Esto se encuentra determinado principalmente por los bajos valores en el indicador de superficie agrícola, que debido a las condiciones geográficas del territorio no permiten la realización de actividades relacionadas con la agricultura que abarquen una extensa superficie del territorio. Los valores obtenidos se observan en el cuadro N° 56.

Cuadro 56 Valores macrozona del desierto

Región	Nombre de región	Valor criterio medio natural
1	Región de Tarapacá	0,027
2	Región de Antofagasta	0,043
3	Región de Atacama	0,041
4	Región de Coquimbo	0,071

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región que presenta el valor más bajo dentro de la macrozona corresponde a la Región de Tarapacá. Esto se debe principalmente a la poca coherencia de los límites regionales con cuencas hidrográficas, siendo la superficie de esta región que no coincide con los límites de 8.170km². Otra de las limitantes que presenta la región se relaciona con que posee una pequeña porción de superficie dedicada a las actividades agrícolas, siendo esta solo de 0,9%. Un tercer factor que influye en el bajo valor en el criterio y como producto de las condiciones climáticas imperantes en las tres regiones analizadas, es la ausencia de superficie de bosques.

El valor más alto a nivel macrozonal corresponde a la Región de Coquimbo, esto debido principalmente a las condiciones de la región que favorecen la realización de actividades agrícolas alcanzando un 95%. La región presenta también el mayor porcentaje de superficie de bosques en la macrozona, siendo de 4,5%.

Uno de los indicadores con más alto valor tanto a nivel macrozonal como país, es el de PIB minero, que para la región de Antofagasta es de 8,3, esto se explica por las actividades relacionadas con la minería del cobre.

3.3.2.2 Macrozona faja central metropolitana

La macrozona central abarca las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago y del General Libertador Bernardo O'Higgins. Los valores obtenidos en el criterio de medio natural se muestran en el cuadro N° 57, y corresponden a valores altos si se comparan con el resto del país.

Cuadro 57 Valores macrozona faja central

Región	Nombre de región	Valor criterio medio natural
5	Región de Valparaíso	0,094
13	Región Metropolitana de Santiago	0,094
6	Región del General Bernardo O'Higgins	0,107

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

El valor más alto en la macrozona corresponde a la Región del General Libertador Bernardo O'Higgins, con un valor de 0,107. Esto debido principalmente a los indicadores de superficie de bosques que alcanzan un 73,7% de la superficie regional. Otro factor que influye es el alto valor de PIB minero, relacionado directamente a las actividades relacionadas con el cobre, siendo el valor en este indicador de 0,62.

Las regiones de Valparaíso y Metropolitana presentan valores iguales de 0,094, diferenciándose levemente en el indicador de confortabilidad climática, que sitúa a la región Metropolitana de Santiago como poseedora de condiciones benignas para el desarrollo de actividades. Otra variación entre estas regiones se da en el indicador de PIB minero, que resulta ser más alto en la región de Valparaíso, siendo de 0,25.

El indicador relacionado con la confortabilidad climática se presenta similar para las tres regiones que componen la macrozona.

3.3.2.3 Macrozona productiva exportadora

Esta macrozona se compone de las regiones del Maule, del Biobío y de la Araucanía. Los valores obtenidos en el criterio natural para cada una de las regiones se muestran en el cuadro N° 58.

Cuadro 58 Valores macrozona productiva exportadora

Región	Nombre de región	Valor criterio medio natural
7	Región del Maule	0,099
8	Región del Biobío	0,098
9	Región de La Araucanía	0,097

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Los valores del criterio en la macrozona se presentan en general homogéneos, las diferencias radican principalmente en la región del Maule, con el valor más alto en la macrozona; esto se debe a que posee una mayor superficie agrícola, alcanzando un 90,85%. El alto valor de esta región en el criterio medio natural se explica también por una alta coherencia de los límites regionales con las cuencas.

El valor más bajo en la macrozona corresponde a La Araucanía, esto debido a la baja superficie agrícola regional que corresponde a un 87,5%. Un segundo factor que explica el bajo valor del criterio está dado por las condiciones de confortabilidad climática desfavorables.

3.3.2.4 Macrozona de los lagos y canales australes

Esta macrozona comprende las regiones de Los Lagos, de Aysén y de Magallanes. Los valores obtenidos para cada región en el criterio medio natural se muestran en el cuadro N° 59.

Cuadro 59 Valores macrozona de los lagos y canales australes

Región	Nombre de región	Valor criterio medio natural
10	Región de Los Lagos	0,085
11	Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,049
12	Región de Magallanes y de La Antártica Chilena	0,075

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Los valores de esta macrozona, al igual que los de las regiones que componen la macrozona del desierto, corresponden a los más bajos a nivel país. Esto se encuentra determinado en gran medida por los indicadores que tienen relación con las condiciones climáticas del territorio.

La región de Aysén posee el valor más bajo en la macrozona, debido principalmente al indicador de confortabilidad climática y el bajo porcentaje de superficie agrícola (14,9%).

El mayor valor corresponde a la Región de Los Lagos, poseedora de un alto puntaje en el indicador de superficie agrícola regional con un 68,5%. La Región de los Lagos posee también el mayor porcentaje de superficie de bosques, siendo de un 92,8%.

3.3.3 Criterio Económico Productivo

Los indicadores que componen este criterio son el porcentaje de participación en actividades terciarias, el grado de interacción económica regional, el Índice de Desarrollo Humano Regional, el Índice de Infraestructura Estratégica y el Índice de Conectividad Regional. La descripción de resultados por macrozona se explica a continuación.

3.3.3.1 Macrozona del desierto

Los resultados obtenidos en la macrozona del desierto se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 60 Valores macrozona del desierto

Región	Nombre de región	Valores criterio Económico productivo
1	Región de Tarapacá	0,164
2	Región de Antofagasta	0,117
3	Región de Atacama	0,069
4	Región de Coquimbo	0,104

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región de la macrozona que posee el valor más alto en este criterio, corresponde a la Región de Tarapacá con un 0,164. Esto se explica en gran medida por el porcentaje de población que participa en actividades terciarias, siendo este de un 82,32%.

Con respecto al grado de interacción económica regional, se evidencia que la Región de Tarapacá es la que presenta un mayor porcentaje de comunas que pueden ser consideradas como polo de atracción, con un 70% de ellas en esta condición, le sigue la región de Coquimbo con un nivel medio de participación de comunas, que alcanza al 60% del total que compone la región. Estas cifras demuestran la importancia de estas regiones dentro de la macrozona al poseer una importante cantidad de comunas participantes de los encadenamientos productivos de ella.

En el caso de las regiones de Antofagasta y Atacama se observa un bajo nivel de participación de sus comunas en los polos de atracción económica, con cifras que alcanzaron solo al 44,4% de ellas.

Con respecto al Índice de Desarrollo Humano Regional en esta macrozona, la región que posee la mejor evaluación es Tarapacá, con un valor de indicador de 0,71; en un nivel medio se encuentra Antofagasta con un valor de 0,69; por otro lado Atacama y Coquimbo presentan bajos valores de IDH con una puntuación de 0,68.

En el caso del Indicador de Infraestructura Estratégica, Coquimbo se presenta como la región que posee el nivel más alto de infraestructura estratégica regional, con un valor del indicador que alcanza a 42. En un nivel medio se encuentra Antofagasta con un valor de 38, por otro lado, con un bajo nivel dentro de la macrozona están las regiones de Atacama y Tarapacá con puntuaciones de 27 y 24 respectivamente.

3.3.3.2 Macrozona faja central metropolitana

Los resultados obtenidos para esta macrozona en el criterio económico productivo se muestran en el cuadro N° 61.

Cuadro 61 Valores macrozona faja central

Región	Nombre de región	Valores criterio Económico productivo
5	Región de Valparaíso	0,148
13	Región Metropolitana de Santiago	0,148
6	Región del General Bernardo O'Higgins	0,110

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región que posee el menor valor en este criterio dentro de la macrozona corresponde a la Región de O'Higgins, con un 0,110. Esto se explica por el bajo porcentaje de población en actividades terciarias (59,68%).

En cuanto a la participación en actividades terciarias dentro de esta macrozona, la Región Metropolitana de Santiago es la que concentra el valor más alto (81,4%) en segundo lugar se ubica Valparaíso con un 79,5%. Por otra parte, la Región de O' Higgins es la que presenta los valores más altos en cuanto al porcentaje de comunas pertenecientes a polos de desarrollo económico regional, con un 66,6% de ellas en esta condición, en segundo lugar se encuentra la región de Valparaíso y en tercer lugar la Región Metropolitana de Santiago, con un 52% y 36% respectivamente.

El Índice de Desarrollo Humano en esta macrozona, alcanza su valor más alto en la Región Metropolitana de Santiago, con un indicador de 0,73. En segundo lugar se ubica la Región de Valparaíso con 0,693 y muy cerca en el tercer lugar la Región de O' Higgins con un valor de 0,658.

En cuanto a la infraestructura estratégica dentro de esta macrozona, el mayor valor es alcanzado por la Región de Valparaíso, con un índice de 43. En segundo lugar se ubica la Región de O'Higgins con un valor de 42. Finalmente en cuanto a la conectividad, la Región Metropolitana de Santiago es la que presenta el mayor grado de conectividad dentro de la macrozona.

3.3.3.3 Macrozona productiva exportadora

Los resultados obtenidos en la macrozona se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 62 Valores macrozona productiva exportadora

Región	Nombre de región	Valores criterio Económico productivo
7	Región del Maule	0,071
8	Región del BíoBío	0,111
9	Región de La Araucanía	0,102

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

En esta macrozona, la Región del Biobío es la que posee el mayor valor del criterio con un 0,111. Esto se explica en gran parte porque la región presenta altos valores en casi todos los indicadores.

Con respecto al grado de interacción económica regional, nuevamente Biobío presenta el mayor porcentaje de comunas pertenecientes a polos de desarrollo, con un 65,3%. En el otro extremo se ubica la Región del Maule con una baja participación de comunas en estos polos de desarrollo, con un 53,3% de ellas en esta condición.

En el caso del Índice de Desarrollo Humano, los valores en esta macrozona se presentan muy similares, con una diferencia de 0,012 entre el valor más alto, que se encuentra en la Región de Biobío (0,647) y el más bajo perteneciente a la Región del Maule (0,635).

El Indicador de Infraestructura Estratégica sitúa a la Región del Biobío como la mejor evaluada de la macrozona con un valor del indicador de 71; en el otro extremo se encuentra la Región de la Araucanía con una puntuación de 58.

Finalmente el grado de conectividad intraregional sitúa a la Región del Maule como la mejor evaluada dentro de la macrozona (0,00128); por otro lado la Región del Biobío es la que presenta el menor grado de conectividad con un valor de 0,00031.

3.3.3.4 Macrozona de los lagos y canales australes

Los resultados de la macrozona se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 63 Valores macrozona de los lagos y canales australes

Región	Nombre de región	Valores criterio Económico productivo
10	Región de Los Lagos	0,115
11	Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,071
12	Región de Magallanes y de La Antartica Chilena	0,113

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región que presenta el valor más alto en la macrozona es la región de Los Lagos. Esto se debe a los altos valores en los indicadores de interacción económica regional, infraestructura estratégica y conectividad intraregional.

La participación en actividades terciarias, alcanza el mayor valor en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, con un 78,4%; a su vez la Región de Los Lagos es la que obtuvo el menor porcentaje, con un 64,7%.

Los resultados del indicador del grado de interacción económica, sitúan a Los Lagos como la región con un mayor porcentaje de comunas (59,5%) pertenecientes a polos de desarrollo económico intraregionales. Distinto es el caso de la Región de Aysén, que presenta el menor porcentaje de comunas en esta condición (40%) dentro de esta macrozona.

En cuanto al indicador de desarrollo humano, en esta macrozona el valor más alto es obtenido por la Región de Magallanes (0,7), en segundo lugar se ubicó la Región de Aysén con 0,66; por otra parte, el nivel de IDH más bajo es de 0,63 en la Región de Los Lagos.

Con respecto al indicador de infraestructura estratégica, el valor más alto (148) fue obtenido por la Región de Los Lagos, a diferencia de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena que se sitúa muy por debajo dentro de la macrozona, con un valor en este indicador de 44.

Finalmente, el grado de conectividad intraregional sitúa a la Región de Los Lagos como la mejor evaluada dentro de la macrozona (0,00064); por otro lado la Región de Magallanes y la Antártica Chilena es la que presenta el menor grado de conectividad con un valor de 0,00013.

3.3.4 Criterio Identidad y Realidad Sociocultural

El criterio de identidad y realidad sociocultural, representa un 22% de la ponderación final del modelo de coherencia regional. Los indicadores evaluados corresponden a la tasa formal de organizaciones sociales, la población regional con educación universitaria, la presencia de instituciones de educación superior y la tasa de inscripción electoral.

Los resultados obtenidos en este criterio por macrozona se describen a continuación.

3.3.4.1 Macrozona del desierto

Los valores obtenidos para las regiones que componen la macrozona del desierto se muestran en el cuadro N° 64.

Cuadro 64 Valores macrozona del desierto

Región	Nombre de región	Valor criterio identidad y realidad sociocultural
1	Región de Tarapacá	0,114
2	Región de Antofagasta	0,090
3	Región de Atacama	0,074
4	Región de Coquimbo	0,067

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La Región de Tarapacá posee el valor más alto a nivel macrozonal, con un 0,114. Esto se debe en primer lugar, a la elevada tasa de organizaciones comunitarias que se registran en la región, siendo este indicador de 30,855. En los indicadores de población con educación universitaria y de inscritos en los registros electorales, también posee altos valores siendo respectivamente de 15,4% y 72,2%.

El valor más bajo en este criterio corresponde a la Región de Coquimbo, debido al valor considerablemente menor de población con educación universitaria a nivel macrozonal, siendo este de 10,4%, y una baja tasa de inscritos en los registros electorales, alcanzando un 68,5%.

En cuanto a los indicadores que componen el criterio, destaca la Región de Atacama por los bajos valores obtenidos en la tasa de organizaciones sociales siendo el valor de 20,01%. Esta región presenta también el menor valor en el indicador de presencia de instituciones de educación superior, siendo este de 17 instituciones.

3.3.4.2 Macrozona de faja central metropolitana

Se presenta en los valores obtenidos una diferencia importante de las Regiones de Valparaíso y Metropolitana de Santiago con respecto a la Región del Libertador Bernardo O'Higgins, como se aprecia en el cuadro N° 65.

Cuadro 65 Valores macrozona de la faja central

Región	Nombre de región	Valor criterio identidad y realidad sociocultural
5	Región de Valparaíso	0,096
13	Región Metropolitana de Santiago	0,096
6	Región del General Bernardo O'Higgins	0,054

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La Región de O' Higgins presenta el valor más bajo de la macrozona en el criterio de identidad y realidad socio cultural, esto debido principalmente a los bajos valores en el indicador de población con educación universitaria, siendo solo de un 7,4%. También influye en el bajo valor de la región la escasa presencia de establecimientos de educación superior en la región, donde se registraron solo 33 instituciones.

Tanto la Región Metropolitana de Santiago como la Región de Valparaíso presentan valores similares en este criterio, las diferencias se producen en el indicador de tasa de organizaciones comunitarias, siendo la Región Metropolitana la poseedora del valor más bajo a nivel nacional, con una tasa de 7,11%. También se presenta una diferencia importante en la inscripción electoral, siendo comparativamente menor en la Región Metropolitana de Santiago, que alcanza un 67,1%.

3.3.5 Macrozona productiva exportadora

Los resultados en el criterio de identidad y realidad sociocultural en esta macrozona se muestran en el cuadro N° 66.

Cuadro 66 Valores macrozona productiva exportadora

Región	Nombre de región	Valor criterio identidad y realidad sociocultural
7	Región del Maule	0,062
8	Región del BíoBío	0,094
9	Región de La Araucanía	0,092

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región que presenta el menor valor a nivel macrozonal corresponde al Maule, con un 0,062. Este resultado es producto del menor valor obtenido en el indicador de población regional con educación universitaria siendo un 7,4%, y de la baja presencia de instituciones de educación superior, registrándose 38 en la región.

El valor más alto de la macrozona corresponde a la región del Biobío, que presenta el mayor valor en el indicador de presencia de instituciones de educación superior, siendo 108 el total en la región.

3.3.5.1 Macrozona de los lagos y canales australes

Los resultados obtenidos en esta macrozona para este criterio se muestran a continuación (cuadro N° 67).

Cuadro 67 Valores macrozona de los lagos y canales australes

Región	Nombre de región	Valor criterio identidad y realidad sociocultural
10	Región de Los Lagos	0,077
11	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,109
12	Región de Magallanes y de La Antártica Chilena	0,091

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

El valor menor de la macrozona lo presenta la Región de Los Lagos. Esto se debe al bajo valor de población con educación universitaria en la región, que alcanza un 9,11%. De la misma forma la tasa de inscripción electoral es baja comparativamente con las regiones de Aysén y Magallanes, siendo en la región de Los Lagos solo de un 75,4%.

El valor más alto en el criterio de identidad y realidad sociocultural corresponde a la Región de Aysén, que presenta el valor más alto de país en la tasa de organizaciones comunitarias, con un 31,45%. Esta región posee los menores valores en el indicador de población con educación universitaria, con un 9,3%. El indicador de instituciones de educación superior es el más bajo del país, con sólo 3 institutos.

3.3.6 Criterio Administrativo y Servicios Públicos

Este criterio esta compuesto por los indicadores de accesibilidad a servicios del Estado, y complejidad de gestión regional. Los resultados a nivel de macrozona se describen a continuación:

3.3.6.1 Macrozona del desierto

La macrozona del desierto tiene como valores para el criterio económico y servicios públicos los resultados que muestra en el cuadro N° 68.

Cuadro 68 Valores macrozona del desierto

Región	Nombre de región	Criterio administrativo y servicios públicos
1	Región de Tarapacá	0,069
2	Región de Antofagasta	0,099
3	Región de Atacama	0,128
4	Región de Coquimbo	0,119

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región de la macrozona con el valor más alto corresponde a la región de Atacama, con un 0,128. Este valor se explica por el bajo indicador de accesibilidad a servicios del Estado, lo que expresa las horas de viaje a servicios en la región y es de 0,89. Este valor se diferencia considerablemente del 3,26 obtenido por la Región de Tarapacá.

El valor más bajo del criterio corresponde a la región de Tarapacá, con un 0,069. Este valor se explica por las horas de viaje a servicios del Estado que en la región es de 3,26.

3.3.6.2 Macrozona faja central metropolitana

Los resultados obtenidos en este criterio para la macrozona central del país se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 69 Valores macrozona faja central metropolitana

Región	Nombre de región	Criterio administrativo y servicios públicos
5	Región de Valparaíso	0,066
13	Región Metropolitana de Santiago	0,093
6	Región del General Bernardo O'Higgins	0,107

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

El valor más alto en este criterio lo obtuvo la región de O'Higgins, con un 0,107, que se explica por el valor positivo que presenta en la variable de accesibilidad a servicios del Estado, es decir, se encuentra en una situación favorable de accesibilidad. En segundo lugar se encuentra la región Metropolitana de Santiago con un 0,093 y finalmente la Región de Valparaíso con un 0,066. Este valor se explica por la dificultad en horas de viaje que posee la población de las comunas del interior de la Región de Valparaíso.

La Región de O'Higgins presenta también el menor valor en el indicador de gestión regional y la cantidad de comunas a nivel de macrozona, por lo que posee una menor complejidad para la administración territorial.

3.3.6.3 Macrozona productiva exportadora

Los resultados para la macrozona se muestran en el cuadro N° 70.

Cuadro 70 Valores macrozona productiva exportadora

Región	Nombre de región	Criterio administrativo y servicios públicos
7	Región del Maule	0,114
8	Región del BíoBío	0,082
9	Región de La Araucanía	0,104

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

La región que posee el mayor valor de la macrozona corresponde a la Región del Maule. Esto se encuentra directamente relacionado con el valor de accesibilidad a servicios, que alcanzó un valor de 0,58, lo que expresaría menores tiempos de viaje a servicios del Estado en la región.

La región con el menor valor en la macrozona es la región del BíoBío (0,082). Esto se debe al alto valor de accesibilidad a servicios siendo este 0,98. Esto expresa un mayor número de horas de viaje para el acceso a servicios por parte de la población de la región. El valor alcanzado por la región en el criterio se ve afectado también por el gran número de comunas que la componen, lo que dificultaría la gestión administrativa.

3.3.6.4 Macrozona de los lagos y canales australes

Los resultados en el criterio administrativo y servicios públicos para la macrozona de los lagos y canales australes se observan en el cuadro N° 71.

Cuadro 71 Valores macrozona de los lagos y canales australes

Región	Nombre de región	Criterio administrativo y servicios públicos
10	Región de Los Lagos	0,075
11	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,050
12	Región de Magallanes y de La Antártica Chilena	0,042

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

El valor más alto de la macrozona corresponde a la Región de Los Lagos, con un 0,075. Esta cifra se explica por el indicador referido a las horas de viaje de acceso a servicios (1,67). Este valor difiere en forma importante de las horas de viaje de la región de Aysén y Magallanes, que corresponde a un 4,05 y 4,35 respectivamente. Esta diferencia deja en evidencia las dificultades de la población residente en estas regiones, que debe desplazarse una importante cantidad de horas para acceder a servicios del Estado. Ambas regiones poseen los valores más altos en este indicador a nivel país.

3.4 Resultados índice de coherencia regional

Tras la aplicación del modelo, se obtuvieron resultados de gran interés, destaca la escasa distancia que existe en la distribución de los valores mínimos (0,378) y máximos obtenidos (0,569), de solo 0,19 puntos. Teniendo estos valores como eje es posible efectuar comparaciones de los valores entre regiones.

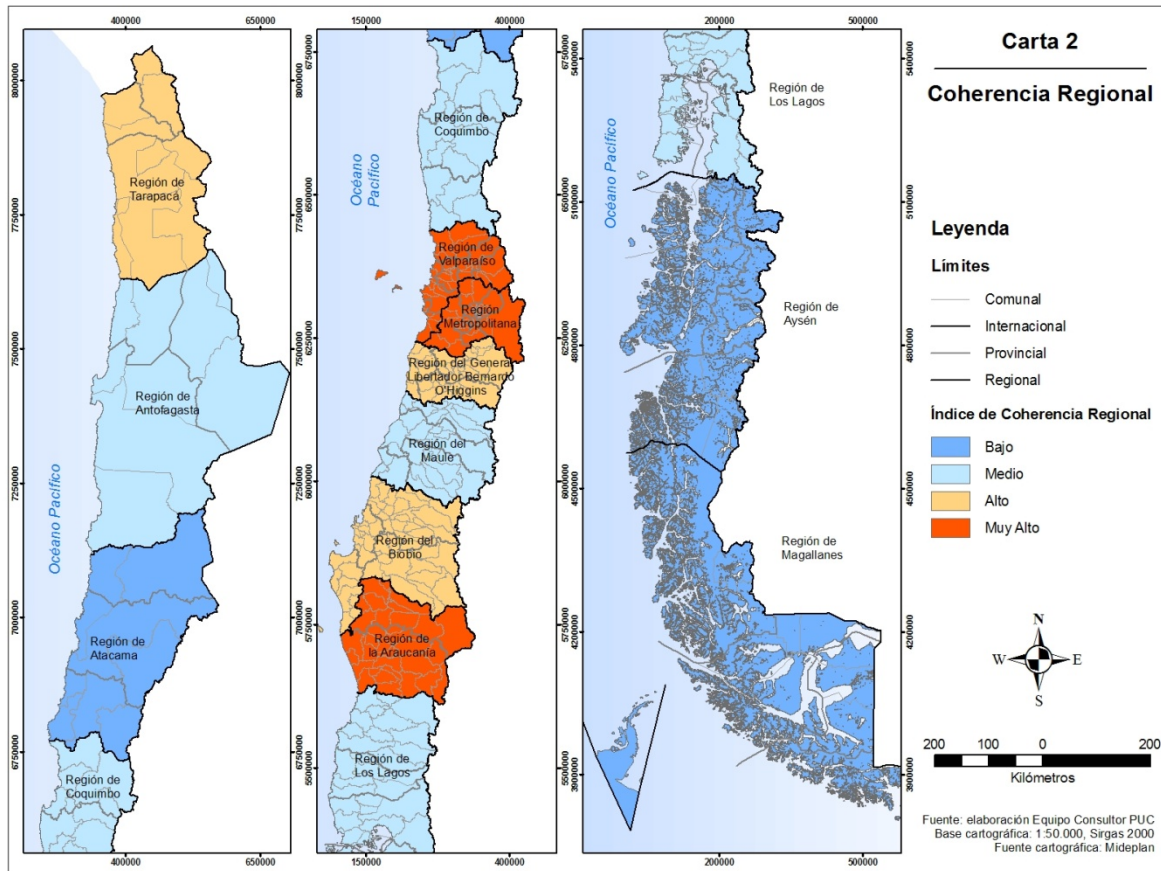
A nivel nacional, no existen diferencias muy marcadas en cuanto al indicador global de coherencia de las regiones; en efecto si se considera que el valor medio de coherencia regional corresponde a 0,471, de las 13 regiones que componen el país, seis se encuentran por sobre este valor y las seis restantes bajo esta media, es decir no existen diferencias significativas. El mapa N°2 muestra los resultados obtenidos para cada región.

Cuadro 72 Resultados índice de Corencia regional

Región	Nombre de la Región	Índice de coherencia regional
1	Región de Tarapacá	0,490
2	Región de Antofagasta	0,431
3	Región de Atacama	0,412
4	Región de Coquimbo	0,467
5	Región de Valparaíso	0,528
6	Región del General Bernardo O'Higgins	0,507
7	Región del Maule	0,472
8	Región del Biobío	0,502
9	Región de La Araucanía	0,532
10	Región de Los Lagos	0,449
11	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,378
12	Región de Magallanes y de La Antártica Chilena	0,396
13	Región Metropolitana de Santiago	0,569

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Mapa 2 Índice de coherencia regional



De acuerdo a los rangos definidos anteriormente y tal como se observa en el mapa anterior, tres regiones presentan un bajo nivel de coherencia, estas son Atacama (0,412), Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (0,378) y Magallanes y la Antártica Chilena (0,395). Las razones que explican estos resultados no son iguales en los tres casos; las región de Atacama y de Aysén deben esta clasificación al bajo valor obtenido en el criterio medio natural (0,041 y 0,049 respectivamente). En el caso de de la Región de Magallanes, esta condición se debe a la baja puntuación obtenida en el criterio administrativo y servicios públicos, con un valor de 0,092.

Las regiones de Tarapacá, del Libertador Bernardo O' Higgins y del Biobío se clasifican como regiones con un alto nivel de coherencia. Esta condición se debe a que alcanzaron altos valores en los criterios que poseían las ponderaciones más altas en el modelo. En el caso de Tarapacá tanto el criterio económico productivo como el demográfico territorial; e identidad y realidad sociocultural presentan una alta puntuación (0,163; 0,115 y 0,114 respectivamente).

Para el caso de la Región de O' Higgins se obtuvieron altos valores en el criterio demográfico territorial (0.129) y en el criterio económico productivo (0,109). La Región del Biobío presenta también altos valores en estos dos criterios (0,116 y 0,111 respectivamente).

Finalmente, las Regiones de Valparaíso (0,528), Metropolitana de Santiago (0,569) y de la Araucanía (0,532) son las que obtuvieron una clasificación muy alta en el indicador de coherencia regional, esta situación se explica también por los altos valores alcanzados en las tres regiones por los criterios económico productivo y demográfico territorial.

3.4.1 Análisis tipológico de la coherencia regional: Determinación de Conglomerados y clasificación de regiones

Tal como se detalla en la sección metodología, a partir de los resultados obtenidos de la aplicación del Índice de Coherencia Regional, se realizó un análisis de agrupamiento jerárquico con el objetivo de reconocer tipologías de regiones que tuvieran comportamientos homogéneos de acuerdo a cada criterio definido en el modelo. Para la generación de este análisis se utilizaron los valores resultantes por cada región en cada uno de los criterios e indicadores que componen el índice de coherencia regional.

Se utilizó el modulo de Análisis de Conglomerados de K-Medias que provee el programa estadístico SPSS 15. De esta forma se obtuvieron cuatro conglomerados que agruparon a las regiones en cuatro tipos definidos por características que se interpretan a partir de el cuadro de Centros Iniciales de los Conglomerados. La composición de los conglomerados se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 73 Composición de conglomerados

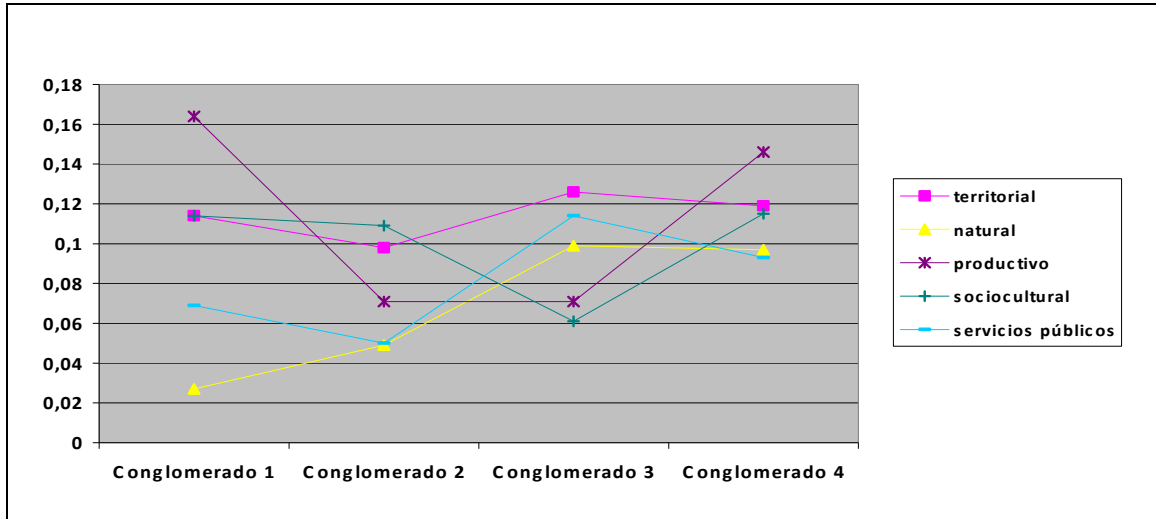
Centros iniciales de los conglomerados	Conglomerados			
	1	2	3	4
Demográfico territorial	0,114	0,098	0,126	0,119
Medio natural	0,027	0,049	0,099	0,097
Económico productivo	0,164	0,071	0,071	0,146
Identidad y realidad sociocultural	0,114	0,109	0,061	0,115
Administrativo y servicios públicos	0,069	0,05	0,114	0,093

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

En el cuadro de centros iniciales de los conglomerados se presentan los pesos de cada criterio en los cuatro conglomerados. Mientras mayor peso tiene un criterio dentro de un conglomerado, valores más positivos tienen las regiones de ese conglomerado en el criterio. Por ejemplo, como se observa en el Gráfico 1, en el conglomerado uno, el mayor peso lo posee el Criterio Económico Productivo (0,164) lo que indica que las regiones que pertenezcan a este conglomerado tendrán altos valores en ese criterio. Por el contrario, el menor peso dentro de ese conglomerado lo posee el Criterio Medio Natural (0,027), por lo que las regiones que pertenezcan a este conglomerado tendrán bajos valores en ese criterio.

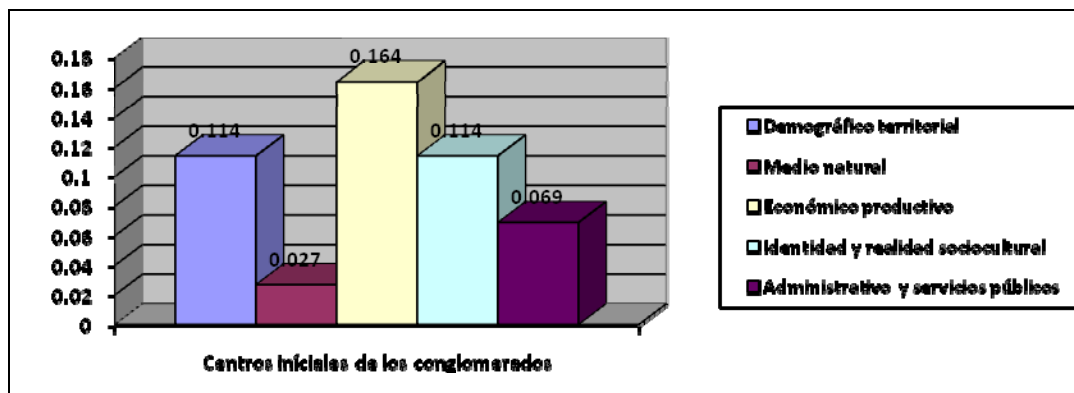
Los cuatro conglomerados que fueron definidos por el análisis de K-Medias, pueden ser caracterizados para definir tipologías de regiones. Los nombres otorgados a estas tipologías tienen relación con las principales fortalezas y debilidades que presenta cada conglomerado de acuerdo al comportamiento de los criterios que lo componen.

Gráfico 1 Pesos de criterio por conglomerado



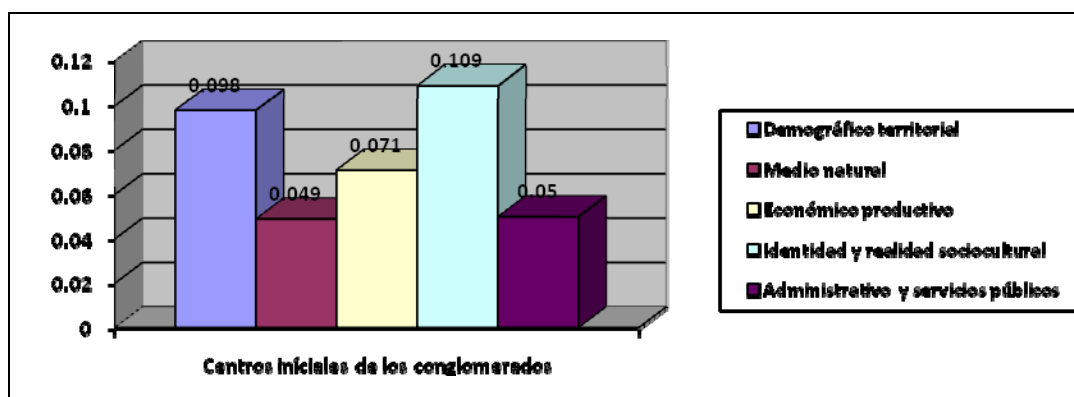
Los centros iniciales dentro del primer conglomerado se comportan de forma heterogénea, existiendo una gran diferencia entre los valores del menor y el mayor peso por criterio. Como se observa en el Gráfico 2 el conglomerado número uno posee el mayor peso en el Criterio Económico Productivo (0,164) seguido por los criterios Demográfico Territorial e Identidad y Realidad Sociocultural (0,114), Administrativo y Servicios Públicos (0,069) y Medio Natural (0,027) con el menor peso dentro del conglomerado. Esto indica que el conglomerado uno está compuesto por regiones que tienen alto desarrollo económico basado en servicios y producción especializada, pero que cuentan con un medio natural adverso y recursos naturales poco diversificados o muy escasos. Estas características permiten que el conglomerado número uno de regiones sea definido como de **“Base económica especializada y medio natural adverso”**.

Gráfico 2 Composición del conglomerado “Base económica especializada y medio natural adverso”



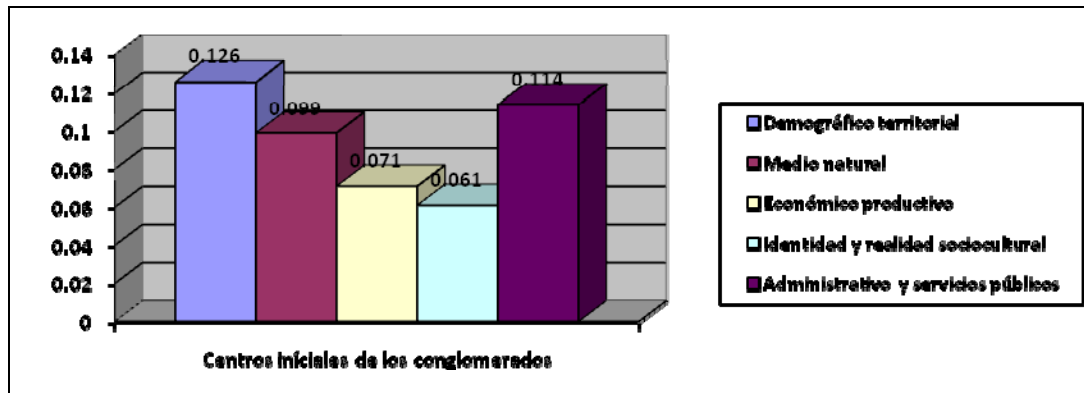
El conglomerado número dos se comporta de manera más homogénea que el anterior, pero aún existe una gran diferencia entre los pesos de cada criterio dentro del conglomerado. Según lo que se puede observar en el Gráfico 3 el mayor peso dentro de éste, lo posee el criterio de Identidad y Realidad Sociocultural (0,109), seguido por Demográfico Territorial (0,098), Económico productivo (0,071) y finalmente los criterios Medio Natural y Administrativo y Servicios Públicos con valores cercanos a 0,05 ambos. De esta forma se puede interpretar que el segundo conglomerado se compone de regiones que poseen altos niveles de capital social instruido como base para desarrollar la región y una alta dotación de organizaciones comunitarias. A su vez, poseen bajos niveles en los criterios Medio Natural y Administrativo y Servicios Públicos, lo que indica que poseen características físicas adversas que disminuyen la accesibilidad intrarregional y con ello a los servicios que provee el Estado. A partir de las características ya descritas este conglomerado se define como **“Regiones con alta presencia de organizaciones comunitarias y accesibilidad limitada”**.

Gráfico 3 Composición del conglomerado “Regiones de alta participación social y accesibilidad limitada”



El comportamiento de los pesos del conglomerado número tres es similar al anterior, las diferencias entre los valores menores y mayores es inferior al primer conglomerado. Como se puede observar en el Gráfico 4 los principales pesos que definen este conglomerado corresponden a los criterios Demográfico Territorial (0,126) y Administrativo y Servicios Públicos (0,114). De manera secundaria tienen presencia en este clúster los criterios Medio Natural (0,099), Económico Productivo (0,073) e Identidad y Realidad Sociocultural (0,061) con el menor peso dentro de este conglomerado. A partir de los pesos ya expuestos se interpreta que el tercer conglomerado se define como un grupo de regiones que poseen una ocupación efectiva del territorio en materia de dispersión de población, escasa presencia de limitantes físicas a la conectividad regional y una base de capital social con escasa formación superior. De esta forma se ha definido que este conglomerado de regiones puede ser denominado como de **“Distribución equilibrada de asentamientos y capital social básico”**.

Gráfico 4 Composición del conglomerado “Distribución equilibrada de asentamientos y capital social básico”

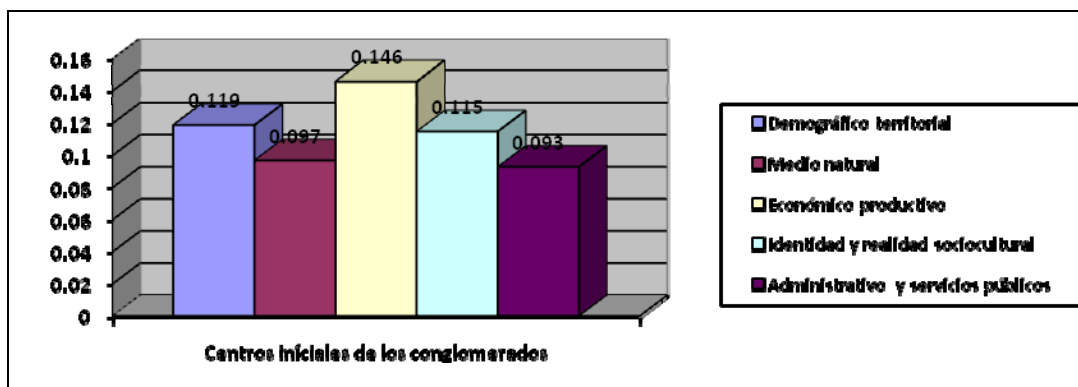


El conglomerado cuatro se caracteriza por tener pesos altos en la mayor parte de los criterios que lo componen lo que habla de regiones de mayor desarrollo integral en comparación con el resto de las tipologías de regiones ya descritas. Por tanto, las regiones que pertenecen a este conglomerado corresponden a las que lideran la coherencia regional a partir de los criterios definidos para los objetivos de este estudio.

Los pesos de este conglomerado se comportan de forma homogénea, solo se presenta un recorrido de 0,054 entre el mayor y el menor peso. Como se puede observar en el Gráfico 5 el criterio que predomina en este conglomerado es el Económico Productivo (0,146) seguido por el criterio Demográfico Territorial (0,119), Identidad y Realidad Sociocultural (0,115), Medio Natural (0,097) y Administrativo y Servicios Públicos (0,093). Este conglomerado es uno de los más complejos de interpretar debido a la homogeneidad en el comportamiento de los criterios y también porque no existen pesos menores que indiquen valores bajos en algún criterio. La interpretación que puede realizarse de este conglomerado indica que se trata de una tipología de regiones caracterizada por una alta coherencia regional, con valores altos o medios en todos los criterios analizados. Existe un predominio del desarrollo económico debido a la concentración de altos porcentajes de actividad terciaria, conectividad intra e interregional de calidad, capital social con nivel educacional superior, altos índices de desarrollo humano y poblamiento eficiente del

territorio. Este conglomerado de regiones será definido como: “**Regiones económico productivas dinámicas y administrativamente fragmentadas**”.

Gráfico 5 Composición del conglomerado “Regiones económico productivas dinámicas y administrativamente fragmentadas”



3.4.1.1 Tipologías según conglomerado

Se han definido cuatro tipologías de regiones a partir de los conglomerados obtenidos en el análisis jerárquico de K- Medias, estas se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 74 Tipologías de cada conglomerado

Nº Conglomerado	Tipología adscrita
1	Regiones de producción especializada y físicamente adverso
2	Regiones de alta participación social y accesibilidad limitada
3	Regiones de población dispersa y capital social básico
4	Regiones núcleo de desarrollo endógeno

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

Estas tipologías fueron utilizadas para describir el comportamiento de las regiones en cuanto a su pertenencia a alguno de los conglomerados. Cada conglomerado se compone de una serie de regiones que poseen comportamientos homogéneos en los criterios descritos. La región que posee la menor distancia al centro del conglomerado es la que la que contiene las características más representativas del clúster y por tanto, puede ser descrita como el caso que define el comportamiento de los criterios en el clúster. El cuadro N° 75 presenta la distribución de las regiones en cada conglomerado.

Cuadro 75 Comportamiento de regiones por conglomerado

Número Región	Nombre de la Región	Conglomerado al que pertenecen	Distancia
1	Región de Tarapacá	1	0,035
2	Región de Antofagasta	1	0,035
11	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	2	0,029
12	Región de Magallanes y de La Antártica Chilena	2	0,029
3	Región de Atacama	3	0,053
4	Región de Coquimbo	3	0,023
6	Región del General Bernardo O'Higgins	3	0,036
7	Región del Maule	3	0,028
9	Región de La Araucanía	3	0,035
5	Región de Valparaíso	4	0,024
8	Región del Biobío	4	0,020
10	Región de Los Lagos	4	0,031
13	Región Metropolitana de Santiago	4	0,029

Fuente: elaboración equipo consultor PUC.

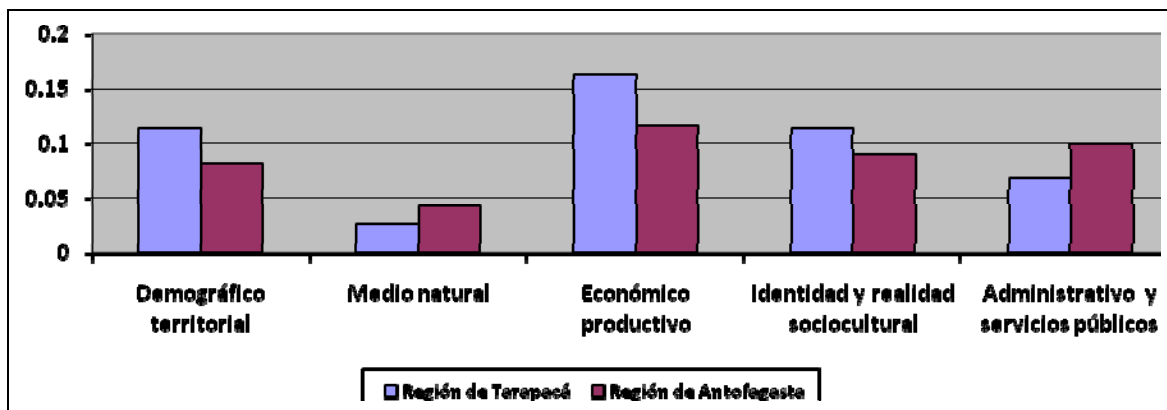
3.4.1.2 Conglomerado 1: “Base económica especializada y medio natural adverso”

Este conglomerado está compuesto por dos regiones con la misma distancia al centro del mismo; Tarapacá (0,035) y Antofagasta (0,035); ambas regiones son representativas del comportamiento de este conglomerado.

Esta tipología agrupa a las dos regiones del extremo norte del país, ambas cumplen con las características descritas para este conglomerado ya que poseen un alto desarrollo económico y productivo basado en el desarrollo de actividades de servicio y pesca en Tarapacá y en la gran minería y los servicios relacionados con ella en Antofagasta. También reflejan el aspecto negativo de este conglomerado con bajos niveles en el criterio de Medio Natural, debido a la ausencia de la mayor parte de los recursos naturales evaluados como también, características físicas adversas, relacionadas con la presencia de la zona norte del Desierto de Atacama. Como se observa en el Gráfico 6, no se observan diferencias sustanciales en los valores por criterio de las regiones de Tarapacá y Antofagasta.

Se observa además que Tarapacá presenta mejores condiciones en los criterios Demográfico Territorial, Económico Productivo e Identidad y Realidad sociocultural, mientras que la Región de Antofagasta se presenta superior en los criterios Administrativo y Servicios Públicos y Medio Natural. Este último criterio es superior en Antofagasta debido a que el PIB minero de esta región es el más alto de todo el país, con M\$8,325.

Gráfico 6 Comportamiento de criterios en conglomerado “Base económica especializada y medio natural adverso”



3.4.1.3 Conglomerado 2: “Regiones con alta presencia de organizaciones comunitarias y accesibilidad limitada”

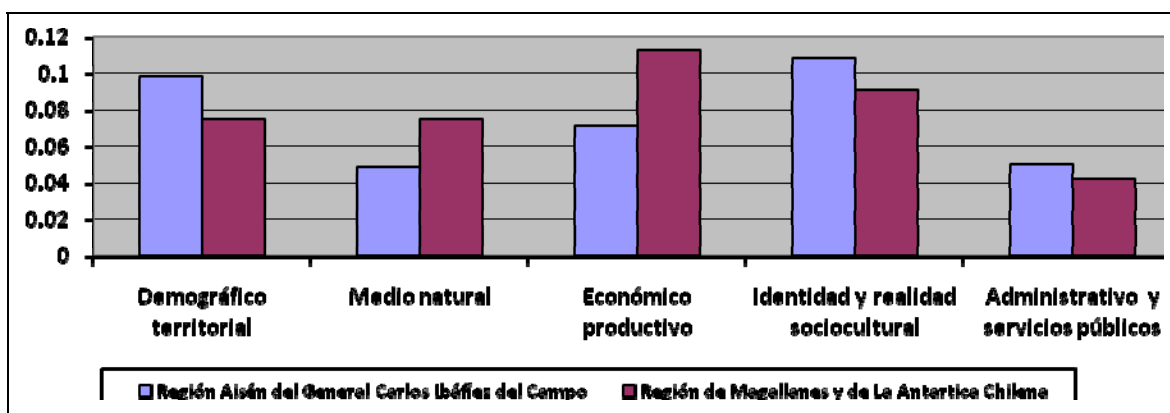
A partir de la información expuesta, se observa que el segundo conglomerado esta conformado por las dos regiones del extremo sur del país. Al igual que la tipología anterior, ninguna de las dos regiones predomina en el interior del clúster; tanto la Región de Aysén (0,029) como la de Magallanes y la Antártica Chilena (0,029) poseen la misma distancia al centro del conglomerado y por tanto ambas son igualmente representativas para la caracterización de esta tipología de regiones.

Las características descritas para este conglomerado tienen una alta relación con las regiones pertenecientes a el, se trata de dos regiones que poseen serios problemas en cuanto a accesibilidad, debido a las desfavorables condiciones climáticas y físicas del territorio que hacen que la comunicación, tanto intra como interregional, se vea dificultada por las condiciones topográficas o meteorológicas.

Por otro lado, son regiones que, a la luz de los resultados, presentan niveles altos de participación de la comunidad en actividades comunitarias y procesos cívicos con lo que se explica el valor que presentan en el criterio de Identidad y realidad sociocultural. En el Gráfico 7 se observa que ambas regiones presentan valores similares en la mayor parte de los criterios, a excepción del criterio Económico Productivo donde la Región de Magallanes supera en una gran proporción a la de Aysén debido a su condición de zona de intercambio comercial y de transporte de mercancías. La Región de Magallanes supera también, pero de menor manera, a la de Aysén en el criterio Medio Natural.

Por su parte, la Región de Aysén presenta valores superiores a la de Magallanes en los criterios Demográfico Territorial, Administrativo y Servicios Públicos e Identidad y Realidad Sociocultural. Cabe destacar que la Región de Aysén es la que posee los mayores niveles de presencia de organizaciones comunitarias de acuerdo al indicador utilizado en el desarrollo de este estudio.

Gráfico 7 Comportamiento de criterios en conglomerado “Regiones con alta presencia de organizaciones comunitarias y accesibilidad limitada”



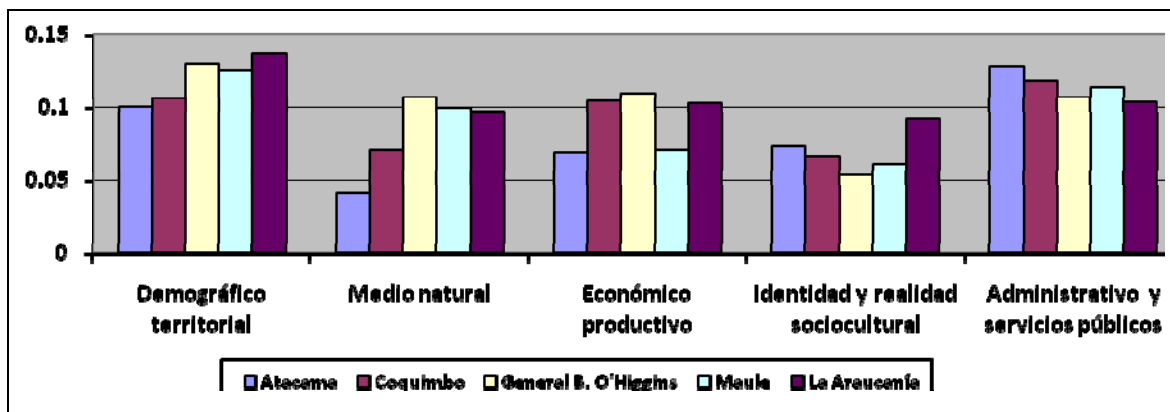
3.4.1.4 Conglomerado 3: “Distribución equilibrada de asentamientos y capital social básico”

Como se observa en el gráfico N° 8 este conglomerado es más poblado ya que esta compuesto por cinco casos (regiones), que presentan comportamientos similares en los criterios analizados para la construcción del Índice de Coherencia Regional. Este conglomerado esta compuesto por regiones intermedias y que no constituyen ninguno de los principales polos de desarrollo a nivel nacional. La distancia menor al centro del conglomerado la posee la Región de Coquimbo (0,023) con lo cual se indica que es el caso más representativo del comportamiento de los criterios en este clúster. El resto de las regiones que se presentan en este conglomerado corresponden a Atacama (0,053), del Libertador General Bernardo O’Higgins (0,036), del Maule (0,028) y La Araucanía (0,035).

Las características descritas para este conglomerado denotan regiones donde el territorio no presenta demasiadas barreras de tipo natural o físico para el establecimiento de poblados en la mayor parte de su superficie, y por tanto para el desarrollo de actividades que requieren amplios espacios para su ejecución como la agricultura, la silvicultura o la ganadería, la excepción a esta situación estaría dada por el territorio de la Región de Atacama poseedor de características desérticas.

Esta tipología de regiones también posee características donde predomina el capital social básico, es decir población trabajadora que se dedica a labores silvoagropecuarias y que no posee estudios técnicos o superiores. El Gráfico 8 presenta el comportamiento de cada criterio para las regiones que componen este conglomerado. Se observa que en la mayor parte de las regiones existe un comportamiento homogéneo, la única región que presenta un comportamiento distinto es Atacama que presenta un nivel mucho menor en el criterio Medio Natural, debido a su condición desértica. La Región de La Araucanía posee los mayores niveles del conglomerado en el criterio Demográfico Territorial y de Identidad y Realidad Sociocultural; la Región del Libertador General Bernardo O’Higgins presenta los valores más altos en los criterios Medio Natural y Económico Productivo, mientras que la de Atacama lidera el criterio Administrativo y Servicios Públicos.

Gráfico 8 Comportamiento de criterios en conglomerado “Distribución equilibrada de asentamientos y capital social básico”



3.4.1.5 Conglomerado 4: “Regiones económico productivas dinámicas y administrativamente fragmentadas”

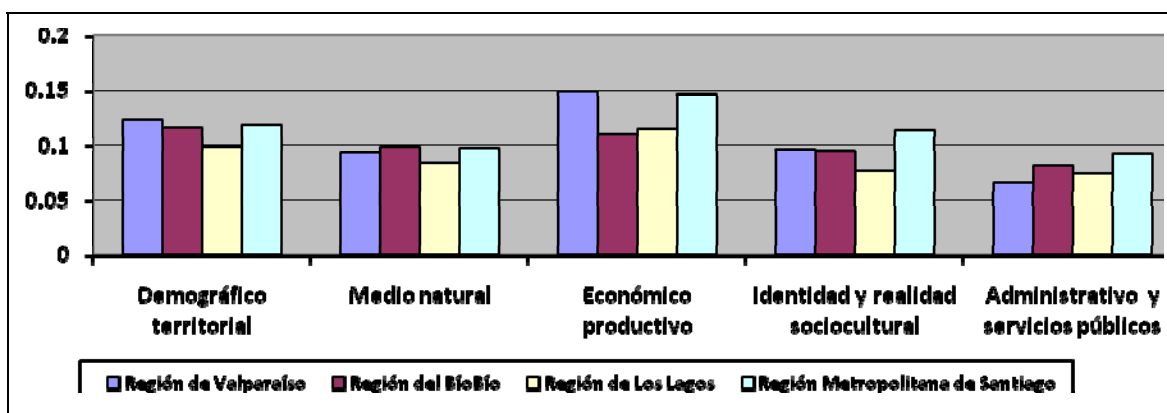
Este conglomerado se compone de cuatro regiones que presentan un comportamiento homogéneo en la mayor parte de los criterios analizados, a excepción del criterio Económico Productivo donde predominan las regiones de Valparaíso y Metropolitana. Este conglomerado se compone además de las dos regiones mencionadas por la Región del Biobío y de Los Lagos.

Las regiones que están definidas por esta tipología se caracterizan por ser los principales polos de desarrollo del país y por tanto generadoras de actividades económicas complementarias, lo que se observa en el alto comportamiento del criterio Económico Productivo.

Por otro lado, las cuatro regiones que componen este conglomerado presentan una alta cantidad de comunas lo que indica una alta complejidad de gestión regional, por esto presentan bajos valores en el Criterio Administrativo y de Servicios Públicos. La región representativa de este conglomerado es la Región del Biobío (0,20) ya que posee la menor distancia al centro del clúster, le siguen las regiones de Valparaíso (0,24), Metropolitana (0,29) y Los Lagos (0,31). El Gráfico 9 presenta el comportamiento de cada criterio para las regiones que componen esta tipología.

Dentro del criterio Demográfico Territorial la región que presenta el mejor comportamiento es la de Valparaíso, en el criterio Medio Natural la del Biobío, en el criterio Económico Productivo la de Valparaíso y la Metropolitana comparten los mayores valores y en los criterios Identidad y Realidad Sociocultural y Administrativo y Servicios Públicos, la Región Metropolitana es la que presenta los valores más altos.

Gráfico 9 Comportamiento de criterios en conglomerado “Regiones económico productivas dinámicas y administrativamente fragmentadas”



4 CAPITULO IV: Resultados etapa prospectiva

4.1 Introducción

De acuerdo a la metodología utilizada en el estudio, una vez realizado el modelo de evaluación de la División Político Administrativa vigente, enfocado principalmente a determinar y justificar la pertinencia actual de los principales criterios (variables e indicadores) que fueron utilizados por CONARA en el año 1974 para definir la actual división política administrativa de nuestro país, se realizó un análisis denominado “etapa prospectiva”.

Este ejercicio tuvo como finalidad el profundizar en dimensiones del desarrollo social, político y económico de las regiones, que no fueron consideradas en el modelo de coherencia regional y que por extensión no corresponden a criterios de la actual DPA.

La validez del trabajo es precisamente avanzar en la construcción de nuevos elementos de análisis y evaluación de la DPA, en el entendido que este ejercicio debe ser constante en el tiempo e involucrar no solo aquellos elementos que le dieron la forma que hoy tiene, sino que también al modo en que ella va dibujando nuevas realidades en su interior.

Lo anterior pasa por entender a la DPA como un sistema complejo, que involucra no solo los límites de las diferentes unidades que la componen, sino que mas bien estos últimos son un dato de la causa, es decir la realidad intra e interregional poseen gran importancia al momento de evaluar el funcionamiento de las regiones. Por este motivo el análisis macrozonal realizado en las diferentes partes de este estudio se adentra en esta realidad intra e interregional, agrupando, contrastando y asociando los criterios ya establecidos para la DPA actual.

En este capítulo dicho ejercicio será realizado con aquellas, dimensiones que a juicio de este equipo consultor y la contraparte SUBDERE, se consideraron como relevantes para evaluar la DPA con nuevos criterios, que dicen relación con: la identidad territorial, la representatividad electoral, los territorios fronterizos y la competitividad regional. Estas dimensiones pueden ser apropiadas para evaluar como la DPA se ve influida y a su vez como ella afecta a realidades que van marcando de modo notable el momento actual del desarrollo de nuestras regiones.

Por medio del análisis de dichas variables postulamos que es posible evaluar, en el marco del actual modelo de desarrollo, la posibilidad de abrir el espacio para una división político administrativa flexible, tanto desde el punto de vista de los límites como de las funciones de gobierno y administración de cada unidad, dando lugar a las consideraciones incluidas en este capítulo para cada uno de los puntos abordados.

4.2 Identidad territorial: la DPA cuestionada por las profundas transformaciones de la sociedad actual

4.2.1 Los desafíos de la hora presente

La globalización económica, realidad emergida de las formas dinámicas de capitalismo que predominan hoy, gatilla contra-reacciones de parte de quienes ven amenazada su calidad de vida, su paisaje, sus costumbres y sus identidades territoriales por las inversiones privadas y públicas, por las nuevas plantas industriales y por las carreteras, los puertos o los gasoductos.

El “movimientismo” que caracteriza hoy a la sociedad civil a nivel local en numerosos países constituye, por una parte, la contraparte local de la agresión “global” que el nuevo capitalismo deja caer sobre los territorios subnacionales y, por otra, el complemento político y social de los nodos empresariales locales que la misma globalización económica estimula.

En buena medida, los desafíos que enfrenta la DPA requieren una solución participativa, y los elementos objetivos de soporte de esta salida, están en el “movimientismo” y las nuevas identidades territoriales que están asomando en localidades y regiones.

La descentralización política es sustento insoslayable de la nueva regionalización. Entendida como ajuste a las identidades territoriales o, mejor dicho, vista en su dimensión social “identitaria”, la descentralización política nos plantea, no obstante, dilemas nada sencillos de resolver para el diseño de una nueva DPA.

El primero lo podemos enunciar como sigue: ciudadanos movilizados en torno a sus intereses locales tenderán a producir regiones más fuertes, pero en contrapartida un mayor número de ellas, que puede debilitarse, en promedio o en conjunto, frente a nuestro poderoso Centro político.

Otro dilema es el que se establece entre el respeto a las peculiaridades locales y el objetivo de reducir las desigualdades sociales. La descentralización política, tanto a nivel intra-urbano en las grandes ciudades como a nivel regional, puede dejar espacio libre para el aumento de las disparidades en los niveles y la calidad de vida. La experiencia internacional y los estudios así lo demuestran.⁵ En contraposición, los llamamientos a conservar las tradicionales políticas universalistas, especialmente las sociales, podría aplanar en demasía los rasgos propios de cada localidad o territorio subnacional.

Una descentralización política apoyada en la presencia ciudadana parece una combinación adecuada para los tiempos que se viven. Parece la única forma de hacer frente a la formidable homogeneización cultural que la globalización de las economías promueve; asimismo, parece la mejor manera de resistir las agresiones que se descargan hoy sobre los territorios, sistemas naturales y comunidades locales y regionales; también parece un camino adecuado para potenciar las formas empresariales locales que tantas oportunidades encuentran en una economía internacional integrada en acuerdos comerciales y, por último, se presenta como la forma adecuada para recomponer un nuevo reparto de poder entre las

5 Un ejemplo es el de las áreas metropolitanas de los Estados Unidos. Las con mayor descentralización político-administrativa, esto es, con mayor número de municipios, presentan mayores niveles de desigualdad y desintegración que las con menos descentralización (David Rusk, *Cities without Suburbs*).

regiones y el Centro. Lo que no implica que la ciudadanía decida la creación de regiones, provincias o comunas materia que es propia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo

El desarrollo de formas flexibles y escala adaptable de regionalismo -regionalismo entendido como la contraparte política de la regionalización político administrativa-requiere, necesariamente, de comunidades locales movilizadas, despiertas, “empoderadas” para acometer la defensa de sus derechos e intereses. Sin la presencia ciudadana, los esquemas alternativos o flexibles de división político-administrativa no pasarían de ser alternativas formales o academicistas carentes de posibilidad de concreción. La nueva regionalización, como hecho político-administrativo, requiere de un fuerte complemento en el regionalismo, entendido como hecho político asentado en la activación de la sociedad civil.

4.2.2 Cambio de paradigma histórico en la construcción del sistema regional

En un lapso de tiempo que se aprecia breve desde una perspectiva histórica, nuestro tradicional modo de construir y sostener el sistema de regiones parece haber entrado en un cambio de fase.

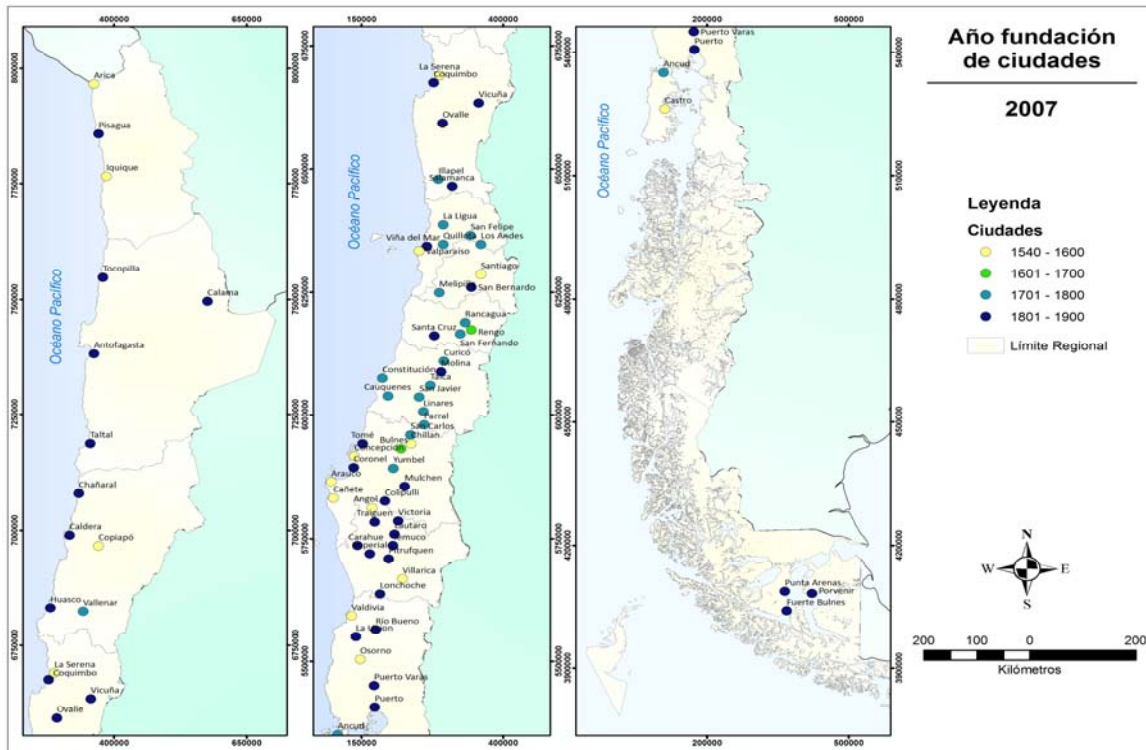
Chile ha construido su identidad a través de la historia, determinado en gran medida por la fundación de ciudades y establecimiento de población en las regiones norte y sur del país. Es así como al momento de analizar la identidad nacional es necesario remontarse a los inicios del poblamiento, que como se aprecia en el mapa N°3, se constituyó desde las regiones centrales del país (siglos XV-XVI). La conformación de la identidad nacional y regional del país, ha sido entonces un proceso de larga duración y que responde en gran medida a las actividades de la población de cada una de las regiones del país, asociadas en este estudio en macrozonas, a partir de estas actividades comunes que se analizaron en el capítulo de resultados derivados del Índice de Coherencia Regional.

La formación del territorio nacional, abarcando todas las regiones del país y la construcción de una identidad nacional se han hecho de cara a desafíos y guerras tanto externos e internos. La larga Guerra de Arauco, la primera fundación de ciudades, los incendios de ellas en manos de los indígenas, la concentración de tropas y funcionarios en Santiago, la expansión territorial del complejo latifundiarío, la segunda ola de fundación de ciudades, y la guerra del Pacífico y Pacificación de la Araucanía en la segunda mitad del siglo XIX, son todos hitos de un mismo esfuerzo tesonero: la construcción de un territorio unitario y la integración de los grupos humanos en una cultura e identidad fuertemente homogénea. Chile ha sido, sin temor a exagerar, un Estado-nación construido desde el Centro; un territorio ocupado y controlado desde Santiago; y ha sido una serie de grupos que han debido sacrificar sus notas propias y sus caracteres en aras de la unidad y prestancia de Chile. Pero esa época parece estar tocando a su fin.

Desde una tarea que se aprecia clara y simple, aunque haya demandado ingentes esfuerzos y sacrificios materiales y humanos, el devenir histórico nos pone de cara a un desafío que se presenta indiscutiblemente más complejo. Construir unidad desde la diversidad es, sin duda, más difícil que la orientación que hemos seguido hasta aquí.

Mapa 3

Fundación de ciudades del país



Fuente: Elaboración propia en base a “Atlas Histórico de Chile”, IGM, 2002.

La integración desde la diversidad parece una contradicción en los términos, pero es la tarea que la sociedad contemporánea nos pone en ámbitos tan distintos de la vida social como la economía, el medio ambiente, las ciudades y las regiones interiores de los países. La economía de mercado debe acoger las iniciativas individuales y locales para fortalecerse. Flexibilidad, oportunidad, y “economías de tiempo” más que “economías de escala”, son algunos de los fundamentos de la competitividad. De forma parecida, la sustentabilidad de los sistemas naturales, apremiados por la expansión productiva, depende críticamente de la mantención de niveles mínimos de diversidad biológica. Por su parte, las ciudades lucen también apremiadas: deben evitar que la diversidad social, que es su fundamento último, se debilite con la segregación residencial que empuja la aparición de guetos urbanos de desesperanza y crimen. Similares niveles de segregación en el pasado no generaron guetos sino barrios que, aunque pobres, estaban sostenidos por esperanzas de progreso e integración social.

De forma parecida, en el actual concierto internacional, las regiones no pueden perseverar en la dependencia del Centro, a riesgo de ser arrasadas ambiental y socialmente por las poderosas fuerzas que está desplegando sobre el planeta y sus regiones el capitalismo global. Las oportunidades de progreso local y regional no podrán seguir descansando en tan alto grado en el Estado, esto es, dependiendo del Centro político y económico, sino que de la movilización de las propias energías e inventiva. La reconstitución de alianzas sociales de base territorial, regionalistas o barriales para el caso de las ciudades, se irán tornando más importantes que las alianzas sociales de base clasista a las que típicamente recurrían los grupos populares y medios en sus reivindicaciones y luchas del pasado.

4.2.3 La nueva economía

Por otra parte, los procesos de homogeneización en los patrones de consumo, formas productivas, gestión empresarial, sistemas financieros y políticas económicas, amenazan debilitar radicalmente las especificidades de las regiones y localidades interiores. La explotación de la naturaleza y de los seres humanos por un capitalismo tan eficiente como agresivo, no hace sino agravar estos problemas. De tal forma, las personas y el paisaje, los dos componentes de las identidades sociales de base territorial, están radicalmente tocados por la nueva realidad económica que se impone planetariamente.

4.2.4 Crisis del sistema político

Las fortalezas comunitarias que se alcanzan en los territorios son reales, tienen valor y relevancia y probablemente deben ser estimuladas, pero desde el punto de vista de la DPA, que es el sujeto del estudio, la consideración que se les otorgue, al menos en el nivel de límites regionales, debe estar en concordancia con los intereses nacionales en materia de equidad y equilibrios territoriales y de la optimización del Sistema de Gobierno y Administración. Es esta visión nacional la que justifica que las modificaciones a la DPA sean de decisión centralizada y estén radicadas, en exclusividad, en el Ejecutivo.

4.2.5 Crisis de las regiones tradicionales

La globalización de las economías y los acuerdos de integración que lo complementan tienden, al menos en principio, a debilitar a las regiones de los países e, incluso, a los mismos países como ámbitos territorialmente definidos de autonomía política. Como se dijo anteriormente al inicio de este estudio, qué duda cabe que el llamado “consenso de Washington” minó, *de facto*, las potestades de los gobiernos nacionales para definir la orientación de sus políticas económicas, sociales y ambientales.

De la misma forma, el afán de los gobiernos nacionales por atraer inversiones extranjeras y la correspondiente firma de tratados comerciales, reduce el espacio de maniobra y negociación que tienen los dirigentes regionales y locales frente a tan poderosos actores. En los distintos niveles territoriales, las autoridades políticas, individuales o colegiadas, parecen enfrentar un mismo dilema entre competitividad y autonomía:

El éxito de la gestión local/regional/nacional en atraer inversionistas y promover el desarrollo económico (la competitividad) significa, al mismo tiempo, restar autonomía y posibilidades al municipio/región/país para hacer frente a los impactos sociales y ambientales negativos que suelen acompañar a los proyectos de desarrollo, y que son productores de desigualdad, exclusión social y degradación ambiental, todo ello redundando en un deterioro de la calidad de

*vida. Por el contrario, la autonomía que pueda desplegar la autoridad al fijar estándares y decidir acciones en los campos del desarrollo social y la protección ambiental le restan competitividad para atraer nuevas inversiones.*⁶

Hoy, la situación es más dinámica y “desordenada”. La regionalización requerida presenta escalas variables y cambiantes. Mientras la globalización económica exige de una institucionalidad regional que se adapte a redes económicas regionales que afloran, se expanden y contraen territorialmente, la dimensión geopolítica se muestra más estable, aunque con sus habituales periodos de tensión que le otorgan variabilidad temporal. Por su parte, el regionalismo mantiene importantes tensiones con la regionalización que, en tiempos tan cambiantes, no sabe mucho más que recurrir a la vieja disciplina centralista, más allá de loables esfuerzos de desconcentración y tímidas decisiones de descentralización.

4.2.6 Las identidades territoriales

Todo grupo humano que comparte un territorio y, sobre esa base, consolida unas relaciones sociales, económicas y culturales, o sistema de vida, tiende a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo. La vinculación subjetiva con ese territorio depende, a su vez, del grado de integración o aislamiento respecto de la sociedad mayor que dicha localización y recursos asociados hacen posible.

4.2.6.1 Comunidad “cero”

Las identidades sociales territoriales tienen, entonces, soporte en ciertos “intereses territoriales” conectados con el hecho de compartir un hábitat y un sistema de vida y de costumbres locales. Dichos intereses son progresivamente inclusivos: interés en el hábitat, como sustento material de la vida, e interés en la mantención de los sistemas de vida locales. Puede existir el primero sin el segundo, pero no viceversa.

En el primer caso, estaríamos frente a una comunidad “cero” o mínima.⁷ Más allá de sus conflictos e, incluso, de cierto grado de desintegración interna, los integrantes de ese grupo comparten el interés objetivo en la conservación de los sistemas naturales y calidad material del hábitat del que dependen su supervivencia y calidad de vida.

En el segundo caso, las identidades son más desarrolladas e incluyen los sentimientos de arraigo con las costumbres y los patrimonios intangibles del grupo. Por cierto, ello presupone interés en el cuidado del hábitat. Pero en este segundo caso de arraigos más fuertes, debemos distinguir entre dos variantes: la primera nacida del aislamiento social; y la segunda, del ejercicio de las preferencias de las personas.

4.2.6.2 Comunidad “por aislamiento”

El aislamiento social, que puede ser geográfico o por condiciones socioeconómicas, y que no pocas veces presenta ambas dimensiones ya sea en áreas rurales o en vecindarios

⁶ Sabatini, Francisco. 1998. Hacia una nueva planificación urbana; algunos de sus principales dilemas conceptuales y prácticos. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul #22. P. Universidad Católica de Chile.

⁷ Sabatini, F. 2000. “La evaluación participativa del impacto social; estrategia participativa para prevenir conflictos ambientales”, en Sabatini, Francisco; Sepúlveda, Claudia y Blanco, Hernán (Eds.) *Participación Ciudadana para Enfrentar los Conflictos Ambientales*. Santiago: Ediciones Cípm.

urbanos, suele dar lugar a identidades territoriales que son, al mismo tiempo, fuertes e inestables. En estas comunidades predomina el aislamiento físico, el social o ambos, y suelen formarse lazos sociales y un sentido de arraigo comunitario con más rapidez. Los grupos humanos enfrentados a condiciones de pobreza rural o urbana viven típicamente esta situación. La ayuda mutua y su máxima de “hoy por ti, mañana por mí” se vuelven dominantes y un recurso social crítico. Las personas manifiestan una fuerte identidad e, incluso a veces, un palmario sentido de orgullo con su barrio o localidad. Pero este capital social puede adoptar formas negativas, como es el caso de los guetos urbanos o de las redes criminales de base territorial. El abandono de la localidad tan fuertemente defendida, suele ser producto de que se presenta alguna oportunidad de trabajo y desarrollo en otro lugar.

4.2.6.3 Comunidad “por opción”

En contraposición, cuando el aislamiento es menor, esos lazos locales y el arraigo se forman más lentamente y, a veces, nunca llegan a ser demasiado fuertes. Se trata de comunidades formadas por la suma de voluntades personales. Las podemos denominar comunidad “por opción”, y describirla como aquella en que las identidades sociales territoriales, o arraigo, tienen un carácter más genuino y estable.

La comunidad de arraigo “por opción” típicamente provee a sus miembros de condiciones mínimas de seguridad, apoyo afectivo y social, todo ello sin que implique niveles de control social limitantes para el desarrollo de las personas, como es habitual en comunidades “primarias”, en que el arraigo está alimentado por el aislamiento social.

La integración de una comunidad territorial con la sociedad puede adoptar muchas formas, las que influyen en el tipo específico y fuerza de las identidades territoriales. Además, las personas despliegan estrategias individuales de integración y no tan solo grupales, como la migración o el relativo aislamiento en su propia vida (y ensimismamiento psicológico).

Visto en términos geográficos, el fenómeno de las identidades territoriales tiene implicancias para el desarrollo de los territorios y regiones. La identidad propia de una comunidad “cero” –el compromiso con el hábitat- es una base indispensable para la formación de intereses y comunidades territoriales con más prestancia política y económica en una nación, pero no la garantiza. La identidad propia de una comunidad “primaria”, el arraigo por aislamiento, abundante en un país pobre y centralista como el nuestro, no es necesariamente sustento de largo plazo de las identidades territoriales que echamos de menos en Chile. Y los arraigos formados por opción suelen ser escasos y débiles.

El centralismo, con su mensaje implícito de que todo interés local debe posponerse en aras de interés nacional y de que todo sentimiento por la localidad es sospechoso de competir con el sentimiento patrio, constituye un freno para el desarrollo de las identidades territoriales.

A partir de lo anterior cabe preguntarse entonces, ¿Cómo cobijar el fortalecimiento de identidades sociales regionales que en vez de competir con la identidad nacional, lleguen a constituirla?.

Es precisamente en respuesta a esto último que la DPA debe ser capaz de contribuir al fortalecimiento de las identidades regionales y locales, en el entendido de que el proceso puede gatillar a su vez un robustecimiento de dichos poderes (regional y local).

4.2.7 La construcción de las nuevas identidades territoriales

La identidad social es lo distintivo de un grupo o categoría de personas frente a los demás. Se reconoce su fuerza cuando consolida el uso de denominaciones, como obrero, *hispanic*, o joven. En el caso de las identidades territoriales, se muestra fuerte cuando da lugar a gentilicios: porteño, colombiana, puntarenense.

La identidad social es una realidad esencialmente dialéctica. Se construye en ciertas polaridades, en ciertos espacios de significado que son esencialmente cambiantes y ambiguos. Estas polaridades son, al mismo tiempo, unos *continuums*. Tres de ellos nos resultan especialmente relevantes: entre igualarse con y diferenciarse de “otros”, entre apelar al pasado y construir el futuro, y entre la identidad recibida desde fuera y la sentida como propia.

Las identidades sociales territoriales no escapan a estas sinuosidades y complejidades. Repasaremos los tres *continuums*, y recobramos cierto sentido de orden cuando constatemos que las transformaciones que estamos identificando en las identidades territoriales chilenas toman la forma de avances simultáneos en ellos.

4.2.8 Entre igualarse con y diferenciarse de “otros”

La identidad social se forma enfatizando lo que nos diferencia de los “otros”, especialmente de los rechazables o execrables. Pero, asimismo, a las identidades sociales concurren los esfuerzos por parecernos a “otros”, especialmente a quienes nos resultan admirables. Las elites latinoamericanas han intentado persistentemente formar identidades propias y, por extensión y dominación, identidades nacionales recurriendo a la imitación de españoles, ingleses, franceses y estadounidenses en las distintas etapas de la historia; y, el mismo tiempo, a distanciarse de los indígenas locales, epítome de la identidad que se quiere evitar.

No obstante, la globalización actual desafía este afán. No resulta adecuado para insertarse en la comunidad nacional, como había sido hasta ahora. La asimilación, como orientación de integración social que marcó buena parte de la historia social occidental de los tiempos modernos, ya no reporta los mismos dividendos. Las formas requeridas de integración están más cerca de la que se construye desde la diferencia.

En una economía global y liberalizada como la actual, para mejorar las posibilidades de triunfar hay que apelar a la creatividad y a lo distintivo antes que a la aquiescencia y la imitación. Es lo que, en buena medida, ha estado sucediendo con nuestro sector exportador y nuestras regiones, asociadas en este estudio en macrozonas (Capítulo III, resultados Índice de Coherencia Regional).

4.2.9 Entre destacar el pasado y construir el futuro

La identidad social se forma combinando el acervo con el proyecto; el pasado con el futuro. Una identidad de arraigo y vital no puede descansar sólo en el pasado, en lo patrimonial. Debe articular ese capital histórico con un proyecto. Es como la resiliencia, tipificada por los psicólogos como la capacidad de sobreponerse a la adversidad y los problemas y, aún, de mutar éstos en nuevas oportunidades de crecimiento.

El pasado es carga y, por supuesto, también acervo. Si la identidad ya no se conseguirá

principalmente asimilándose, imitando a quienes se admira, sino que apelando a lo propio y distintivo, entonces el pasado de subdesarrollo y atraso puede bien ser un baúl de recursos con que se cuenta y no el sello que hay que ocultar o eliminar.

Como proyecto, como flecha de tiempo, la identidad social nos obliga a mirar por encima de las historias y los pasados individuales. ¿Cómo se construye esa identidad que suma todas esas historias en una propuesta unitaria que nos proyecte hacia el futuro?, ¿Cómo puede realizarse ese proyecto en un país, como Chile, cuyos trazos propios, sus localidades y sus peculiaridades étnicas, han sido tradicionalmente vistos como lo que debe dejarse atrás en aras de la identidad nacional?

Nuevamente, son los mismos desafíos que nos plantean la economía y la sociedad contemporánea los que nos fuerzan a salir del acomodo tradicional de nuestras identidades territoriales dibujadas por el paso, cansino o violento, de nuestra historia. La irrupción de la diversidad, de las identidades territoriales y de polos empresariales locales está siendo estimulada por la globalización económica y sus adláteres de globalización cultural y política.

Precisamente, la identidad colectiva proyectada por encima de las identidades individuales, de grupos parciales o localidades y regiones interiores, suele ser asignada desde fuera, pasando por sobre los límites de la división político administrativa.

4.2.10 Entre la identidad asignada desde fuera por el experto y la identidad sentida como pertenencia o como arraigo

Los juicios sobre la existencia de identidades suelen hacerse desde fuera sin ser necesariamente compartidos por los afectados, que a veces no se enteran de ser lo que otros dicen que son. En el extremo, está el estigma social o territorial como forma de identidad asignada y de agresión sobre un grupo, comunidad, localidad o barrio. La identidad social es base de proyectos y de progreso cuando es sentimiento de pertenencia y arraigo, y cuando además es complementado con el reconocimiento externo.

Esta polaridad puede adoptar una forma específica que es dable encontrar en comunidades marcadas por las desigualdades de ingresos: a saber, aquella que se da entre identidades elegidas e identidades recibidas. Los grupos pobres y las localidades o zonas apartadas generalmente carecen de opciones de progreso y, por lo mismo, quedan “asignados” a ciertas identidades sociales y territoriales. En lo territorial esa falta de alternativas se traduce en lo que hemos denominado identidades y comunidades “por aislamiento”.

El desasosiego que se percibe en barrios, localidades y regiones, y la emergencia de nuevas demandas por reconocimiento de derechos y patrimonios, nos ponen sobre aviso. No parece fácil perseverar en la vieja manera de definir identidades territoriales. La toponimia “matemática” de las regiones chilenas numeradas del uno al trece, simboliza el extremo histórico de esta suerte de sustracción o drenaje de identidades propias a que el Estado ha sometido a nuestras regiones.

Efectivamente, la historia republicana de Chile está cruzada por la construcción centralista y algo abstracta de una identidad nacional. Según Bengoa, el Estado chileno se fue transformando en símbolo de civilización, frente y por encima de los grupos y hechos repartidos por el territorio nacional percibidos, implícita o explícitamente, como afectados o sumidos en la barbarie; y levantó, al nivel de mito fundacional de la nacionalidad chilena, al “roto chileno”, al

que revistió, entre otros, de valores de heroísmo en la defensa de la Patria, sobriedad, mestizaje y catolicidad.⁸

4.2.11 El panorama regional emergente

Hemos aludido a algunos de los cambios más trascendentes de nuestro tiempo, como la globalización económica, el descrédito que aqueja a los sistemas políticos y sus agentes, y la aparición en escena de demandas y acciones de la sociedad civil vinculadas a la calidad de vida y el territorio.

La incertidumbre constituiría, en cambio, la base irracional de las nuevas identidades. La masificación de la inseguridad explica la profunda transformación internacional de la política y los sistemas políticos de las últimas décadas. Entre los factores de crecimiento de la inseguridad, se cuenta la misma economía liberalizada y global que emergió en las dos últimas décadas del siglo XX.

La revolución conservadora que, paradójicamente, acompañó al aumento de las desigualdades sociales, la explotación laboral y la agresión ambiental, pasó a ser un eje organizador de las formas emergentes de la política. La sociedad civil que se ha activado en estas últimas décadas, queda en gran medida al margen de los sistemas políticos formales, y exhibe un cariz profundamente conservador. La conservación de la vida, del medio ambiente y de la diversidad étnica impulsan los movimientos de los derechos humanos, ecologista e indigenistas. La movilización es contra la agresión que sufren estos ámbitos debido al dinámico desarrollo económico que la globalización ha traído aparejado. La inseguridad da lugar a formas nuevas de conservadurismo que tienen implicancias políticas de cambio o transformación.

La exclusión social y los impactos ambientales ya no pueden ser “externalizados” hacia geografías lejanas pero, al mismo tiempo, la economía sólo se mantiene sana y vigorosa cuando crece. Estamos topando los límites ambientales y humanos de la expansión industrial – para muestra un botón: el calentamiento global, recientemente reconocido por los líderes de los principales países como producido por la industrialización- y no aparece clara la salida a este importante dilema. Los guetos urbanos que se multiplican en ciudades de países que no los conocían, y los campos de refugiados y asentamientos precarios de miles de personas en espacios rurales, muestran los límites sociales de la economía global.

Por otra parte, la globalización es también cultural y en los valores. Nunca antes en la historia los valores de la democracia, los derechos humanos, la diversidad étnica y la diversidad biológica habían alcanzado la intensidad que ahora. Se ha cerrado cada vez más el espacio para que la democracia y los derechos humanos sean interpretados y adjetivados desde distintas visiones e ideologías, como la “democracia protegida” de las dictaduras de derecha y los intereses “del pueblo” que justifican violaciones a los derechos de las personas en dictaduras de izquierda. Hace tiempo que la etnicidad dejó de interpretarse con el *continuum* barbarie – civilización que relegaba a condición menoscaba a unos pueblos en aras de otros.

El terreno está, de tal forma, abonado para el surgimiento de reclamaciones locales basadas en la prestancia global o absoluta de estos valores. La globalización cultural contribuye al fortalecimiento de las identidades locales, de la misma forma como la economía globalizada estimula el surgimiento de “ofertas locales” en el plano de la economía y las exportaciones.

⁸ Bengoa, José. 2002. *Erosión y transformación de las identidades en Chile*. Marco teórico del proyecto FONDECYT 1020266.

La oposición entre lo global y lo local no ofrece soluciones fáciles, por lo que hay que precaverse del discurso que señala que lo local ha quedado sepultado por lo global, lo mismo como realidad que como proyecto político “identitario” y regionalista.

En último término, lo que parece estar sucediendo es el surgimiento de una nueva cultura política, lo mismo en Chile que en muchos otros países. La crisis de los partidos políticos y el debilitamiento de su relación tradicional con la base social, es tal vez el hecho más importante. El clientelismo, al menos en sus formas tradicionales, ha perdido mucho terreno. Mientras las demandas específicas y locales se multiplican, la política formal se ajusta cada vez más a las claves, territorialmente inespecíficas, del *marketing*.

En el marco de este “movimientismo” finisecular, el regionalismo muestra notas propias y distintivas, pero en gran medida es parte de los mismos cambios. Hay mucho en el regionalismo actual de la reacción conservadora mencionada, especialmente en defensa de la calidad de vida, los recursos naturales y los grupos indígenas. Pero las demandas regionalistas también reciben soporte de las formas nuevas de la economía, como destacamos antes.

Y este hecho, la convergencia entre empresariado regional y demandas populares locales, es más fuerte que en el pasado. Antes, era en buena medida el producto de la acción de grupos y líderes regionalistas visionarios que, sin embargo, no lograban tener una influencia duradera. Hoy, las nuevas condiciones estructurales de la economía y la política avalan dicha convergencia.

4.2.12 Consideraciones finales sobre elementos identitarios

El nuevo panorama que hemos descrito nos permite ofrecer la conjetura de que las identidades sociales territoriales chilenas irán transitando en cada uno de los *continuum* que identificamos. Se irán afincando más en lo distintivo, en lo proyectual y en los sentimientos de arraigo y perdiendo en lo imitativo, su reclusión en el pasado y su proveniencia desde fuera.

Los conflictos étnicos, los conflictos ambientales locales, las demandas contra el centralismo y en favor de proyectos empresariales regionales apuntarán a la paulatina sustitución del tradicional Estado-Nación por el de un Pueblo-Nación estructurado con más prestancia por las regiones, los grupos locales y la diversidad étnica y social de Chile.

Por otra parte, el éxito de las nuevas movilizaciones –ya cosechan muchos triunfos– irán fortaleciendo estas nuevas identidades regionales y locales. Hay una relación entre éxito e identidad que se constituirá, con toda seguridad, en una suerte de causación circular virtuosa que servirá de soporte a la transformación.

La identidad regional se enfrenta entonces a una nueva realidad, que sobrepasa la división político administrativa y que a través de elementos de asociatividad en torno a aspectos productivos, económicos o de distinta índole, derivará en formación de nuevas identidades territoriales relacionadas con la emergencia de nuevos polos o complejos económicos exportadores y, de paso, contribuirá a elevar los niveles de vida de muchas personas y a reducir los índices de pobreza de no pocas.

En este marco, las identidades territoriales parecen *ad portas* de una transformación, la que sin embargo, hasta aquí al menos, permanece más como una posibilidad que como un logro. Desde un país de enorme diversidad geográfica y una notable homogeneidad cultural

centralmente “manufacturada”, todo indica que iremos transitando hacia una nación más claramente amalgamada en la diversidad.

Hacia allá parece empujar el desarrollo económico en un marco liberal. La competitividad es, en parte importante, una cuestión de relevar y aprovechar territorios, recursos humanos, sociales y naturales y, en general, acervos locales y regionales. De hecho, la economía actual y sus retos representan quizás el principal soporte racional de las nuevas identidades territoriales que irán surgiendo en las regiones del país.

En este contexto la DPA no debe estar ajena a estos procesos, debe tener capacidad de anticipación ante movimientos que pongan en relieve la defensa, protección o valoración de las particularidades regionales – locales, en la prospectiva de retroalimentarse recíprocamente con dichos movimientos, conociendo los objetivos, tendencias y principales motivaciones de los actores involucrados.

4.3 La representatividad electoral

Los sistemas electorales son métodos que permiten distribuir los escaños de acuerdo a los sufragios obtenidos por los postulantes, esto es, mecanismos mediante los cuales se transforman los votos en escaños. Corresponden en realidad a un conjunto de normas y procedimientos que definen el modo en que los ciudadanos eligen a sus representantes o corrientes políticas, ya sea para elegir autoridades para el Poder Ejecutivo o del Legislativo.

El sistema electoral es una herramienta fundamental de toda democracia pues contribuye a definir los vínculos de poder entre los distintos estamentos de la sociedad. El conjunto de normas que permiten elegir candidaturas, determinar el peso de las regiones dentro del sistema (esto en directa relación con la DPA) y, especialmente, la traducción del sufragio en escaños, afecta al régimen político al colocar incentivos específicos para el surgimiento, desarrollo y/o multiplicación de partidos políticos, la inclusión o exclusión de determinadas corrientes políticas, promover o restringir acuerdos políticos entre fuerzas políticas contrapuestas, o sub o sobrerrepresentar una zona geográfica determinada.

Hay diversos elementos que son fundamentales al momento de hacer el análisis de un sistema electoral:

- **Tipo de sistema electoral:** hay dos grandes categorías de sistemas electorales: los de tipo mayoritario, en que la candidatura con mayor número de votos obtiene el cargo; y los de tipo proporcional, en que los escaños son adjudicados proporcionalmente de conformidad al número de votos obtenidos por cada partido o lista. Existen también sistemas mixtos, en que se combinan elementos de cada una de estas categorías.
- **Magnitud de los distritos:** el número de representantes por distrito es clave para determinar los efectos del sistema electoral en los partidos políticos y en el grado de representatividad de los mismos: a mayor cantidad de cupos a distribuir, mayores son las posibilidades de que los partidos más pequeños logren un escaño y por tanto es mayor la proporcionalidad.
- **Fórmula matemática:** la fórmula para traducir los votos en escaños también puede determinar la proporcionalidad de un sistema. Hay varios mecanismos o fórmulas, pero las más aplicadas son la fórmula de D'Hondt y el sistema de Hare. Esta última permite una proporción mayor, lo que puede dar lugar a una mayor fragmentación de partidos.
- **Barreras o umbrales de entrada:** también es un aspecto relevante de los sistemas electorales la existencia explícita de barreras de entrada para acceder a un cargo. Hay sistemas que establecen umbrales entre el 1 y el 5 por ciento de los votos a nivel nacional para poder competir en la elección de escaños. El nivel del umbral genera incentivos positivos o negativos para la proliferación de partidos políticos pequeños.

Existen otros elementos que también deben considerarse al momento de diseñar o modificar un sistema electoral: la estructura del voto, el procedimiento para la fijación de distritos electorales (lo que obviamente puede dar pie a distorsiones en materia de representación territorial), la cantidad de cupos del Congreso, la cantidad de candidaturas permitidas, los requisitos para inscribirse y votar, el tipo de voto (voluntario u obligatorio), la relación entre el sistema electoral y el financiamiento de las campañas, la regulación de los plazos de campaña, el modo de selección de las candidaturas, la posibilidad de reelección, entre otros.

El sistema electoral tiene influencia directa en el comportamiento y resultado electoral y como consecuencia de ello, impacta sobre la conformación del sistema político. En este sentido, la conformación de un buen sistema electoral debe obedecer a determinados principios o criterios que contribuyan a realzar y materializar aquellos valores rectores del sistema democrático.

Entre los teóricos de la ciencia política se consideran relevantes diversos principios, aunque hay cierta coincidencia en aquellos que parecen ser los más relevantes:

- **Igualdad del voto:** un sistema electoral sano establece un grado importante de correlación entre la población y el número de escaños, igualando el valor de cada voto, evitando la sobre representación o la sub representación de algunos territorios del país en el Congreso en perjuicio de otros.
- **Representación:** la existencia de este principio implica transitar hacia un sistema electoral más inclusivo que disminuya las barreras de entrada y la consiguiente distorsión en la representatividad así como la cantidad de votos inútiles.
- **Competencia:** la finalidad que se persigue con la instauración de un sistema electoral más competitivo es entregar a los votantes y no a los partidos políticos o las coaliciones, la decisión final de elegir a sus representantes. La competencia conlleva que el voto del ciudadano pueda dirimir realmente entre las diversas candidaturas en competencia.
- **Gobernabilidad:** un buen sistema electoral debe privilegiar la existencia de mayorías estables que contribuyan a la existencia de un buen gobierno, factor especialmente relevante en regímenes presidenciales como el chileno.

4.3.1 El Sistema Electoral Chileno en la DPA vigente

El actual sistema electoral se encuentra consagrado en la Constitución Política del año 1980 y se complementa además con la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, N° 18.556, y por la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700, que estableció el sistema electoral aplicable a las elecciones de senadores y diputados.

Con la aprobación de la Constitución Política de 1980, se dejó sin efecto el tradicional sistema electoral de representación proporcional, el cual fue sustituido por el sistema binominal, cuya premisa general es elegir dos candidatos por distrito de acuerdo a la magnitud distrital ($M=2$).

En virtud de este sistema, para la elección de la Cámara de Diputados se contemplan 60 distritos, cada uno de los cuales elige dos diputados.

Para la elección de los senadores, en tanto, cada una de las 13 regiones del país constituye una circunscripción senatorial, con la excepción de las regiones V, Metropolitana, VII, VIII, IX y X, las que se dividen en dos circunscripciones, eligiendo cada circunscripción dos senadores⁹.

El sistema binominal vigente adoptó la fórmula de declarar electos senadores o diputados a los dos postulantes de una misma coalición, sólo cuando ésta alcance a lograr el

⁹ Esta pendiente todavía el ajuste del sistema electoral luego de la creación de las dos nuevas regiones (de Arica y Parinacota y de Los Ríos.)

número de votos que le permita doblar a aquella lista o nómina que le siga en número de sufragios. Si ninguna lista obtiene los dos cargos, logra un escaño cada una de las listas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de la lista, declarándose electos senadores o diputados a los candidatos que, dentro de cada nómina, hayan obtenido las más altas votaciones.

Compuesto de 38 escaños democráticamente electos, el Senado busca representar a las diferentes regiones en que se divide políticamente el país¹⁰. La intención original del constituyente de 1980, era que el Senado chileno daría igual representación a las 13 regiones del país. En su versión original, la Constitución de 1980 entregaba dos escaños a cada una de las 13 regiones del país, para un total de 26 senadores electos en forma democrática. La reforma constitucional de 1989 aumentó el número de escaños democráticamente electos en el Senado de 26 a 38. Esta reforma alteró la lógica representación regional en el Senado, en tanto estableció que algunas regiones, debido a su mayor población, serían divididas en dos circunscripciones senatoriales cada una, para así aumentar tanto el número total de miembros en el Senado como también para corregir la mala representación de las regiones más pobladas. Las seis regiones más pobladas del país fueron divididas en dos circunscripciones senatoriales cada una, permitiendo así que se crearan dos tipos de regiones en el país. Las regiones más pobladas contarían con cuatro senadores cada una, mientras que las otras siete mantendrían dos senadores.

Desde el punto de vista de la relación entre la DPA y la representatividad electoral, la situación anterior provoca una evidente distorsión. En efecto, las regiones con más población tienden a estar sub-representadas, mientras que las regiones menos pobladas tienden a gozar de una sobre - representación. Así, la Región Metropolitana concentra el 40,1% de la población nacional y no obstante, tiene sólo 4 escaños (10,5%) del total nacional, lo que deja en evidencia una notoria sub representación. Por esa misma razón, el resto de las regiones en Chile tiene una considerable sobre-representación. En efecto, en Chile sólo dos de las trece regiones del país están sub-representadas en el Senado. Las otras 11 regiones están sobre-representadas. En la región menos poblada, Aysén, cada escaño se recibe por una cuota de población que es más de 34 veces menos que la cuota que se utiliza para recibir un escaño en la metropolitana, lo que denota una clara distorsión. Incluso en la segunda región más poblada (Bíobío), la cuota de población que se necesita para recibir un escaño es inferior tres veces a aquella que se precisa en la Región Metropolitana.

Esta sobre representación podría interpretarse como un signo positivo en el sentido de entregar más peso relativo a las regiones versus el peso de la Región Metropolitana, pero dada la forma de designación de los candidatos al interior de los partidos, y mas allá de algunos genuinos intentos por elegirlos desde las bases, en realidad tanto la DPA como el actual mapa de la representación parlamentaria, corresponden a una expresión más del centralismo chileno. El sistema binominal refuerza esto en el sentido que ser designado candidato por uno de los dos grandes bloques, sin competencia interna, en la práctica significa generalmente ser elegido.

Ya que el criterio de asignar escaños adicionales a determinadas regiones adoptado en 1989 no se ajustó a la población de cada región, hay regiones que reciben 4 escaños pese a que su población es marginalmente superior a regiones que reciben sólo dos escaños. Por ejemplo, con una población de 864 mil habitantes, la región de la Araucanía recibe 4 escaños. Mientras que pese a tener una población de 773 mil habitantes, O'Higgins recibe sólo 2 escaños.

¹⁰ Ver anexo cartográfico de circunscripciones electorales por región.

Aunque la reforma de 1989 buscó corregir la distorsión que producía el hecho que todas las regiones recibieran igual número de escaños en el Senado, el mecanismo que se utilizó generó otras distorsiones, particularmente entre las regiones que se ubican en el centro de la distribución poblacional. Peor aún, ya que el problema de la mala distribución afectaba por sobre todo a la Región Metropolitana, la solución adoptaba corrigió sólo parcialmente la mala representación de esa región. Si el propósito hubiera sido lograr un balance entre el principio de igual representación para cada región con las consideraciones sobre los tamaños dramáticamente diferentes de la población de cada región, entonces bien se podrían haber creado diferentes categorías de regiones, aquellas con 2 senadores, otras con 4 y la Región Metropolitana podría haber recibido un número sustancialmente superior de escaños.

4.3.2 Implicancias del cambio de la legislación vigente y su relación con la DPA regional

Cabe hacer presente que el presente estudio tiene como objeto hacer una evaluación de la división política administrativa vigente, y en tal evaluación el análisis de la representatividad electoral es un elemento más, entre varios otros, por lo cual no cabe pretender que se haga en este estudio un análisis detallado y exhaustivo de una cuestión que, sin lugar a dudas, debe ser la más compleja y conflictiva del sistema político chileno, y que después de más de dos décadas de discusión y análisis sigue sin encontrar un modelo que satisfaga a todos los sectores del país.

Difícilmente existe un tema que haya dado lugar a más trabajos, propuestas, comisiones de estudio, proyectos de ley y mociones parlamentarias, y que sin embargo se ha mantenido prácticamente invariable y con mínimas modificaciones desde la fecha en que dictó la legislación respectiva, hacia fines de los años 80. Es este un problema que no solo enfrenta a gobierno y oposición, sino a autoridades ya electas con quienes aspiran a ser elegidas, a centralistas y regionalistas. En tal escenario, pretender encontrar “alternativas claras de solución a las distorsiones” del sistema electoral no puede ser sino un ejercicio meramente académico, de suyo complejo, sino que un trabajo que debe cruzar los diferentes sectores y actors involucrados.

Cualquier propuesta de cambio al sistema electoral implica, necesariamente, modificar la legislación que actualmente regula dicho sistema, a saber las leyes 18.556 y 18.700. Lo anterior, ciertamente coloca un primer obstáculo a cualquier modificación al sistema, pues la experiencia nos demuestra que el Poder Legislativo difícilmente va a ser capaz de generar una legislación que directa o indirectamente afecte, perjudique, amague o ponga en riesgo una situación de la cual los actuales partidos, coaliciones y parlamentarios son claros beneficiarios. Por tanto, no es aceptable que los parlamentarios sean juez y parte, al mismo tiempo, en una materia que los interpela directamente.

En tal disyuntiva, una posibilidad cierta de encontrar una salida decorosa a un eventual cambio al sistema electoral es la de explorar la alternativa de una delegación de facultades legislativas del poder legislativo al poder ejecutivo a efectos que éste, mediante la dictación de uno o más decretos con fuerza de ley (DFL) cree, forme, constituya, una especie de consejo consultivo o grupo de expertos, dotado de amplia autonomía (aunque dependiente administrativamente del Servicio Electoral) que detecte y resuelva las distorsiones del sistema y decida, con carácter vinculante, los cambios necesarios al sistema electoral. Una comisión de esta naturaleza debería cada cierto tiempo revisar la representación parlamentaria a la luz de

los cambios poblacionales que el país experimente. Sólo una medida audaz como la anterior permitiría salir del inmovilismo que afecta a este tema. Creer que el cambio del actual sistema electoral encontrará una salida de solución por la vía de la negociación entre Gobierno y Parlamento constituye, a estas alturas, una ingenuidad¹¹.

Hay suficiente evidencia de que nuestro sistema político electoral es extraordinariamente rígido respecto a los cambios en los patrones de la población nacional, y esto con independencia de la profundidad de los cambios en dichos patrones. Nuestro mapa electoral no se ajusta a las transformaciones poblacionales inter e intra regionales que se han producido con el transcurso del tiempo en nuestro país (Ver capítulo III, resultados Índice de Coherencia Regional). Cuando los distritos electorales para la Cámara y para el Senado fueron inicialmente diseñados, castigaban fuertemente a las zonas urbanas más pobladas, en tanto favorecían a las regiones agrícolas del centro del país, como también a las regiones del extremo norte y sur de la nación. Los cambios en los patrones de población ocurridos a partir de 1989 tampoco se han visto reflejados en la composición del legislativo chileno. Es así como, reproduciendo un problema de rigidez que existió en el sistema político del período anterior a 1973, las disparidades en el tamaño de los distritos producen grandes problemas de representación y atentan contra el principio de una persona, un voto. Por cierto, en las reformas constitucionales de 1989 se aumentó el número de senadores electos, abandonando el principio de dos senadores por región. Así, mientras algunas regiones pasaron a elegir cuatro senadores, otras mantuvieron dos. Sin embargo, al abandonar el principio de igual representación regional, la distorsión ya existente en la Cámara de Diputados se extendió al Senado, quedando ambas cámaras con significativos niveles de sub-representación de las zonas urbanas más pobladas.

De lo anterior se desprende que nuestro país debiera adoptar un diseño institucional que no sea inter-temporalmente rígido, sino que se ajuste a los cambios en los patrones de población y que se construya sobre una lógica de representación regional que busque minimizar la sobre representación existente o que la favorezca respondiendo a ciertos criterios geo-políticos y estratégicos que gocen de consenso. De hecho, la tendencia internacional apunta a permitir una sobre-representación regional por razones geopolíticas o históricas en una de las cámaras, nunca en ambas.

Tal cual lo señalan casi todos los estudios y propuestas de cambio al sistema electoral, cualquiera sea la solución que se busque para terminar con el problema de la sub y la sobrerrepresentación, ella pasa necesariamente por un aumento en el número de parlamentarios, en términos que se aproxime a la cantidad de congresistas existentes hasta 1973, esto es, 50 senadores y 150 diputados. Para dar mayor igualdad al valor del voto de cada ciudadano sin un masivo rediseño distrital resulta inevitable aumentar la cantidad de parlamentarios. En cuanto a la metodología, debería dividirse la población nacional total por el número de escaños a repartir. El resultado de esta operación, arrojaría el número de habitantes por escaño. En todo caso, y cualquiera sea la cifra que arroje, debería fijarse un piso y un techo de escaños a elegir en cada distrito o circunscripción, para evitar distorsiones como que las regiones más pobladas resulten excesivamente representadas. Hay que considerar, sin embargo, que un aumento del número de parlamentarios constituye una medida de escasa popularidad y que la opinión pública difícilmente aceptaría, por lo cual para asegurar su concreción debería ir necesariamente acompañada de medidas de austeridad, como una disminución de las dietas parlamentarias (de las más altas de Latinoamérica) y un manejo más

¹¹ Tan cierta y legítima es la posibilidad que aquí se plantea, que en fecha reciente los presidentes de ambas cámaras del Congreso han presentado a trámite legislativo un proyecto de ley conjunto en que proponen entregar a la decisión de un ente externo al poder legislativo, la determinación de las asignaciones de los parlamentarios

transparente y eficiente de las cantidades que los parlamentarios perciben adicionalmente para el ejercicio del cargo.

Hay que generar, incluso por la vía de modificaciones legales, mecanismos que fomenten la competencia interna al interior de los partidos, como primarias internas en que se permita incluso la participación de no militantes, a objeto de erradicar las decisiones centralizadas que actualmente permiten que sean las élites de los partidos las que decidan sin contrapeso los nombres de los candidatos, lo que ha dado origen a una “burocracia parlamentaria”, de escasa movilidad, que cambia o intercambia distritos o circunscripciones prescindiendo del parecer de los votantes, y que se constituye en definitiva en una verdadera “barrera de entrada” para quienes aspiran a llegar al parlamento, pero no cuentan con el patrocinio del partido respectivo.

Es necesario hacer más estricto el régimen de inhabilidades para quienes postulen al parlamento. Muchos dirigentes de organizaciones sociales así como muchos alcaldes utilizan dichos cargos para construir plataformas electorales que les permita postular al parlamento. Esa situación ciertamente produce un deterioro en el nivel de compromiso y de eficacia en el desempeño de dichos cargos, con el consiguiente riesgo, particularmente en el caso de los alcaldes, de hacer un uso inadecuado de los recursos financieros de que se dispone con miras a cultivar un clientelismo político inconveniente. Por ello, parece sano permitir la postulación de estos dirigentes una vez que haya transcurrido un cierto lapso desde el momento que hayan cesado en sus cargos.

Si bien es cierto que en el sistema electoral chileno coexisten variados mecanismos o formas de elección¹², cada vez que se hace mención a la necesidad de cambios al sistema electoral vigente, de manera automática se vincula a la idea de reemplazar o modificar una de tales formas -el sistema binominal-, aplicable a la elección de diputados y senadores. Ello, pues de los varios mecanismos de elección vigentes en el sistema chileno, resulta ser el binominal el más cuestionado, polémico y rechazado de todas las formas o modelos vigentes.

Las críticas no sólo están referidas a las características, consecuencias y privilegios que se derivan de un sistema electoral como el binominal, sino también a las características del sistema legislativo chileno que surge de la aplicación de este sistema.

Desde la perspectiva teórica que nos ofrece la ciencia política, los congresos o asambleas legislativas suelen clasificarse entre asambleas generadoras o creadoras de políticas públicas y asambleas meramente transformadoras o modeladoras de tales políticas. El elemento esencial que caracteriza a las primeras, es el que tienen la capacidad de responder a una demanda o necesidad social o colectiva generando una nueva política pública, materializada en un programa o un cuerpo legal que ha sido elaborado y aprobado en su seno. Este tipo de asambleas legislativas puede recepcionar una demanda o solicitud que emane de la sociedad, un grupo de interés, partido político u otro agente del sistema político, y ofrecer una respuesta pública ejerciendo en plenitud sus competencias constitucionales.

Las asambleas legislativas meramente transformadoras o modeladoras de políticas públicas, en cambio, están limitadas, como su denominación indica, sólo a transformar superficial o sustancialmente ideas o propuestas que reciban de otros poderes o agentes del Estado. Por tanto, se caracterizan por ser instituciones esencialmente reactivas, con capacidad

¹² Binominal, para los parlamentarios; proporcional, para consejeros regionales y concejales municipales; uninominal, para Presidente de la República y alcaldes.

de retener, acelerar, retrasar o modificar una propuesta de política pública proveniente de otro poder, generalmente del Gobierno o Poder Ejecutivo, quien posee el poder de crear y promover intervenciones estatales. Aún en el marco de un modelo de gobierno presidencialista, las atribuciones que la Constitución confiere a un Congreso transformador son variables en extensión y en detalle.

A nuestro juicio, nuestro Congreso Nacional se ubica en la categoría de las asambleas meramente transformadoras de políticas públicas, pues del análisis de normas legales y constitucionales es posible apreciar las restricciones o limitaciones que lo afectan y que limitan su poder parlamentario.

Por de pronto, el art. 65 de la Constitución Política le entrega iniciativa exclusiva al Presidente de la República en una serie de materias de la mayor importancia para la administración del Estado, tales como, división política o administrativa del país; administración financiera o presupuestaria del Estado; creación, supresión, reducción o condonación de tributos de cualquier clase o naturaleza; contratación de empréstitos que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado; fijación, modificación o aumento de remuneraciones o cualquier clase de emolumentos al personal activo o pasivo del aparato público; establecimiento de las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva; establecimiento o modificación de las normativas sobre seguridad social, tanto del sector público como privado. El inciso final del art. 62 deja de manifiesto las limitadas facultades del Congreso al establecer que este poder del Estado sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

A mayor abundamiento, el art. 68 de la Constitución¹³ limita la facultad del Congreso para modificar proyectos de ley y constituye una clara reafirmación de la facultad que tiene el Presidente de la República para insistir en iniciativas legales de su incumbencia. La atribución contenida en esta norma reafirma el criterio presidencialista que anima gran parte de nuestro ordenamiento constitucional, cuestión que se hace más evidente en el caso de la tramitación parlamentaria.

La facultad presidencial contenida en esta norma constituye una atribución eminentemente excepcional, tendiente a zanjar las dificultades que existen entre el Presidente de la República y una rama del Congreso. En esta perspectiva, la atribución presidencial tiene una evidente similitud con aquello que en los sistemas parlamentarios se conoce como “cuestión de confianza”, toda vez que mediante este instrumento el Presidente de la República utiliza la atribución como una especie de “válvula de escape” o bien como una forma de fortalecer su posición ante el Congreso en momentos de especial dificultad política o legislativa.

¹³ Artículo 68. El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

En cuanto a la capacidad del Congreso para retrasar la tramitación de proyectos de ley, se encuentra severamente disminuida por el art. 74 de la Constitución¹⁴, que establece el régimen de las urgencias. De conformidad a esta norma, el Presidente de la República cuenta con un mecanismo que menoscaba la importancia del Parlamento, desde el momento que el mecanismo de la urgencia permite que el Ejecutivo determine con entera discrecionalidad qué proyectos (o mociones) llegarán en definitiva a convertirse en ley, pues si una determinada iniciativa no se ve favorecida con el mecanismo de la urgencia, las posibilidades que se convierta en ley son prácticamente nulas. Esta situación ciertamente determina que la iniciativa legislativa de los parlamentarios esté muy disminuida, con lo que influye en el descrédito de los congresistas a los ojos de la ciudadanía.

Por otra parte, la institución de la urgencia puede eventualmente dañar toda la lógica del trabajo parlamentario, si, como ha ocurrido, se utiliza indiscriminada y caprichosamente en un período electoral, siendo en definitiva el conjunto de los ciudadanos y los miembros de la sociedad quienes se ven perjudicados con la existencia de leyes defectuosas. Existe cierto consenso en el mundo político que el Presidente de la República cuenta con excesivos privilegios legislativos que pueden ser usados y abusados discrecionalmente en perjuicio de la dignidad de otro poder del Estado, y que redundan finalmente en la calidad de nuestras leyes. Así las cosas, la normativa de la formación de la ley debiera morigerar la discrecionalidad política de esta herramienta de poder, impidiendo que el Presidente haga uso de este mecanismo durante el período inmediatamente anterior a una elección, y cuya extensión deberá ser materia de negociación.

Luego, si tenemos, por una parte, un sistema electoral poco legitimado y permanentemente rechazado, y, por otra, un procedimiento de formación de la ley que no contribuye al prestigio y fortalecimiento del trabajo parlamentario, la consecuencia es el creciente desprestigio de la actividad parlamentaria.

4.3.3 Consideraciones finales acerca de la representatividad electoral

A la luz de este panorama, creemos que sería útil explorar caminos que contribuyan a un fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el trabajo legislativo, lo que, de paso, ayudaría también a sacudirse de esta imagen secretismo y centralismo que caracteriza el proceso legislativo, lo que lo transforma en la actividad de una elite, crecientemente despreciada por la opinión pública.

Así, por ejemplo, podrían incorporarse gradual pero formalmente en el ordenamiento legal y constitucional que rigen la formación de la ley herramientas como las siguientes:

Iniciativa popular de ley, de manera tal de que exista la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil tengan la oportunidad de sugerir materias que deseen se discutan en el Congreso Nacional y puedan llegar a transformarse en ley de la república.

Flexibilización y mayor difusión de las audiencias públicas: actualmente, cada vez que se discute un proyecto de ley, cuando se encuentra en la fase de discusión en comisiones, existe la posibilidad que distintas personas invitadas puedan concurrir a formular sus observaciones,

¹⁴ Artículo 74. El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días. La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

críticas, aportes e inquietudes respecto de los contenidos del proyecto de ley en trámite; sin embargo, esta oportunidad se encuentra muy limitada, es de difícil acceso, y de poca difusión entre las organizaciones de la sociedad civil. A fin de no entorpecer y demorar el trabajo legislativo con infinitas participaciones ciudadanas, podría buscarse un mecanismo de selección previa, de modo de asegurar que concurran las comisiones quienes puedan hacer aportes relevantes y significativos.

Chile tiene un diseño atípico en las democracias consolidadas y hay evidencia suficiente para argumentar que dicho diseño, además de distorsionar el principio de ‘un hombre, un voto’ genera distorsiones en las políticas públicas. Mientras menos atención se ponga a este principio, más difícil será lograr que los electores perciban que el diseño institucional responde a una lógica de acercar la política a los ciudadanos. Queda para la discusión futura la formas en que se resolverá en el caso de la recientemente creada Región de Arica y Parinacota, en tremendo desequilibrio existente entre las dos provincias, en realidad entre la ciudad capital de la nueva región y el resto de la región. ¿La sobre representación que allí pueda darse tendría los mismos efectos que la sobre representación de un análisis interregional?.

4.4 Territorios fronterizos: Índice de Desarrollo Humano, pasos fronterizos y poblamiento como elemento de análisis futuro de la DPA.

La seguridad nacional correspondió a uno de los factores fundamentales que sustentó la puesta en vigencia la actual División Político Administrativa (DPA) de nivel regional en el país. Así, para la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), una región constituía una parte del territorio nacional con características determinadas que debía facilitar el desarrollo económico y social del país, en conjunto con los requerimientos de la Seguridad Nacional, dejando constancia que la región “constituye la base territorial de la Administración del Estado, al conjugar los intereses nacionales con los locales” (CONARA, 1976¹⁵).

La seguridad nacional como objetivo de la DPA surge del fundamento que el Estado de Chile es unitario, aspecto que fundamenta un objetivo mayor que es “la integración” del territorio nacional, ella debe lograrse, entre otros aspectos, a través de “un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional”, como también a través de la “igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportará el proceso de desarrollo” (CONARA, 1976).

En la actualidad, los requerimientos en torno a la seguridad nacional asociados a la DPA, deben ser entendidos tanto como la capacidad de respuesta de la estructura administrativa y del control del territorio, ante amenazas internas (por ejemplo, los riesgos naturales) como también a las amenazas externas, asociadas a la seguridad de fronteras políticas, en relación a posibles conflictos bélicos y/o limítrofes con los países vecinos. Estos requerimientos pueden ser interpretados u orientados como necesidades constantes de ejercer soberanía sobre el territorio nacional, pero deben ser paralelamente conducentes en el tiempo a procesos de integración y complementariedad económica con los países vecinos, que eviten o disminuyan los riesgos de surgimiento de estos conflictos.

En este contexto, se abordó en este punto la relación existente entre los objetivos planteados por CONARA en aquel entonces y la situación actual, buscando establecer un punto de partida informado y la pertinencia de este factor en futuras evaluaciones. A modo de propuesta, se incluye a continuación una evaluación de las situaciones regionales actuales respecto de las condiciones sociales y geográficas de las zonas fronterizas limítrofes a las cuales la DPA como instrumento portador de descentralización y desconcentración en la promoción del desarrollo nacional debe dar respuesta. Para ello se analizó la situación actual del poblamiento de las zonas fronterizas a través de cuatro variables. Las variables incorporadas son el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁶ de las comunas fronterizas; la densidad de la población comunal; el crecimiento demográfico comunal intercensal y la localización de pasos fronterizos. Estas variables se analizaron en forma conjunta, teniendo en cuenta para el análisis de resultados macrozonas definidas por el equipo consultor (Capítulo II, Metodología).

¹⁵ CONARA (Chile). Chile hacia un nuevo destino: su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. Santiago: Edit. Nac. Gabriela Mistral, 1976.

¹⁶ PNUD. Desarrollo Humano en las comunas de Chile. Santiago: MIDEPLAN, PNUD, 2004

El IDH se utilizó ya que presenta una visión más comprehensiva de la realidad actual del país a nivel comunal, considerando no solo aspectos económicos sino que agrupa también factores como la equidad, la potenciación de las capacidades humanas y la cooperación, entre otros. El IDH comunal corresponde a un indicador que puede revelar de manera integrada el accionar del Estado y/o los municipios en el desarrollo local por medio de la puesta en marcha y la ejecución de diferentes planes y programas públicos que pueden influir directa o indirectamente en la calidad de vida de los habitantes del país.

Este índice permite reconocer actualmente que tan lejos o cerca se encuentra cada unidad administrativa fronteriza de un desarrollo humano ideal. Si bien, la relación que se pueda establecer entre los IDH comunales y la influencia de DPA vigente en este indicador arriesga una interpretación sesgada de los resultados e influencia pasada de la DPA para los territorios de frontera, es una aproximación objetiva de la situación actual de las principales variables que fundamentan una parte del criterio de seguridad nacional.

En este sentido, ciertamente para un análisis prospectivo y como antecedente empírico para futuras comparaciones, este indicador expresa las mayores o menores posibilidades que un territorio comunal fronterizo puede presentar para un proceso de mayor consolidación demográfica y económica, en función de sus niveles de desarrollo. Así, la posibilidad de ejercer y consolidar la soberanía en territorios con bajos niveles de IDH sería más complejo debido a la baja atracción que constituye en la población esta clase de territorios, de donde deben surgir las acciones encaminadas a revertir esas eventuales situaciones.

En una primera aproximación general, el Mapa N° 4 muestra que la distribución de los diversos niveles de IDH de las comunas fronterizas es, en términos generales, bastante homogénea, concentrándose en la categoría Medio y Alto. Esto se contrapone a la idea de que las zonas o comunas limítrofes del país presentan, en general, bajo desarrollo debido a las adversas condiciones que las caracterizan. En este mismo Mapa, se aprecia la distribución de los pasos fronterizos (véase también Mapa N° 7), los cuales se localizan en comunas con distintos niveles de desarrollo humano. En este sentido, una primera constatación corresponde al hecho que no se observa una relación clara entre la presencia de pasos fronterizos y la existencia de mayores niveles de desarrollo humano comunal. Así, los niveles Bajos de IDH se concentran de preferencia en las regiones de BíoBío y Aysén, en donde por condiciones geográficas existen múltiples pasos fronterizos, como también en las comunas de la región de Magallanes, que presentan los mayores IDH (Muy Alto).

El IDH presenta diferentes patrones de comportamiento que se pueden observar a nivel del país en el Mapa N° 4. Por un lado, se presenta una concentración de niveles Altos de desarrollo humano en las comunas limítrofes de la Región de Magallanes debido a que corresponden a capitales provinciales y regionales. Y por otro lado, los resultados más bajos, con índices Medios y Bajos se concentran de preferencia en las comunas de la macrozona productiva exportadora y en la macrozona de los lagos y canales australes.

Desde la perspectiva de la distribución de la densidad de población a nivel comunal (véase Mapa N° 5), se aprecia un comportamiento esperable, con valores bajos para la generalidad de las comunas, observándose mayores densidades demográficas de preferencia desde el fin de la macrozona del desierto, en la Región de Coquimbo, pasando por la macrozona de la faja central metropolitana, hasta la macrozona productiva exportadora, lo que se encuentra asociado más claramente a un mayor nivel de poblamiento general del país en estas latitudes. Sin embargo, en la Región del Maule se observan comunas con densidades

superiores al resto, las cuales se explican por la conformación física de los límites comunales incorporando asentamientos poblados de mayor envergadura del Valle Central que hacen aumentar los valores de las densidades por sobre la media. Por otra parte, las densidades tampoco guardan una relación directa y clara con los mayores valores del IDH.

El comportamiento del crecimiento demográfico comunal entre 1992-2002 a nivel nacional y macrozonal se presenta en general positivo (Mapa N° 6), contrario a lo que se podría esperar para territorios por lo general con escenarios geográficos adversos y con algún nivel de aislamiento. Los cinco casos de comunas que pierden población en un rango superior al 25% se encuentran en las regiones y macrozonas extremas, siendo casos particulares que no constituyen un patrón aparentemente relacionado con los niveles de desarrollo. En este sentido, solo la comuna de Olláque presenta un IDH Bajo que podría explicar tal situación. En relación a las cinco comunas que pierden población en un rango de 5% a 25% a nivel nacional, solo la comuna de Lago Verde presenta un IDH Bajo.

A nivel nacional, se observa en el Mapa N° 7, una concentración de pasos fronterizos y entidades pobladas en las regiones del norte de la macrozona del desierto, en la región de la araucanía; de la macrozona productivo exportadora; y la región de Aysén y Magallanes. Se demuestra de esta forma la importancia de los territorios de frontera en la realidad nacional, como zonas de conectividad con países vecinos, y de flujos de entrada y salida del país.

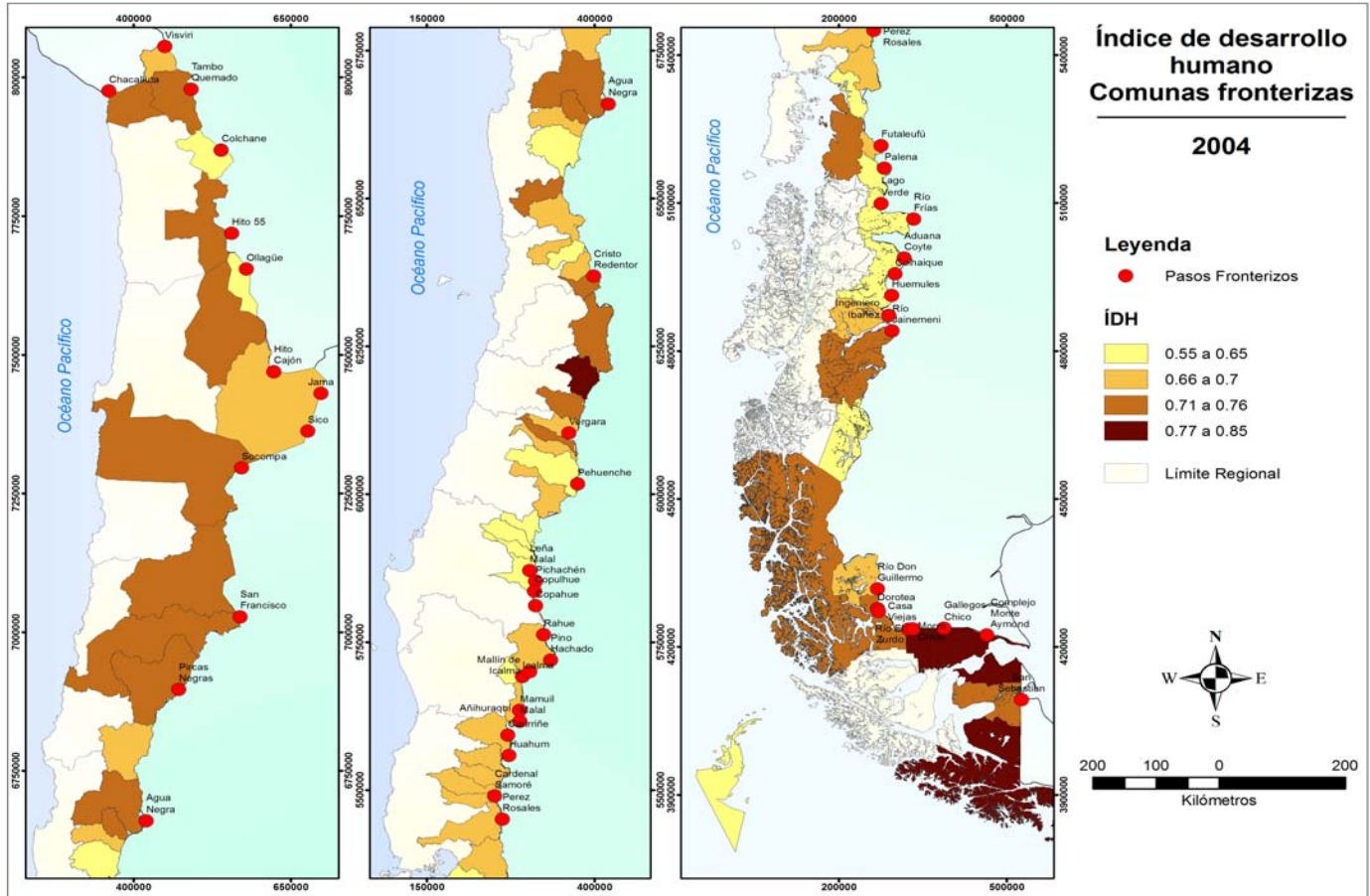
Cuadro 76 – Uso de pasos fronterizos 1997-2006

PASO FRONTERIZO	VEHICULOS ENTRADOS	PASAJEROS ENTRADOS	TONELADAS ENTRADAS	VEHICULOS SALIDOS	PASAJEROS SALIDOS	TONELADAS SALIDAS
VISVIRI	21291	47159	804121	21793	47347	500352
CHACALLUTA	2330041	15292638	1100618	2334100	15104111	2152478
CHUNGARA	357273	1116938	3941556	335981	1056354	4935546
COLCHANE	40838	544516	75501	59649	502472	707942
OLLAGUE	11811	58476	2879800	21681	63135	450795
SOCOMPA	1218	3082	388547	1201	2766	68716
ABRA DE NAPA	0	0	0	0	0	0
SN.PEDRO ATACAMA	84503	266093	570843	120086	305151	852116
TOCORPURI	125	0	2906	211	0	3119
SICO	0	0	0	0	0	0
SAN FRANCISCO	5497	22246	2232	4515	17836	3800
PIRCAS NEGRAS	143	413	1	34	101	0
RIVADAVIA	14679	57920	46	11917	45557	175
LIBERTADORES	2026842	7229153	24422460	1965890	7111416	8609368
EL MAULE	4848	19434	15	4708	17521	11
ICALMA (LLAIMA)	29035	110653	133	22938	84685	78
LIUCURA (LONQUIM)	145681	629117	1301056	144554	634248	63274
PUESCO (PUCON)	121167	574729	215	127867	609640	240
LOS QUEÑES	4207	16910	39	4467	18151	0
PICHACHEN	1775	5958	0	1999	6894	0
C.SAMORE (PUYEHUE)	550729	2137095	975615	564355	2142782	1177524
HUAHUM	21428	96278	0	22050	99162	1047
V.PEREZ ROSALES	15964	160654	149	16017	268640	213
FUTALEUFU	84455	286073	5503	84665	287191	1105
ALTO PALENA	23395	66783	83	23442	66362	18
CARRIRIÑE	3504	16358	0	3055	16664	0
COYHAIQUE ALTO	31880	156781	21668	34788	174713	7072

CHILE CHICO	131300	410786	142272	131538	414247	3403
HUEMULES	49365	159004	392383	52756	171717	136949
APPELEG	591	1701	12	629	1895	772
LAGO VERDE	479	2044	0	480	2167	0
IBAÑEZ PALAVICINI	11640	36656	0	9918	31680	0
BAKER	2589	8062	22	2856	9322	34
PAMPA ALTA	3851	13301	0	3831	13389	340
VILLA O'HIGGINS	183	292	3426	170	275	138
EL TRIANA	6298	21505	0	4400	15346	0
DOROTEA	346331	1193104	0	342157	1192566	0
MONTE AYMOND	541135	1803029	2959285	533634	1794628	1779579
SAN SEBASTIAN	379852	1140257	1513499	366252	1114450	2003989
CASAS VIEJAS	110247	405410	31924	108988	401389	2691
BELLAVISTA	322	779	0	333	1462	0
RIO DN.GUILLERMO	29809	186770	162	37370	246166	0
TOTAL	7546321	34298157	41536094	7527275	34093598	23462884

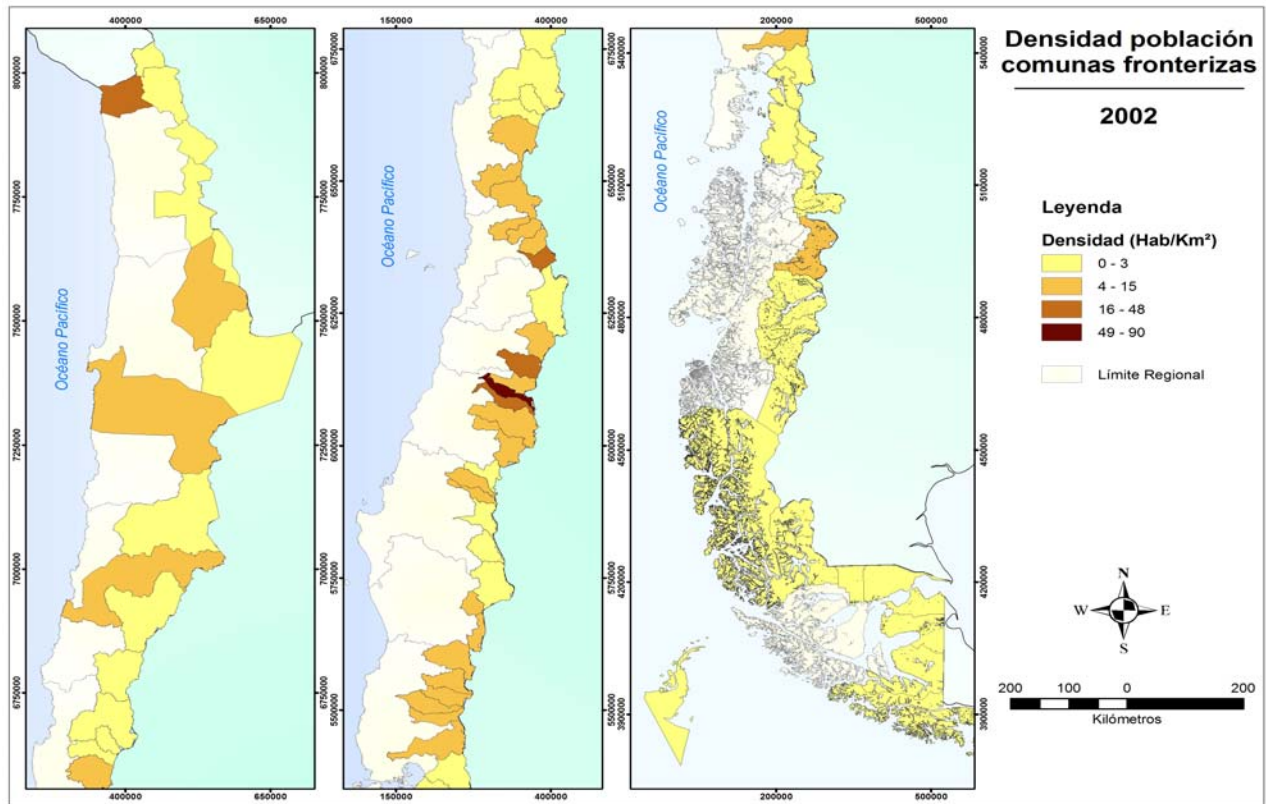
Fuente: Elaboración propia en base a Servicio nacional de aduanas, 2007.

Mapa 4 Índice de desarrollo humano de las comunas fronterizas, 2004



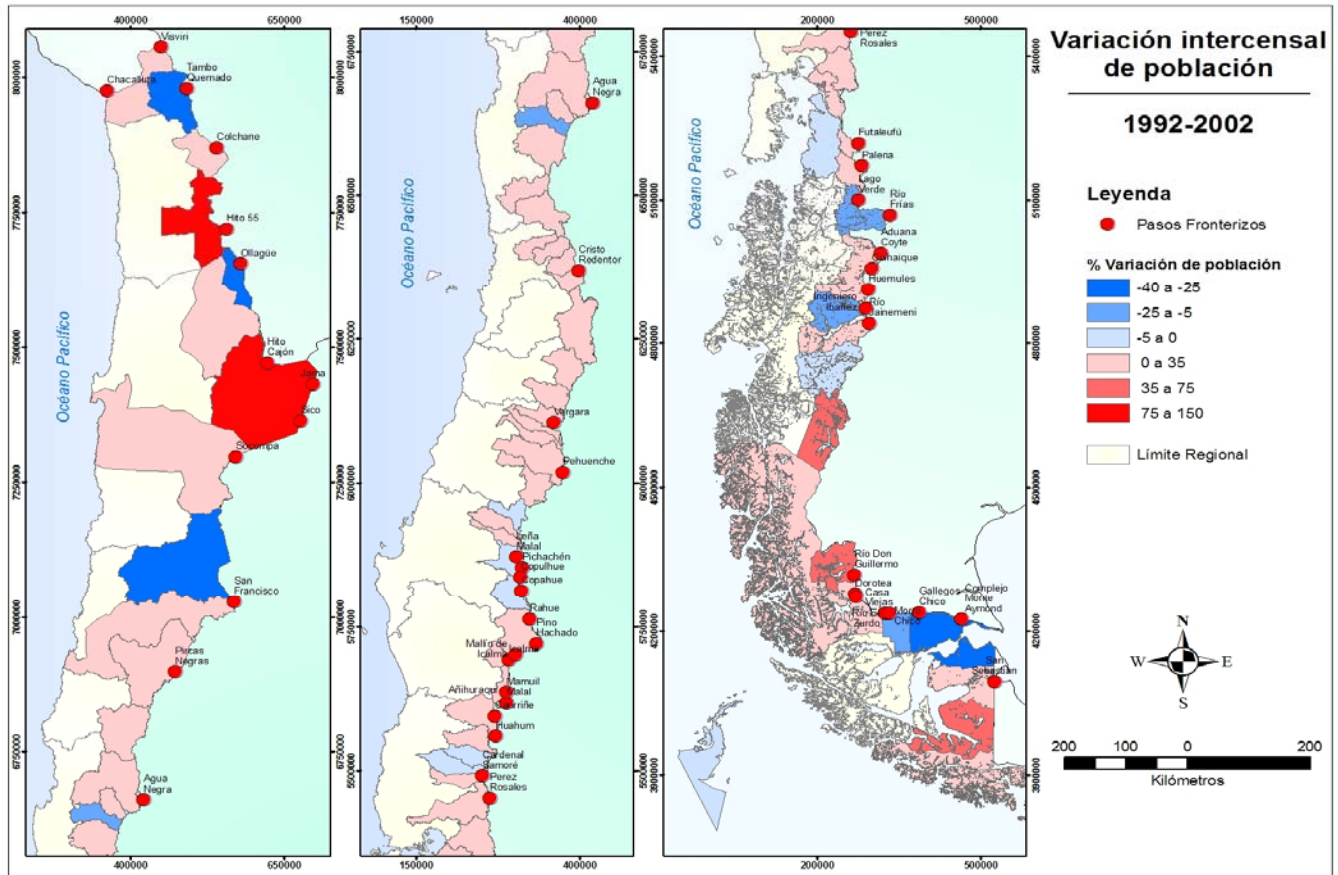
Fuente: Elaboración propia en base a Mideplan, 2004.

Mapa 5 Densidad población comunas fronterizas, 2002



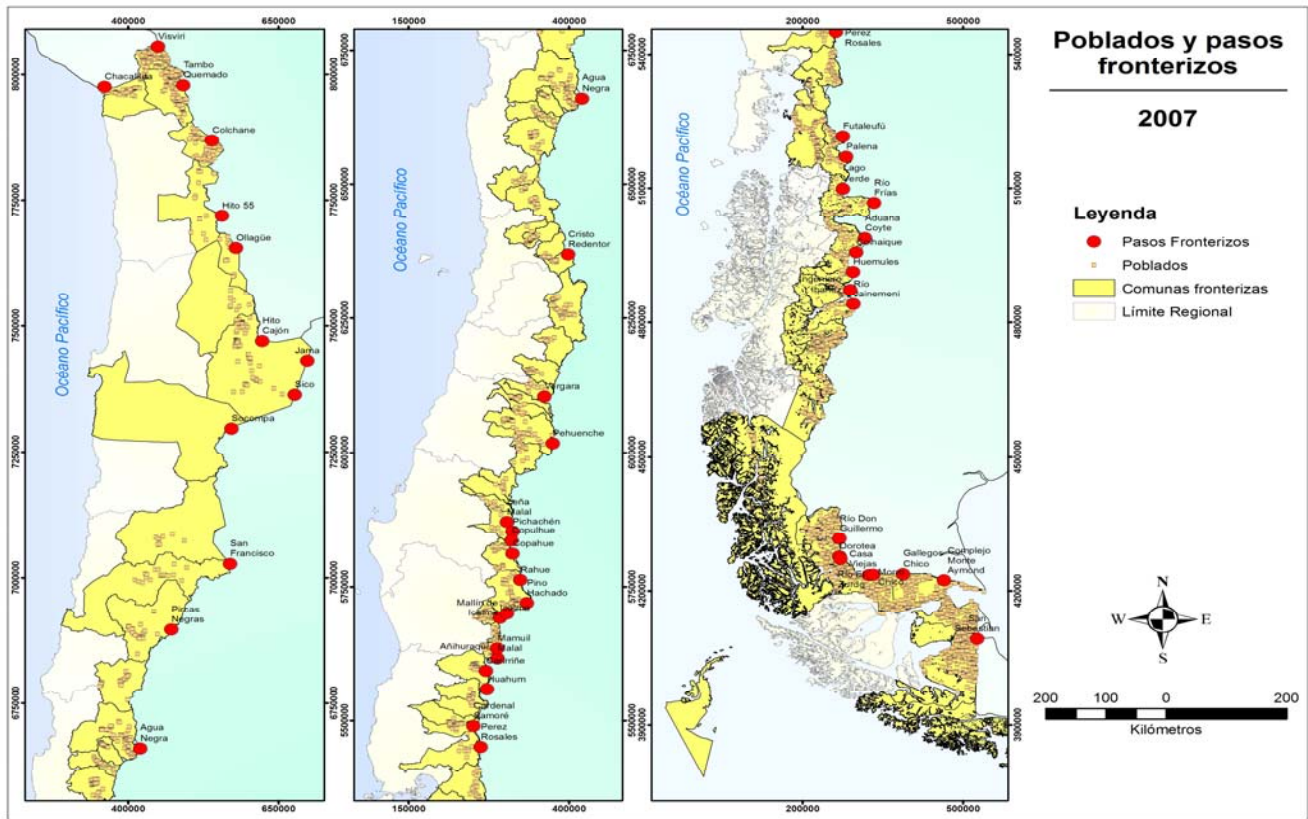
Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2002.

Mapa 6 Variación intercensal de población 1992- 2002



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2002

Mapa 7 Localización de pasos fronterizos



Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Nacional de Aduanas, 2007.

4.4.1 Análisis de la situación de territorios fronterizos según macrozonas

4.4.1.1 Macrozona Del Desierto

En la macrozona del desierto, existe un predominio de comunas con niveles altos de desarrollo humano, el cual no se encuentra directamente relacionado con la presencia de pasos fronterizos debido a que muchos de estos presentan volúmenes muy escasos de transporte de personas y carga y con ello niveles menores de actividades relacionadas con la presencia de pasos. Es así como las comunas de Colchane y Ollagüe presentan dos de los niveles más bajos de IDH y sin embargo son importantes pasos de carga y personas en el contexto macrozonal según datos del Servicio Nacional de Aduanas¹⁷. En el caso de la región de Atacama por ejemplo el paso San Francisco se encuentra en una comuna de alto IDH, pero que corresponde a la comuna capital regional de Copiapó.

Por otra parte, la consolidación de Chacalluta y Tambo Quemado como principales pasos fronterizos hacia Perú y Bolivia respectivamente ha beneficiado las actividades que se generan en las comunas de Arica y Putre, ya que el tránsito de personas y carga genera la necesidad de ofrecer ciertos servicios a la constante población flotante que pasa por cada comuna. Esta condición permite que estas dos unidades territoriales presenten niveles superiores de desarrollo humano en relación al resto de las comunas fronterizas de la macrozona. El resto de las comunas limítrofes de la macrozona se caracterizan por presentar muy pocos pasos fronterizos y de menor envergadura en cuanto a transporte de personas y carga.

En la Región de Antofagasta, salvo la comuna de Ollagüe, el resto de las pocas comunas que componen la frontera presentan valores medios y altos de IDH, sin embargo entre ellas se encuentra la comuna que contiene la capital regional de Antofagasta y el paso Socompa. Este fenómeno se vuelve a repetir para la Región de Atacama con la comuna de Copiapó y el paso San Francisco que presenta un bajo nivel de pasajeros y de carga. La Región de Atacama presenta un reducido número de pasos que se explica por los problemas de accesibilidad que presentan los sectores cordilleranos de la región. En la región de Coquimbo se presenta la comuna de Vicuña con nivel alto de desarrollo humano y el paso Agua Negra, único paso fronterizo de la región, lo que puede ser indicativo de la relación que puede existir entre la presencia exclusiva de un paso fronterizo y niveles superiores de IDH.

En general esta macrozona presenta bajas densidades de población en las comunas fronterizas, asociado a crecimientos positivos de la población comunal.

¹⁷ Servicio Nacional de Aduanas, control de flujos vehiculares y personas, 2007.

4.4.1.2 Macrozona Faja central metropolitana

En esta macrozona existe un menor número de pasos, sin embargo, en ella se encuentra el principal punto de salida y entrada de personas y carga como lo es el paso Los Libertadores ubicado en la comuna de Los Andes, Región de Valparaíso. La presencia de este paso es uno de los factores que permite que la comuna posea un nivel superior de desarrollo humano en comparación con el resto de la región. Las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Metropolitana no presentan pasos fronterizos de uso público. La falta de otros pasos fronterizos en esta zona del país se explicaría por las complejas condiciones físicas que genera la presencia de la Cordillera de Los Andes en estas latitudes.

Las comunas fronterizas muestran en general niveles altos y muy altos de desarrollo humano debido a que corresponden a zonas altamente relacionadas con las capitales provinciales y regionales donde se concentran los mayores núcleos de desarrollo a escala regional y por la presencia de población de altos ingresos que busca dejar las ciudades principales construyendo viviendas de gran valor en las zonas pre-cordilleranas. En general la macrozona presenta las mayores densidades demográficas a nivel nacional, asociadas también a los mejores valores de IDH comunal.

4.4.1.3 Macrozona Productiva Exportadora

La presencia de pasos fronterizos aumenta hacia el sur del país, es así como mientras en la Región del Maule existen solo dos pasos de bajo uso, en la Región de La Araucanía se presentan seis de los pasos que concentran la mayor cantidad de transporte del país (Servicio Nacional de Aduanas, 2007). Sin embargo, este hecho no tiene influencia en la distribución de los niveles de desarrollo humano en esta macrozona, ya que existe un predominio de valores bajos y medios.

En el caso de la Región del Maule existe solo una comuna con valores altos de IDH que corresponde a Curicó, que constituye una cabecera provincial lo que explica este mayor nivel de desarrollo. El resto de las comunas de la región presentan niveles medios de IDH. La presencia del paso Pehuenches y Vergara no estarían influyendo en la consolidación del desarrollo de las comunas donde se ubican.

Por su parte, las comunas fronterizas de la Región del Biobío se caracterizan por presentar niveles muy bajos de IDH, incluso las que presentan pasos fronterizos dentro sus límites administrativos. Esto se explica debido a que se trata de comunas cordilleranas con alto grado de aislamiento debido a las condiciones adversas del terreno en donde se emplazan.

El mismo tipo de análisis puede realizarse para la Región de La Araucanía, sin embargo, las comunas en las que se ubican pasos fronterizos presentan niveles medios de IDH, lo que podría indicar la influencia de estos en la capacidad de desarrollo de las unidades político administrativas donde se localizan, desde la perspectiva de las posibilidades de migración, turismo y del intercambio comercial de la población. En este sentido, la baja en altitud que presenta la cordillera andina permite la existencia de mayor cantidad de pasos y, por ende, mayor densidad en la comunicación vial entre Chile y

Argentina. Así, dentro de los límites de la Región de La Araucanía se encuentran tres de los principales pasos fronterizos de la zona sur del país: Pino Hachado, Icalma y Mamuil Malal. Estos pasos concentran gran cantidad del total de pasajeros y carga a nivel país.

4.4.1.4 Macrozona Los Lagos y Canales Australes

Las condiciones cordilleranas menos adversas permiten un mayor grado de conectividad terrestre con el lado argentino a partir de la Región de Los Lagos. Las comunas del sector norte de Los Lagos presentan valores medios de desarrollo humano que se podrían relacionar con la presencia varios pasos fronterizos muy activos y pero principalmente ligados estrechamente con el carácter eminentemente turístico de estos y de la comunas que los acogen. Así, en la región se ubica el paso Cardenal Antonio Samoré (Portezuelo de Puyehue), principal paso fronterizo de la zona sur del país y que sirve de conexión con la zona de Bariloche en Argentina.

Hacia el sur de la macrozona la situación es heterogénea, presentándose una serie de pasos fronterizos de menor envergadura en comunas con niveles predominantemente bajos de desarrollo humano. A excepción de las capitales provinciales y regionales que suelen concentrar los mayores niveles de desarrollo en la región. La Región de Magallanes presenta un predominio de niveles muy altos de desarrollo humano y una serie de pasos fronterizos de gran importancia para el desarrollo de la zona austral debido a que existe un alto grado de interacción con la República Argentina gracias a la casi inexistente Cordillera de Los Andes e importantes vías de comunicación entre los asentamientos urbanos de ambos países¹⁸.

En base a estos indicadores, es muy probable que una DPA que tenga en consideración que la infraestructura estratégica, como los pasos fronterizos, corresponden a un elemento de unificación e integración de un territorio con el espacio. Nacional e internacional, puede no solo contribuir a mejorar el IDH sino que también su papel dentro del sistema de relaciones políticas, sociales y económicas en terminus intra e interregionales.

¹⁸ Arenas, F., Aliaga, G., Marchant, C., y Sánchez, R. "El espacio geográfico Magallánico: antecedentes acerca de su estructura y funcionamiento". En: Revista *Tiempo y Espacio* N°15, 2005.

4.4.2 Síntesis de análisis Territorios de Frontera

Cuadro 77 Cuadro síntesis análisis Territorios de Frontera: densidad de población, Índice de Desarrollo Humano, pasos fronterizos y variación intercensal de la población^(*)

Región	Densidad	IDH	Pasos fronterizos	Variación intercensal de la población
Tarapacá	Media	Medio	5	Positiva
Antofagasta	Media	Medio	5	Positiva
Atacama	Baja	Alto	2	Neutra
Coquimbo	Media	Medio	1	Positiva
Valparaíso	Alta	Medio	1	Positiva
Metropolitana	Baja	Alto	0	Positiva
O'Higgins	Alta	Alto	0	Positiva
Maule	Alta	Medio	2	Positiva
Biobío	Media	Bajo	6	Neutra
Araucanía	Media	Bajo	4	Positiva
Los Lagos	Media	Medio	6	Neutra
Aysén	Baja	Bajo	7	Positiva
Magallanes	Baja	Alto	6	Positiva

(*) El análisis del capítulo Territorios de Frontera se realizó en consideración del conjunto de comunas fronterizas del país. Este cuadro expresa una síntesis del análisis que se efectuó a nivel comunal en en conjunto de regiones del país.

A partir de la síntesis de los diversos elementos analizados para caracterizar el comportamiento de las zonas fronterizas del país se puede concluir una serie de hechos relacionados con las interrelaciones entre las variables estudiadas. Se observan aspectos homogéneos predominantes que coinciden con la división macrozonal utilizada en este estudio.

Las regiones del extremo norte del país se caracterizan por densidades medias o bajas de población, debido principalmente a las agrestes condiciones del medio natural en que se desenvuelven los habitantes de estas zonas. La alta presencia de pasos fronterizos se explica debido a que estas regiones concentran las principales entradas y salidas de población y carga hacia Perú y Bolivia. La conectividad internacional de las rutas con menor nivel de utilización deben ser mejoradas para que el tránsito de bienes, servicios y personas tenga mayor cantidad de alternativas y con esto se descongestione los pasos con mayor concentración de pasajeros en tránsito.

La zona centro-norte y centro se caracteriza, en forma general, por los niveles altos de densidad poblacional en zonas fronterizas y baja presencia de pasos fronterizos. Se deben concentrar los esfuerzos referidos a la habilitación de pasos fronterizos en esta zona con el objetivo de desconcentrar el único paso existente en estas regiones y uno de los más importantes del país, como es Los Libertadores. De esta forma también se potenciará el intercambio comercial y productivo de estas regiones con sus pares fronterizos en el lado argentino.

La disminución en altitud de la Cordillera de Los Andes en las regiones del sur del país permite una conectividad internacional mayor. Por esto se explica la mayor presencia de pasos fronterizos. El extremo austral se caracteriza por grados muy altos de interacción con Argentina debido a la inexistencia de barreras físicas entre ambos países. Sin embargo, la densidad de ocupación del territorio fronterizo es muy baja, lo que se relaciona con las condiciones adversas del medio natural predominantes en el área. Se debe potenciar la ocupación de estos territorios a través de subsidios y otros incentivos con el objetivo de consolidación efectiva de la soberanía.

Los elementos analizados en esta sección permiten generar una primera aproximación al comportamiento de las zonas fronterizas del país. Sin embargo, es necesario profundizar en el estudio detallado de estos territorios debido a la importancia que ellos representan en el contexto nacional, no solo en el sentido de seguridad nacional, sino que referido a la maximización de las capacidades de interacción y conectividad con los países vecinos y la consolidación en materia de soberanía, principalmente en regiones extremas del país.

4.4.3 Consideraciones finales respecto de la integración, soberanía y territorios fronterizos

En la actualidad, el fundamento de la visión de la seguridad nacional mirada desde las necesidades actuales de defensa e integración que tienen los países, mantiene su importancia en vista de los imperativos que impone el escenario de intercambios que trae aparejada la globalización y los imperativos de la “nueva economía”. En este contexto, adquiere relevancia el concepto de región transfronteriza para la planificación del desarrollo, bajo el que se busca optimizar las relaciones de cooperación, estableciendo sinergias que les permitan resolver en conjunto aspectos económicos internacionales, de transporte así como la circulación de bienes, servicios y personas (Arenas, 2007¹⁹).

En este sentido, y sin desmedro de lo expuesto anteriormente, es que los espacios fronterizos mantienen su relevancia desde un punto de vista económico, estratégico y geopolítico, por lo que el objetivo de seguridad nacional anclado en el fundamento de la “integración del territorio nacional”, debe seguir sustentando la evaluación de una DPA. Este objetivo entendido desde la necesidad de la disminución de los riesgos asociados a la seguridad de fronteras físicas, se puede lograr a través de diferentes formas de ejercer soberanía sobre el territorio nacional, de manera de disminuir las posibilidades que surjan conflictos que pongan en riesgo la integridad del territorio. Lo anterior, debiera expresarse en una estrategia constante orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en zonas fronterizas, disminuyendo las condiciones de aislamiento relativo de las unidades administrativas dentro de su contexto regional y destinada a generar una mayor consolidación del tipo de poblamiento necesario para los diferentes espacios fronterizos según sus características propias, relacionadas con aspectos culturales, sociales y geográficos.

¹⁹ Arenas, F. Antecedentes para el análisis del espacio geográfico chileno. (Texto en preparación), 2007.

Transformar las fronteras en un factor de integración territorial en lugar de una línea divisoria en el sentido tradicional, sin dudas significará un esfuerzo muchas veces financiero para crear las condiciones de infraestructura y procedimientos que son necesarios para reducir la fricción de la distancia y la opacidad de la frontera (rutas, pasos fronterizos bien habilitados, procedimientos aduaneros con control en origen de la carga y posibilidad efectivas de seguimiento posterior, etc.). Lo anterior debe significar ante todo, un esfuerzo de largo plazo tendiente a producir un cambio de visión respecto de la importancia que poseen los espacios fronterizos, como áreas de transición y control de flujos de bienes, servicios y personas, que en el escenario económico y político internacional será cada vez más necesario de intervenir con acciones concretas por parte del Estado, y donde la DPA puede jugar un papel preponderante.

En relación a lo anterior y respecto a los resultados de los análisis podemos mencionar que, la falta de una interdependencia clara y directa entre los diferentes niveles del IDH comunal y la localización de pasos fronterizos, deja en claro que si bien dichos pasos pueden ser un elemento de atracción (de población y actividades económicas) estos por si solos no generan las condiciones que los objetivos de la DPA persigue, es decir la integración efectiva de dichos territorios al proceso de crecimiento que experimentaba la nación.

En este sentido, mejores valores de IDH no estarían relacionados sólo con las posibilidades físicas de integración fronteriza, sino que éste hecho responde más bien a una suma de factores: geográficos físicos y económicos, que son los que originan ciertas zonas con IDH elevados. Así, el IDH se encontraría relacionado con la tipología e intensidad de las actividades económicas que se realizan en los territorios fronterizos en sus diferentes latitudes y vertientes nacionales. En este contexto, los resultados obtenidos plantean la necesidad que la DPA siga siendo un “instrumento” de gestión operativa y más funcional, el cual a través de sus atribuciones potencie las acciones y las actividades económicas que induzcan los procesos de “mejor” poblamiento, mejor administración, mayor identidad local y en definitiva a una soberanía más efectiva. Por otra parte y sin perjuicio de este planteamiento, se puede agregar la posibilidad de evaluar, en función de lo antes expuesto, la idea de equidad de integración transfronteriza, en vista de algunos desequilibrios observados en particular con la Región de Atacama.

Si bien la aproximación de la seguridad nacional fronteriza desde el IDH a nivel comunal no aparece como la más apropiada en términos de escala, el IDH es el indicador más objetivo a nivel nacional disponible, y el cual entrega ciertamente y de manera comparativa y a una escala político-administrativa, las deficiencias y necesidades actuales en los aspectos de desarrollo económico y social de las comunas fronterizas a nivel nacional.

Por otra parte, este análisis permitió justamente revelar como ciertas comunas que contenían las capitales provinciales y/o regionales y que presentaban en consecuencia elevados valores del IDH, poseen diseños limítrofes que se extienden incluso desde espacios litorales hasta la frontera andina. Estos problemas de límites comunales sin duda, independientemente que respondan a coherencias asociadas a límites naturales u otros, difícilmente contribuyen a la adecuada administración y accionar del Estado o los municipios a escala local y menos aún a la consolidación o desarrollo de identidades locales. Estas situaciones han sido observadas de preferencia, justamente en las regiones que obtuvieron valores de coherencia regional bajos y medios.

En base a los resultados obtenidos se plantea que, en las decisiones que el ejecutivo pueda tomar al respecto, se debe evitar, en términos generales, el aumento en la fragmentación de las administraciones locales fronterizas, en particular aquellas regiones con coherencias regionales altas y muy altas (Ver capítulo III, resultados Índice de Coherencia Regional). Esto no impide la posibilidad de evaluar el rediseño de los límites comunales, por ejemplo de comunas que se extienden desde el valle central hasta la frontera andina. Esto particularmente en la macroregión productiva exportadora.

En este mismo sentido, se plantea la posibilidad de evaluar la creación de nuevas unidades administrativas con límites fronterizos, en aquellas regiones que contienen comunas fronterizas de gran extensión y/o que poseen un índice de coherencia regional Bajo o Medio, en particular en la macroregión del desierto. Lo anterior, en función de las posibilidades y características geográficas, de poblamiento e identidad y de los requerimientos existentes que lo justifiquen para cada región o nivel de la DPA. A partir de lo anterior, en este planteamiento también cabe la posibilidad de evaluar el rediseño de los límites comunales sin necesariamente aumentar el número de administraciones locales.

En este sentido, una intervención en los niveles de DPA inferiores a la Región, puede ayudar de forma importante a las funciones de administración y gobierno del nivel regional. A través de este tipo de intervenciones, modificando los límites provinciales y comunales, será posible potenciar y mejorar la llegada del Estado a sus habitantes.

Finalmente se plantea la necesidad de complementar estos resultados y planteamientos con estudios relativos a la integración de territorios aislados que tengan la connotación de territorios de frontera.

4.5 Competitividad regional

La competitividad es entendida como la capacidad de una organización o empresa determinada, pública o privada de sostener regularmente ventajas comparativas que le permitan alcanzar objetivos y metas en determinadas áreas de su economía. Si llevamos la competitividad a la escala regional, ella puede diferenciarse a través de la dotación de recursos estratégicos, en un escenario globalizado dominante²⁰

Un elemento clave en el análisis de competitividad tiene que ver con la concepción sistémica de la economía. Su estudio en el nivel regional pasa por comprender a la unidad región como un sistema económico, social, cultural, ambiental político, con agentes y recursos con una trama de relaciones que se dan entre ellos y los procesos de dicho sistema. Estos elementos permitirán caracterizar adecuadamente la forma en que se inserta cada región con su base económica en el contexto económico nacional y global.

En este sentido, en 2005 y 2006 Chile se situó en el lugar 27 en el ranking de competitividad global elaborado por el Foro Económico Mundial, posicionándose como la economía con mejor desempeño dentro de sus pares latinoamericanos. Esto refleja una economía sólida, con mercados eficientes y una institucionalidad estable. Sin embargo, existen otras áreas en las que se presentan debilidades, tales como la inversión en innovación y desarrollo (I+D), como también en capital humano y en insuficiente diversidad productiva. Justamente son estas áreas, de acuerdo a la experiencia internacional, las claves de la competitividad y el crecimiento; en efecto la consolidación de un nuevo modelo de economía de escala mundial, evidencia que los motores de la competitividad y el desarrollo de largo plazo son estos elementos.

Este tema ya ha sido abordado por la autoridad nacional, por ello el año 2005 bajo el mandato del presidente Ricardo Lagos se constituyó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, que estuvo a cargo de generar un primer estudio denominado “Lineamientos para una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad”. Posteriormente en el mes de mayo de 2006, la presidenta Michelle Bachelet encomendó al Consejo continuar esta tarea, donde destaca la necesidad de proponer acciones orientadas a relevar la importancia de la innovación para el desarrollo de Chile. En efecto se encuentra en trámite el proyecto de ley que regulará el funcionamiento permanente de la institucionalidad vinculada a la innovación en Chile.

En particular, el trabajo del Consejo se centra en desarrollar la Estrategia Nacional de Innovación para la competitividad de las regiones, esta estrategia se basa principalmente en tres pilares fundamentales, a saber:

- **Disminución de las brechas educacionales:** actualmente nuestro país se encuentra muy por debajo de los niveles educacionales que correspondería de acuerdo a nuestro nivel de ingreso. Aunque el sistema escolar ha alcanzado altos niveles de cobertura en enseñanza básica y media, mejorar sustancialmente la escolaridad pasa por aumentar muy significativamente la educación terciaria (técnica y universitaria).

²⁰ Informe Índice de competitividad regional 2003, SUBDERE

De alcanzar esta meta, este hecho será un real salto para el país en la formación de capital humano calificado.

- **Un mayor esfuerzo en I+D:** de acuerdo a lo señalado por el Consejo, estudios recientes han demostrado que la evolución de la Productividad Total de Factores (PTF), factor crítico que es necesario acelerar, depende fuertemente no sólo de la calidad de los recursos humanos anteriormente comentada, sino también del esfuerzo realizado en materia de investigación y desarrollo. En efecto, si se compara la inversión en I+D de los países que hoy están creciendo aceleradamente y con aquellos que, siendo ricos en recursos naturales, han alcanzado el desarrollo, muestran que en nuestro caso no se está haciendo el esfuerzo requerido en esta área.

Por otra parte, si se quiere duplicar el PIB *per cápita* de Chile en los próximos 15 años se debe aumentar significativamente el gasto en I+D como porcentaje del PIB, al menos desde el actual 0,68% del PIB registrado en 2004 hasta niveles cercanos a un 2,5%, lo que demanda sostener un crecimiento promedio de 13% anual. Para alcanzar dichos niveles, y tomando en cuenta la evidencia internacional, pareciera necesario que el gasto público en I+D como porcentaje del PIB se duplique, lo que equivale a cuadruplicarse en términos absolutos, hacia comienzos de la tercera década de este siglo, convirtiéndose así realmente en una palanca que mueva al sector privado.

- **Impulsar la diversidad productiva:** diversos estudios realizados, entre otros, por el Banco Mundial, señalan que la creación de sectores dinámicos basados en recursos naturales no es incompatible con la construcción de nuevas ventajas comparativas en industrias móviles y de alta tecnología, esto porque la diversidad productiva favorece el crecimiento económico de los países.

Se trata entonces, de mirar el desarrollo productivo del país con sentido estratégico y de entender que, sobre la base de las ventajas estáticas de los recursos naturales, la tarea para avanzar hacia el desarrollo es ir construyendo nuevas ventajas dinámicas. Primero inyectando conocimiento a nuestros productos todavía insuficientemente elaborados, pero, además, potenciando primero los *clusters* existentes ligados principalmente a los recursos naturales, y luego transitando de manera paulatina a sectores basados en mayor medida en una utilización intensiva del conocimiento.

El apoyo para el fortalecimiento del potencial productivo de las empresas chilenas planteado en este documento debiera reflejarse en un mejoramiento de los índices de diversidad productiva del país. En la actualidad los 25 principales productos exportados corresponden al 76% del total de las exportaciones, mientras que en los países que hoy nos duplican en ingreso *per cápita*, dicho indicador es inferior al 50%.

4.5.1 La medición de la competitividad de las regiones

Desde 1997 y con una periodicidad de dos años, la SUBDERE realiza el informe “Índice de Competitividad Regional” (ICR); este índice es un indicador global que muestra la capacidad y potencial del sistema económico regional para generar y mantener en forma sostenida un crecimiento del ingreso per cápita de sus habitantes. En ese sentido este índice permite vislumbrar como la DPA vigente influyó en el desarrollo de territorios regionales con desiguales capacidades productivas y por lo tanto, regiones más competitivas que otras.

El índice se estructura a través de siete factores estratégicos o claves en la determinación de la competitividad de un territorio, a mayor valor obtenido más favorable se encuentra el factor.

Cada uno de los factores que componen el índice poseen la misma ponderación o importancia, a saber:

- Factor resultados económicos
- Factor recursos naturales
- Factor gobierno
- Factor personas
- Factor empresas
- Factor infraestructura
- Factor innovación, ciencia y tecnología

Como se mencionó en la segunda etapa metodológica, se analizaron los resultados obtenidos en los factores de resultados económicos, empresas e innovación y ciencia y tecnología, para cada una de las macrozonas en las que fueron agrupadas las regiones del país. Este análisis se realizó de esta manera para hacer comparaciones más pertinentes que el enfrentar a todas las regiones del país, utilizando el supuesto de la homogeneidad territorial y no considerando las especificidades de cada una de ellas.

Los tres factores escogidos para el análisis poseen una mayor relación e incidencia en el índice global de competitividad. Por otra parte, estos tres factores representan ámbitos que al momento de la creación de la DPA vigente, no fueron considerados para definir las delimitaciones regionales. A pesar de ello, los resultados de este índice hacen foco en el potencial que las regiones pueden explotar para desarrollarse cada vez más adecuadamente.

4.5.2 Resultados factor económico

Este factor considera cinco ámbitos con sus respectivos indicadores, a saber:

- Ámbito ingresos: ingreso per cápita mensual; distribución del ingreso (Coeficiente de Gini)
- Ámbito producto: crecimiento Producto Interno Bruto; Producto Interno Bruto/ Habitante
- Ámbito exportaciones: exportaciones industriales/Hb; exportación commodities/Habitante
- Ámbito inversiones: inversión pública/ Hb; inversión extranjera directa/Hb; inversión futura/Habitante
- Otros resultados económicos: integración (coeficiente de especialización); perspectivas de desarrollo regional

A nivel país, los valores obtenidos en el factor resultados económicos muestran una distribución heterogénea y una gran amplitud de los datos. Este hecho demuestra que mientras algunas regiones son dinámicas en materia económica, existen otras que no pueden superar sus condiciones de rezago.

4.5.2.1 Macrozona del Desierto

En esta primera macrozona, la Región de Antofagasta se sitúa como la región con el desempeño más alto en factor económico (68,12) dado que posee cuatro de sus cinco ámbitos con valores destacados. Interesante resulta también que esta región posee los valores más altos en los ámbitos de exportaciones e inversiones a nivel país. Este hecho se debe principalmente a su condición de región minera productora y exportadora de la principal *commodity* del país y también a la inversión tanto de CODELCO como de las mineras privadas en la incorporación de nuevas tecnologías. En la producción y explotación del cobre. Esta favorable situación se observa también en el ámbito exportaciones, donde la región posee un liderazgo absoluto a nivel país.

Por otra parte, resulta importante además hacer foco en aquellas regiones que poseen bajos valores en ámbitos que denotan una gran importancia para el desarrollo económico de la región, este es el caso por ejemplo de Atacama y el escaso valor que alcanza en el ámbito del producto (1,63), el más bajo de la macrozona. Lo mismo sucede en el caso de las exportaciones de la Región de Coquimbo, que es casi 10 veces menos dinámica en este aspecto que Antofagasta.

Al relacionar estos resultados con los valores obtenidos en el Índice de Coherencia Regional, se observa que el óptimo desempeño en el factor económico obtenido por la Región de Antofagasta concuerda plenamente con la tipología en la que resultó ser clasificada dicha región en el análisis de conglomerados (conglomerado N° 1 base económica especializada y medio natural adverso). Este hecho ratifica que la especialización económica alcanzada en esta región es un elemento que la favorece al interior de la macrozona y la hace ser más competitiva.

4.5.2.2 Macrozona Faja Central Metropolitana

La macrozona faja central metropolitana presenta el valor más alto del factor económico de competitividad en la región Metropolitana (43,2). La región lidera en el ámbito de los ingresos (19,39) y en las inversiones (1,81), pero se encuentra en una situación desventajosa en el ámbito del producto (1,7), a diferencia de la Región de O'Higgins que lidera dentro de la macrozona en este ámbito (7,2). Por otra parte se destaca la importancia de la Región de Valparaíso en el ámbito de las exportaciones donde obtiene el valor más alto dentro de la macrozona.

Considerando los ámbitos que se encuentran más deprimidos en las regiones que componen la macrozona, es en la Región de O'Higgins donde se localizan los valores más bajos de la variable ingreso, exportaciones e inversiones.

Al relacionar estos resultados con los valores obtenidos en el Índice de Coherencia Regional (ICR), se observa que tanto la Región Metropolitana como Valparaíso, que obtuvieron los mejores resultados en el factor económico de medición de la competitividad dentro de la macrozona, pertenecen de acuerdo al ICR al conglomerado N° 4 de regiones

económico productivas dinámicas y administrativamente fragmentadas. Esta condición se explica por la gran diversidad de actividades productivas que poseen ambas regiones, lo que las convierte en verdaderos polos de desarrollo económico, por lo tanto representan una ventaja comparativa notable de esta macrozona con respecto al nivel país.

4.5.2.3 Macrozona Productiva Exportadora

Los resultados del factor económico en esta macrozona se encuentran liderados por la Región del Biobío, con un valor de 26,63 seguida muy de cerca por la Región del Maule con un valor de 24,69. En el caso de la Región del Biobío las exportaciones presentan el mayor valor dentro de la macrozona (7,89). Ella lidera también el ámbito de las inversiones (1,88). A su vez la Región del Maule se presenta como la región dentro de la macrozona con los mayores valores en los ámbitos de ingreso (5) y producto (7,77).

Muy por detrás de estas dos regiones, en una condición de rezago se encuentra la Región de La Araucanía, alcanzando un valor en el factor económico de 11,47, muy por debajo de la media nacional. Los cinco ámbitos que componen el factor presentan bajos resultados, incluso en el ámbito ingresos, la región ocupa el último lugar a nivel país. Similar situación se registra en el ámbito exportaciones y en la inversión que es casi inexistente.

Los valores positivos de competitividad en el factor económico obtenido por la región de Biobío en esta macrozona se relacionan directamente con la condición también favorable en cuanto a la coherencia regional se refiere. En efecto Biobío pertenece al conglomerado de regiones económico productivas dinámicas, lo que la sitúa como el principal polo de desarrollo de esta macrozona.

Por otro lado, la Región de La Araucanía pertenece de acuerdo al índice de coherencia regional, al conglomerado de regiones con capital social básico, situación que puede influir en los bajos valores alcanzados en la mayoría de los ámbitos que componen el factor económico de competitividad. Esta situación es sin duda un deflactor que inhibe aspectos relevantes para el desarrollo regional, como por ejemplo la inversión, materializada en la localización de industrias u otro tipo de actividades productivas dinamizadoras de la economía que requieren personal con cierto grado de calificación.

Cuadro 78 Resultados de competitividad según factor económico por macrozona

Macrozona	Región	Resultado factor económico	Ámbitos considerados en el factor				
			Ingresos	Producto	Exportaciones	Inversiones	Otros
Del Desierto	Tarapacá	36,8	11,82	2,45	11,31	3,61	7,62
	Antofagasta	68,12	17,69	14,59	20	10,84	5
	Atacama	27,71	9,77	1,63	5,23	5,17	5,91
	Coquimbo	36,29	4,77	15,43	1,91	3,7	10,48
Faja central metropolitana	Valparaíso	37,83	10,9	5,59	9,22	1,23	10,9
	O'Higgins	27,58	8,83	7,2	1,36	0,62	9,57
	Metropolitana	43,2	19,39	1,7	7,11	1,81	13,18
Productiva - exportadora	Maule	24,69	5	7,77	2,9	0,62	8,42
	Biobio	26,63	3,3	1,05	7,89	1,88	12,52
	Araucanía	11,47	1,08	1,27	0,5	1,01	7,6
Lagos y canales australes	Los Lagos	27,36	4,5	8,4	1,37	1,37	11,73
	Aysén	36,45	11,6	11,66	0,89	5,39	6,84
	Magallanes	54,33	23,29	4,35	10,81	5,16	10,72

Fuente: Informe Índice de competitividad regional 2003, SUBDERE.

4.5.2.4 Macrozona de Los Lagos y Canales Australes

La última macrozona del país es liderada por la Región de Magallanes, que obtuvo el mayor valor en el factor económico (54,33) entre las regiones que la componen. Magallanes posee los valores más altos en los ámbitos de ingreso (23,29) y exportaciones (10,81), esto se debe a su localización estratégica como zona de intercambio comercial, aunque de acuerdo al análisis de conglomerados, la región no clasificó como una región económica productiva dinámica (conglomerado N° 3). Le sigue la Región de Aysén con un valor global de 36,45 en el factor económico y en un tercer lugar se ubica la región de Los Lagos con un valor de 27,36, este tercer lugar dentro de la macrozona se debe a los bajos valores obtenidos en el ámbito de ingresos (4,5) e inversiones (1,37).

La baja puntuación obtenida por la Región de Los Lagos en el factor económico de medición de la competitividad, no concuerda con la clasificación obtenida en el análisis de conglomerados, dado que según éste, la región se encuentra en el grupo de regiones económico productivas dinámicas. Este hecho puede deberse al tipo de datos utilizados en ambos análisis y en la coincidencia de las variables que determinó el método de conglomerados, para dar a lugar a dicha categoría. Esta situación, en el estudio realizado no se invalida, sino que por el contrario, permite controlar y revitalizar el valor absoluto de ambas clasificaciones.

4.5.3 Resultados factor empresas

Un segundo factor analizado para el cálculo de competitividad global corresponde al de empresas; el cual refleja aspectos relacionados a condiciones para que las empresas operen (disponibilidad de ejecutivos y recursos financieros, cierta “masa crítica” de empresas importantes, capacidad para generar empleos y productividad del trabajo) así como percepciones relacionadas con las capacidades de los propios empresarios (nivel de empresas, de gerentes, capacidad de innovación, visión de largo plazo, entre otros).

Los ámbitos que considera este factor con sus respectivos indicadores son:

- Ámbito cantidad de empresas: ejecutivos de empresas; grandes y medianas empresas industriales.
- Ámbito productividad: productividad media del trabajo; variación productividad media del trabajo.
- Ámbito calidad de las empresas: nivel empresarial; nivel gerencial; visión de largo plazo de empresarios; capacidad de inserción en comercio internacional; capacidad empresarios de ser proveedores del comercio exterior.
- Ámbito sistema financiero: sucursales sistema financiero; depósitos sistema financiero; colocaciones sistema financiero.
- Ámbito filiación de las empresas: identificación de empresas con la región.

4.5.4 Competitividad según macrozonas: factor empresas

4.5.4.1 Macrozona del Desierto

La macrozona del desierto se encuentra liderada en el factor empresas por la Región de Antofagasta, que alcanzó un valor de 47,4. Este buen desempeño se debe a que posee el valor más alto tanto en el ámbito de productividad (16,52) como en el de sistema financiero (3,47) entre las regiones que componen la macrozona. En el caso de la productividad, resulta destacable que en esta región, según datos de SUBDERE (2003) cada trabajador tiene un rendimiento anual de 17,1 millones de pesos de 1996, superando ampliamente a la media del país, de 6,4 millones. Le sigue muy de cerca en el resultado de factor empresas la Región de Coquimbo (45,28), que al igual que Antofagasta posee un alto valor en el ámbito de productividad (15,37) además del valor más destacado, dentro de la macrozona en el ámbito calidad de las empresas (19,33).

Por otra parte, la Región de Atacama presenta el menor valor en el factor empresas (23,64) dentro de la macrozona; esta situación se debe en gran medida a la baja puntuación obtenida en los ámbitos de productividad (2,55), calidad de las empresas (14,2) y filiación de las empresas, (identificación de empresas con la región), donde alcanzó una puntuación de cero.

4.5.4.2 Macrozona Faja Central Metropolitana

En esta macrozona, el resultado del factor empresas sitúa a la Región Metropolitana como la mejor evaluada con un puntaje de 66,49. Esta óptima condición se debe a que lidera en los ámbitos de cantidad de empresas (12,25), calidad de empresas (40), sistema financiero (9,71) y filiación (3,24). La Región solo presenta bajos valores en el ámbito de la productividad, siendo incluso el más bajo de la macrozona (1,3), hecho que contrasta con el óptimo resultado obtenido por la Región de O' Higgins en este aspecto, donde alcanzó el valor más alto de la productividad en la macrozona: 7,63.

Por otro lado, la Región de Valparaíso es la que presenta el menor valor en este factor (32,08), esta situación se explica porque posee una baja puntuación en el ámbito calidad de empresas (16,84) y en la filiación de ellas (1,8).

4.5.4.3 Macrozona Productiva Exportadora

Lidera la macrozona la Región del Biobio, que obtuvo una puntuación de 40,6 en el factor. La región posee valores muy altos en los ámbitos de cantidad (10,79) y calidad de empresas (25,65).

Nuevamente en esta macrozona, la Región de La Araucanía presenta los valores más bajos del factor. En esta oportunidad alcanzó una puntuación de 19,58, por debajo de Biobio y Maule que obtuvo un puntaje de 33,39. Esta región posee en general bajos valores a nivel nacional en todos los ámbitos considerados, la desventajosa situación de La Araucanía se debe al bajo valor obtenido en el indicador de productividad de la región, siendo incluso el más modesto a nivel país con un 0,83. Por otro lado se suma a lo anterior los bajos valores en el ámbito cantidad de empresas (1,9), sistemas financieros (0,49) que se encuentran poco desarrollados en la región como también en la filiación de las empresas, donde obtuvo un puntaje de 1,79.

Cuadro 79 Ámbitos factor empresas

Macrozona	Región	Resultado factor empresas	Ámbitos considerados en el factor				
			Productividad	Cantidad	Calidad	Sist.Financ.	Filiación
Del Desierto	Tarapacá	37,21	5,46	13,33	14,33	2,25	1,85
	Antofagasta	47,4	16,52	7,08	18,84	3,47	1,5
	Atacama	23,64	2,55	3,95	14,2	2,94	0
	Coquimbo	45,28	15,37	3,52	19,33	1,67	5,39
Faja central metropolitana	Valparaíso	32,08	5,29	6,34	16,84	1,81	1,8
	Metropolitana	66,49	1,3	12,25	40	9,71	3,24
	O'Higgins	36,93	7,63	2,11	23,33	1,26	2,6
Productiva - exportadora	Maule	33,39	10,66	7,1	12,86	0,73	2,04
	Biobio	40,6	1,68	10,79	25,65	0,55	1,93
	Araucanía	19,58	0,83	1,9	14,57	0,49	1,79
Los Lagos y canales australes	Los Lagos	47,68	7,75	7,07	27,04	1,75	4,08
	Aysén	26,38	10,94	8,93	1,59	4,72	0,19
	Magallanes	53,46	2,73	16,6	21,08	5,04	8

Fuente: Informe Índice de competitividad regional 2003, SUBDERE.

4.5.4.4 Macrozona de Los Lagos y Canales Australes

La Región de Magallanes presenta el mejor desempeño en el factor empresas de la macrozona, con un puntaje de 53,46. Esta situación se debe al liderazgo que posee en los ámbitos de cantidad de empresas (16,6), sistema financiero (5,04) y filiación (8).

En segundo lugar se ubica la Región de Los Lagos con un puntaje de 47,68 y más atrás se encuentra Aysén con un valor de solo 26,38, esta situación se debe a que la calidad de las empresas y la filiación de éstas presentan valores muy bajos (1,59 y 0,19 respectivamente).

4.5.5 Resultados factor innovación

La innovación de acuerdo a la definición establecida por SUBDERE para el desarrollo del Índice de Competitividad Regional, es entendida como los avances, no sólo en aspectos técnicos, sino que también en la incorporación de recursos y posibilidades de la región para desarrollar nuevas tecnologías y espacios que permitan innovar por ejemplo a nivel académico, por lo tanto es de gran importancia al momento de pensar el desarrollo futuro del país. En efecto si se piensa en la economía como un todo, la innovación es un factor esencial para sostener un permanente incremento de la productividad y empujar el crecimiento de las regiones.

El factor de innovación considera los siguientes ámbitos:

- Ámbito investigación científico –técnica: Fondos FONDECYT; Fondos FONDEF.
- Ámbito capacidad académica: Académicos con grado de doctorado Phd.; alumnos en carreras científico – tecnológicas.
- Ámbito innovación empresarial: capacidad de innovación; uso de nuevas tecnologías de información en ventas; incorporación de ciencia y tecnología a la producción.
- Ámbito fondos de innovación: fondos CORFO; Fondos FIA.

Cuadro 80 Ámbitos factor innovación

Macrozona	Región	Resultado factor innovación	Ámbitos considerados en el factor			
			Investigación	Capacidad	Innovación	Fondos
Del Desierto	Tarapacá	29,07	11,57	6,58	7,66	3,26
	Antofagasta	40,85	8,94	15,04	14,57	2,31
	Atacama	29,26	0	7,73	14,18	7,35
	Coquimbo	34,62	2,8	8,84	14,8	8,19
Faja central metropolitana	Valparaíso	33,21	7,4	12,78	12,71	0,33
	Metropolitana	56,2	14,05	16,74	22,41	3
	O'Higgins	21,77	0	0,13	18,25	3,39
Productiva - Exportadora	Maule	20,31	3,75	7,41	6,79	2,36
	Biobio	40,38	10,88	12,99	15,72	0,81
	Araucanía	23,44	5,76	7,11	6,43	4,14
Los Lagos y canales australes	Los Lagos	57,61	15,28	8,3	23,81	10,22
	Aysén	35	0	0	0	35
	Magallanes	45	0,27	8,46	11,99	24,29

Fuente: Informe Índice de competitividad regional 2003, SUBDERE.

4.5.5.1 Macrozona del Desierto

Nuevamente la Región de Antofagasta se encuentra liderando un factor de competitividad en esta macrozona; la innovación no fue la excepción. En este factor obtuvo un valor de 40,85. Este hecho se explica fundamentalmente por los puntajes destacados en los ámbitos de capacidad académica (15,04) y en el ámbito de innovación empresarial donde supera levemente a Atacama con un puntaje de 14,57. A pesar de esta óptima condición la Región presenta el valor más bajo de la macrozona en cuanto a la captación de fondos de innovación se refiere, logrando solo un valor de 2,31.

Por otro lado, la Región de Tarapacá presenta el menor desempeño en este factor dentro de la macrozona, con una puntuación de 29,07. Si bien la región posee el mejor desempeño en el ámbito de investigación científico – técnica (medido a través de la captación de fondos FONDEF y FONDECYT), presenta menores valores en los ámbitos de capacidad académica (6,58) e innovación empresarial donde obtuvo un puntaje de 7,66. De acuerdo al análisis de conglomerados, la región fue clasificada como una región con capital social básico, lo que concuerda plenamente con el resultado obtenido en este aspecto de la competitividad.

Un aspecto que resulta preocupante, es el valor obtenido por la Región de Atacama en el ámbito de investigación científico – técnica, donde no se observa la captación de fondos FONDECYT o FONDEF.

4.5.5.2 Macrozona Faja Central Metropolitana

En este factor lidera absolutamente la Región Metropolitana dentro de la macrozona, con un puntaje de 56,2. Este hecho se explica por la alta tasa de académicos con grado de Doctor (16,74) y también por poseer una alta cantidad de alumnos en carreras científico – técnicas. En el ámbito de la innovación empresarial también registra una puntuación destacada, con un valor de 22,41. El mayor desafío de esta región corresponde a lograr una mayor captación de recursos orientados al desarrollo de actividades de innovación para la pequeña y mediana empresa.

Al igual que en el caso de la Región de Atacama en la macrozona del desierto, un aspecto que resulta preocupante, es el valor obtenido por la Región de O’ Higgins en el ámbito de investigación científico – técnica, donde no se observa la captación de fondos FONDECYT o FONDEF, además de la precaria situación en que se encuentra la capacidad académica, donde el valor es también muy bajo (0,13). Estos hechos explican por qué la región posee el desempeño más bajo de la macrozona en el factor innovación (21,77). El resultado obtenido por la región en este factor concuerda plenamente con la clasificación que obtuvo en el análisis por conglomerados, donde se determinó que esta región pertenece al conglomerado de regiones con un capital social básico.

4.5.5.3 Macrozona Productiva Exportadora

En esta macrozona lidera el factor de innovación la Región de Biobío, con un puntaje de 40,38. Esto se debe a que presenta valores muy altos en la mayoría de los ámbitos que la componen, a saber: investigación científico – técnica (10,88), capacidad académica (12,99) e innovación empresarial con un valor de 15,72. La región posee la mayor cantidad de adjudicaciones de proyectos FONDECYT y FONDEF a nivel país, además de una de las mayores tasas de académicos con grado de Doctor.

Por otro lado, reviste especial interés el resultado obtenido por la Región de La Araucanía en este factor, dado que esta vez no se encuentra en la peor condición dentro de la macrozona como lo hizo en otros factores, su puntaje obtenido (23,44) la hace situarse por sobre la Región del Maule que alcanzó un valor de 20,31. La Araucanía supera a la Región del Maule en el ámbito de la investigación científico – técnica (5,76 frente a un modesto puntaje de 3,75 del Maule) y en los fondos de innovación (4,14 frente a 2,36).

En el caso del Maule, si bien existe una alta capacidad académica, esta se encuentra subutilizada, ya que no se traduce necesariamente en una masa crítica de estudiantes en carreras científico- técnicas, ni en una captación de recursos de investigación e innovación. Hay aquí un interesante nicho a explotar en este campo para el desarrollo futuro de la región, dado que aún no se consolida una alianza entre centros académicos y empresas que generen innovación técnica y productiva a una zona con gran potencial en esta materia.

4.5.5.4 Macrozona de Los Lagos y Canales Australes

En esta macrozona, el liderazgo en el factor innovación lo posee la Región de Los Lagos con un puntaje de 57,61, este es además el más alto desempeño a nivel país. Esto se explica por los altos valores obtenidos en los ámbitos de investigación científico – técnica (15,28), capacidad académica (8,3) e innovación empresarial con un valor de 23,81. Le sigue la Región de Magallanes con un valor de 45.

Por otro lado, se ubica la Región de Aysén que posee el desempeño más bajo de la macrozona, con un puntaje de 35. Resulta preocupante que la región posea valores cero en tres de los cuatro ámbitos que componen el factor (investigación científico – técnica, capacidad académica e innovación empresarial), paradójicamente posee el valor más alto en el ámbito de fondos de innovación de la macrozona, con un puntaje de 35.

4.5.6 Consideraciones finales acerca de la competitividad regional: Como equiparar los diversos niveles de competitividad alcanzados por las regiones generadas por la DPA vigente

Como se desprende del análisis del nivel de competitividad de las regiones, existen diferencias muy marcadas entre los desempeños alcanzados por cada macrozona en los factores analizados: económico, empresas e innovación. Esto denota la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan nivelar las competencias al interior de las macrozonas para alcanzar así un desarrollo más equitativo entre las regiones que las componen, atendiendo las particularidades o vocaciones territoriales de cada una de ellas. Para ello el asociativismo regional en materia económica es un mecanismo que ha sido utilizado exitosamente en algunos países de Europa, tal es el caso de España donde las estrategias e instrumentos de política de fomento productivo y empresarial de las Comunidades Autónomas (regiones) han impulsado la cooperación y asociación de empresas regionales (Alburquerque, 2000). Este estímulo de iniciativas de cooperación o asociación estratégica se desarrolla a través de empresas y es utilizado para acceder a servicios avanzados o para mejorar posicionamientos competitivos en los mercados.

En el caso chileno estos postulados de asociativismo, han sido abordados por la autoridad nacional. En este sentido, se reconoce la modificación realizada el año 2005 de la Ley N° 20.035, donde se establecen nuevas competencias de los Gobiernos Regionales, estableciéndose la autorización de asociación de los GOREs con otras personas jurídicas para incorporarse o formar una corporación o fundación de derecho privado sin fines de lucro. El objeto de estas asociaciones puede ser cualquier actividad o iniciativa que contribuya al desarrollo en los ámbitos social, económico y cultural de la región. El aporte del GORE a estas asociaciones no puede superar, en su conjunto, el 5% de su presupuesto de inversión del año y los programas y proyectos específicos que ejecuten estas entidades sólo pueden ser financiadas con recursos del GORE hasta en un 50%.

Un claro ejemplo de avance en esta línea lo componen las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, definidas sobre la base de la vocación productiva regional. Estas agencias buscan establecer una visión estratégica de desarrollo y sentar las bases para guiar acciones de emprendimiento y fomento, tanto públicas como privadas, en las regiones. En este sentido, se propone la integración de actividades económicas traspasando los límites establecidos por la DPA vigente. Esto permitiría ampliar las posibilidades de desarrollo más allá de la individualidad regional, utilizando nuevas formas de planificación más flexibles que apunten al asociativismo, teniendo una visión macrorregional. Lo anterior se condice con uno de los objetivos que tienen las agencias, el cual es propender el desarrollo de cadenas productivas o clusters regionales y locales. Si se dota de los instrumentos de fomento productivo, de innovación y de apoyo al emprendimiento disponibles a más participantes de dicha cadena productiva (que no se circunscribe necesariamente a los límites político - administrativos), se estarán integrando más territorios a ellas y por ende mejorando las condiciones económicas de la escala local, que generalmente corresponden a emprendimientos tipo PYME's, las cuales son una fuente importante de empleo regional.

Desde la perspectiva del desarrollo futuro, la innovación se plantea como un factor central de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad²¹, emprendida por el gobierno. Dicha esta estrategia se sustenta en el proceso de creación de valor económico mediante el cual ciertos productos o procesos productivos, desarrollados en base a nuevos conocimientos o a la combinación novedosa de conocimiento preexistente, son introducidos eficazmente en los mercados, y por lo tanto en la vida social. Por ello, potenciar el desarrollo de la ciencia y tecnología por medio de la inyección de recursos en materia de innovación, permitirá generar nuevas formas de producción y con ello una mejor utilización de los recursos naturales que posee el país.

De acuerdo a esto, la innovación estaría orientada principalmente a la incorporación de los recursos humanos como factor esencial para la mejora de la productividad y diversificación de la economía. Para ello es necesario una reforma profunda en la educación que permita mejorar los niveles de capital humano para responder a los desafíos que impone un futuro marcado por la competencia y centrado en el conocimiento y la innovación como herramientas fundamentales para crear valor, tanto en aquellas áreas en las que poseemos ventajas comparativas como en aquellas que pueden desarrollarse a través de ventajas competitivas adquiridas.

De acuerdo a lo que señala la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, se han establecido algunas consideraciones para el fomento de la competitividad de las regiones. Estos lineamientos relevan la importancia de las regiones como base de una estrategia a nivel país, sin embargo para que ello ocurra es necesario potenciar las ventajas competitivas locales de cada una de ellas.

Por ello la estrategia establece como objetivo principal abordar con especial énfasis en el desarrollo de la institucionalidad y la participación de las regiones, tanto en la generación de las estrategias de innovación locales como en su aplicación. Para ello se establecen las siguientes líneas de acción:

- Identificación de las brechas de competitividad que afectan el desarrollo de los sectores con potencial competitivo, y definición de las hojas de ruta para avanzar en cada uno de ellos, así como en plataformas transversales que han sido identificadas como clave para su desarrollo, con especial atención a su especificidad regional y macrorregional.
- Fomento de la participación de las regiones en la generación e implementación de las políticas de innovación, con grados de autonomía y flexibilidad crecientes, considerando un modelo de rendición de cuentas y la plena internalización de los beneficios y costos de sus decisiones, incorporando instancias de nivel macrorregional.

²¹ Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, volumen I, 2006.

Mediante las medidas mencionadas se pretende mejorar la competitividad del país, teniendo como eje central la diversificación en materia económica, y la generación de encadenamientos productivos mediante el desarrollo de los *clusters* económicos identificados por la comisión para la innovación. Estos *clusters* económicos no responden a límites administrativos, sino más bien a la integración de actividades económicas traspasando los límites establecidos por la DPA. Es así como se postula la posibilidad de desarrollo más allá de las regiones, teniendo una visión macrorregional.

5 CAPITULO V: Consideraciones finales del estudio

El presente estudio tuvo como punto de partida analizar la pertinencia de la división político administrativa vigente, a la luz de los cambios que ha experimentado el país desde que ésta fuese generada en 1974, cuando el contexto histórico y político era radicalmente diferente al Chile de hoy. Los postulados de inicio se orientaron a conocer y discutir la pertinencia del modelo actual de DPA, formulando una serie de interrogantes claves que permitieran definir la validez y función de la división político administrativa hoy.

El desarrollo del estudio consideró una metodología dividida en dos etapas (véase Diagrama 3 de Síntesis del estudio). La primera de ellas tuvo como objetivo principal determinar el grado de *coherencia regional* que presentan hoy las regiones, entendida como una propiedad de las regiones estructuradas de acuerdo a los patrones establecidos por la regionalización de CONARA 1974 de constituirse como entidades con mayor o menor grado de homogeneidad territorial, social y económica.

El Índice de Coherencia Regional (ICR) fue elaborado a través de la reclasificación en cinco criterios de los postulados que sustentaron la regionalización de CONARA. Un rasgo común de estos postulados correspondió a que ellos eran cuantificables a través de indicadores, o cual permitió determinar su situación actual. Por lo tanto, un mayor valor en el Índice de Coherencia Regional en una región, da cuenta de un territorio con un mayor grado de homogeneidad territorial.

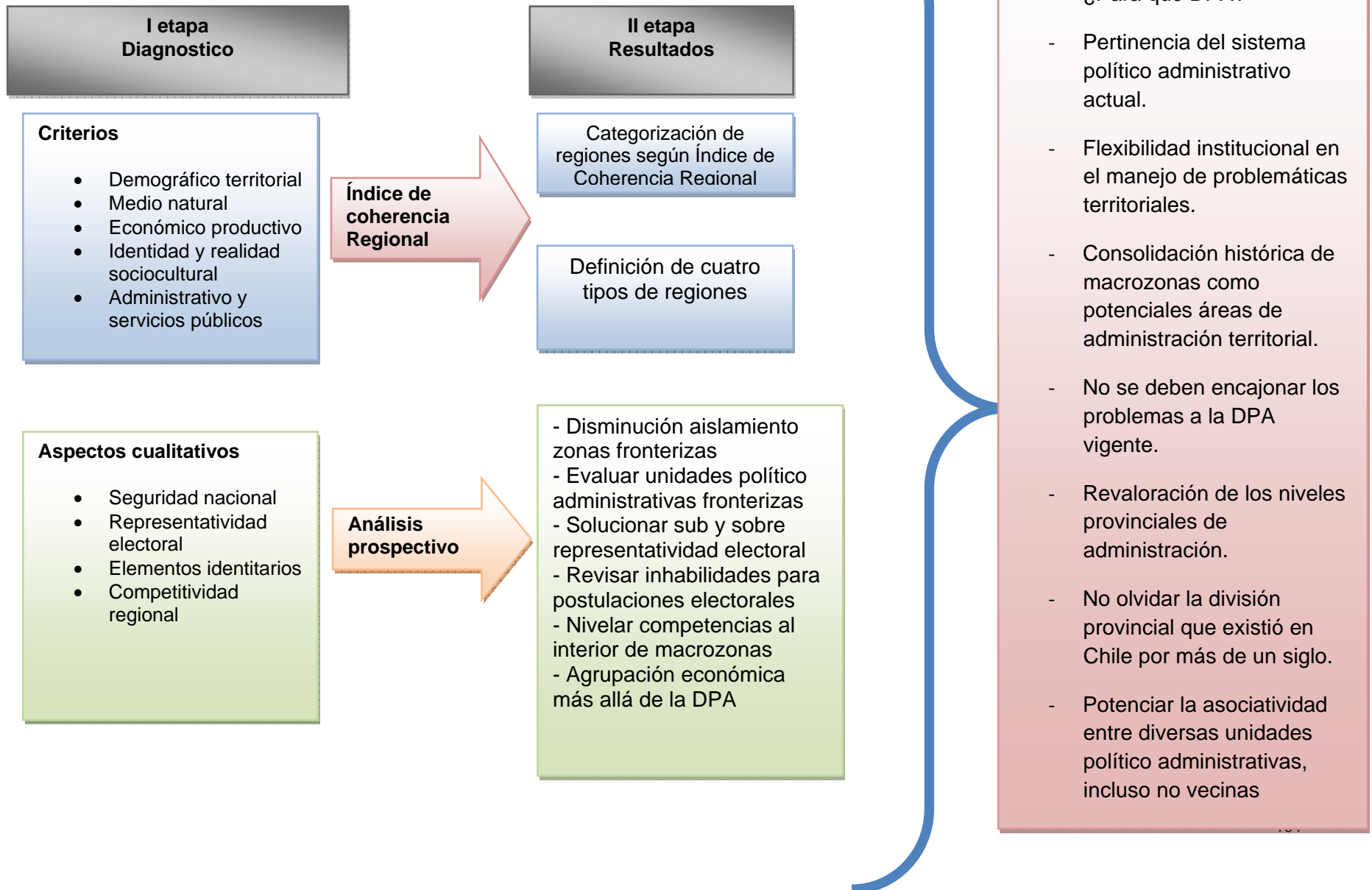
A partir de este concepto fue posible identificar patrones similares de comportamiento en las regiones del país, generando unidades en torno a elementos comunes que hicieron identificables diferentes situaciones, las que podrían ser objeto de intervención por parte de alguno de los niveles de gestión de la DPA. La identificación del conjunto de elementos que determinan los diferentes valores del ICR, facilitaría la intervención tanto de aquellos aspectos más debilitados (i.e. regiones con escaso desarrollo de capital social o fragmentación administrativa), como las dimensiones en situación favorable. Este es el caso de las regiones productivas dinámicas que posibilitarían el desarrollo de las economías regionales, a través de la formación de *clusters*, que agrupen regiones con vocaciones económicas similares y/o complementarias.

Mediante esta asociación se favorecería la puesta en marcha de políticas públicas enfocadas a esta “nueva forma de asociativismo regional”, que se presenta como una oportunidad de incorporar actores que no han participado hasta el momento en el proceso de desarrollo regional.

La segunda etapa de la metodología del estudio se centró en el análisis de dimensiones del desarrollo social, político y económico de las regiones, que no fueron abordadas en el modelo de coherencia regional y que deben ser considerados al momento de evaluar la DPA vigente. Estos elementos pueden ser apropiados para evaluar como la DPA se ve influida y a su vez como ella afecta a realidades que van marcando de modo notable el momento actual del desarrollo de las regiones del país.

Esto se traduce en aspectos concretos que tienen que ver con los elementos identitarios que pueden ayudar a explicar la diversidad cultural y social que caracteriza la construcción del país y sus regiones; la representatividad electoral regional para la que se tomó como base los elementos fundamentales que componen el sistema electoral chileno, lo que incluye un análisis crítico de dicho sistema, en el contexto de la DPA vigente, además de establecer una serie de propuestas orientadas a corregir las distorsiones que el sistema presenta actualmente; los territorios fronterizos, donde se abordaron las condiciones actuales en cuanto a seguridad y desarrollo de las áreas de frontera del país; la competitividad regional que permitió reconocer las potencialidades de las regiones en materia de desarrollo económico y social de quienes allí habitan, detectando aspectos con mayores o menores grados de fortaleza o debilidad.

Diagrama 3 Síntesis del estudio



5.1 Propuestas para la evaluación de la DPA

5.1.1 Propuestas generadas del análisis tipológico de la coherencia regional: determinación de conglomerados y clasificación de regiones

A partir del análisis de conglomerados se observa la existencia de regiones con características homogéneas en los criterios considerados para la construcción del Índice de Coherencia Regional (ICR). La tipología definida a partir de este análisis, permite diferenciar grupos de regiones con necesidades y potenciales en común. Estos elementos deberían ser gestionados a partir de las instancias de asociación entre Gobiernos Regionales que tiene la legislación vigente (Ley N° 20.035). De esta forma se generarían herramientas para la asociatividad entre unidades administrativas con aptitudes similares y de complementariedad con el resto de las agrupaciones de regiones.

Se propone realizar análisis de conglomerados similares a los expuestos en este estudio, a nivel provincial y comunal con el objetivo de reconocer aptitudes y necesidades territoriales. Con ello sería posible fomentar formas de asociatividad intercomunal y provincial, la consolidación de polos y corredores productivos y la construcción de entidades de potenciación del desarrollo endógeno, independientes de los límites propuestos por la DPA.

La especialización de ciertas aptitudes regionales, potenciadas según los aspectos positivos que determinan su posición en el interior de cada conglomerado, debe ser considerada en estrategias de desarrollo endógeno a nivel regional. Sin embargo, se debe tener como objetivo principal la construcción de una base económica, social y cultural diversificada que no propenda a una dependencia de una sola actividad o recurso. Esto último se refiere principalmente al conglomerado “Base económica especializada y medio natural adverso” y la alta dependencia que presenta de una actividad de base no renovable como es la minería.

El comportamiento extremadamente bajo de la participación de la ciudadanía en actividades y grupos comunitarios en la mayor parte del país, habla de la reticencia de los habitantes de cada unidad administrativa a participar en actividades sociales. El conglomerado “Regiones con alta presencia de organizaciones comunitarias y accesibilidad limitada” es el único que obviamente presenta valores significativos en este ámbito. Factores como la migración y permanencia de la población en su territorio de origen y la dispersión y concentración en la distribución de los habitantes permiten explicar, en parte, estos resultados. Por ejemplo, en la macrozona septentrional -con altos índices de dispersión de la población- existen altas tasas de migración relacionadas con actividades mineras que, por diferentes causas, tienen fecha de vencimiento (i.e. Chuquicamata), situación que deriva en bajos valores en la tasa formal de organizaciones sociales en estas regiones.

Teniendo presente esta realidad, se debe avanzar en el conocimiento de los factores territoriales y sociales que están detrás de las motivaciones que tienen los habitantes por involucrarse con problemas que no sólo sean de carácter personal y que les comprometan con el bien común.

5.1.2 Propuestas generadas en la etapa prospectiva

Como resultado del análisis efectuado en la etapa prospectiva se propone evaluar, en el marco de la actual DPA, la posibilidad de abrir el espacio para iniciativas orientadas a un modelo de gestión y administración flexible, que trascienda tanto los límites como las funciones de gobierno y administración de cada unidad. Esta finalidad se cumpliría actualmente vía asociativismo intermunicipal. A nivel regional debería permitirse la misma modalidad, esto es, asociativismo interregional.

Esto significa que se debe avanzar en la consolidación de la actual DPA más que seguir fragmentando al país en unidades que tienen un alto costo de partida y cuyos resultados en materia de desarrollo sólo se podrían materializar en un futuro lejano. Esto último, es una de las grandes contradicciones que tiene la salida “fundacionista” y que se refiere al hecho que los actores de la sociedad civil, con la creación de nuevas regiones, esperan respuestas casi inmediatas a problemas –i.e. oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida-, que solo se solucionarán en el largo plazo y no sólo con acciones derivadas desde la DPA.

El Cuadro N° 81 pretende avanzar en la línea anterior y expone las propuestas que se realizaron en cada una de las dimensiones que consideró esta etapa, a saber: la identidad territorial, la representatividad electoral, los territorios fronterizos y la competitividad regional.

Cuadro 81

Síntesis de propuestas etapa prospectiva

Tema	Propuesta para evaluar DPA
Elementos Identitarios	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación de identidades regionales asociadas a polos productivos y elementos comunes entre regiones. - Integración social sin pérdida de la diversidad social. - La DPA, debe mediar entre los procesos globales “devastadores”, propendiendo al desarrollo sustentable (equilibrio entre base económica- productiva y medio natural y social).
Representatividad electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Solucionar problema de sub y sobre representatividad electoral, por medio del aumento en número de parlamentarios. - Hacer más estricto el régimen de inhabilidades para quienes postulan al parlamento. - Profundizar en los mecanismos de la Ley electoral para asegurar de forma efectiva la relación del candidato con la región. - Generar mecanismos legales que fomenten la competencia al interior de los partidos políticos.
Territorios fronterizos	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar límites de comunas fronterizas, con el fin de mejorar la intervención del Estado. - Mejorar infraestructura fronteriza. - Potenciar la ocupación de los territorios de frontera a través de subsidios y otros incentivos con el objetivo de consolidación efectiva de la soberanía.
Competitividad Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Nivelar competencias (innovación, empresas y oportunidades de desarrollo económico fundamentalmente) al interior de macrozonas. - Agrupación económica funcional más allá de la DPA.

5.2 Una mirada a la División Político Administrativa futura

Una de las principales herramientas para la evaluación de la actual división política administrativa tiene relación con los criterios y aspectos utilizados para la consagración de las actuales unidades territoriales. Sin embargo, y en vista de la serie de críticas al ejecutivo tras la instauración de dos nuevas regiones durante el último año, es necesario realizar una completa y exhaustiva revisión de los diversos criterios que han regido históricamente el proceso de establecimiento de unidades político administrativas.

Por esto, es necesario revisar las distintas funciones que cumple la DPA y con ello también los criterios que la sustentan. Se debe diferenciar de forma efectiva las necesidades y potencialidades que pueden satisfacer los diversos niveles de acción de la DPA en la actualidad y, priorizar las pertinentes, esto es, de Gobierno y Administración Interior y la administración territorial descentralizada.

Uno de los elementos a los que debe responder una revisión de los factores y aspectos que se toman en cuenta para la evaluación de la DPA tiene relación con la comprensión de la multidimensionalidad de las relaciones que se generan en y entre los espacios regionales, provinciales y comunales.

Las diversas funciones que cumple la DPA pueden no considerar elementos relacionados con la funcionalidad de cada territorio en particular y el modo en que ella define una identidad dentro del espacio geográfico donde se enmarca su influencia. Por esta razón se debe integrar a los estudios de la DPA el análisis de los diversos niveles e intensidades de las interacciones intra e inter regionales, provinciales o comunales. Con esto será posible consolidar las iniciativas de desarrollo endógeno de cada unidad territorial, a partir del conocimiento de las redes de interacción que en ella prevalecen.

La DPA debe ser evaluada no solo de acuerdo a la vigencia que posee en el desarrollo integral de la unidad territorial a la que delimita. También debe tomar en cuenta todos los efectos asociados a las consecuencias que se generan en el interior y exterior del espacio geográfico al momento de establecerse una nueva región, provincia o comuna. Los procesos de instauración de nuevas unidades político administrativas no solo influyen en las áreas delimitadas, sino que también en las interrelaciones de estos territorios con el resto de las unidades que la rodean a diversas escalas.

La instauración de nuevas unidades político administrativas tendrá necesariamente influencia en la generación de desequilibrios territoriales tanto para la entidad formada, como para aquella de la cual se escinde, y para las que la rodean. Por esto, al momento de evaluar una decisión al respecto, deben ser considerados una serie de principios rectores que busquen minimizar los potenciales efectos negativos en las unidades directamente e indirectamente afectadas y maximizar las externalidades positivas que este proceso pueda traer aparejadas. Se debe hacer especial hincapié en mantener los equilibrios políticos, sociales y económicos a nivel inter e intra territorial.

El proceso de reestructuración de la DPA debe estar regido por la búsqueda de integración de los criterios mencionados durante el desarrollo de este estudio, con elementos de identidad y *empoderamiento* territorial por parte de sus habitantes. Por esto, se debe evolucionar desde la idea actual de DPA, donde predomina la visión de unidades

solo de administración y gestión, a plataformas territoriales que otorguen verdadero poder y autonomía al capital social y funcional que en ellas se presente.

La visión crítica que se ha mantenido durante el desarrollo de este estudio respecto de las diversas expectativas que se generan a partir del proceso de división político administrativa, ha permitido llegar a la conclusión de que es innegable e impostergable generar una discusión a nivel país respecto del “qué” y el “para qué” de la DPA. De esta forma, se debe definir de manera clara, dando la mayor relevancia posible a la opinión ciudadana, lo que se espera realmente de la DPA: por una lado, un instrumento de intervención a diversos niveles para las políticas públicas o, por otro, una herramienta de consolidación de la identidad territorial y de los procesos de desarrollo endógeno que existen en cada unidad. Es precisamente sobre esta disyuntiva que el Ejecutivo debe tomar la decisión política respecto de que alternativa propiciar.

6 BIBLIOGRAFIA

ARENAS, F. Antecedentes para el análisis del espacio geográfico chileno. (Texto en preparación), 2007.

ARENAS, F. Las estadísticas y el territorio. En Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Chile en la tarea de medir las brechas de desigualdad: aspectos conceptuales y de medición*, p. 162-168. Santiago, octubre 2005.

ARSENAULT, L. Les grandes étapes de la décentralisation en France. Ministère des Affaires municipales et des Régions., 2005. Disponible en Internet: http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/obse_muni/decentralisation_france.pdf

BUZAI, G. Evolución del concepto de región ante la emergencia del ciberespacio. Elementos para un debate actual. En: *III Encuentro Internacional Alexander von Humboldt*. [CD-rom]. Centro de Estudios Alexander von Humboldt. Salta, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS REPÚBLICA DE CHILE. Proyecto de ley que crea la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco, 2005.

CÁMARA DE DIPUTADOS REPÚBLICA DE CHILE. Proyecto de ley que crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal, 2005.

CONARA (Chile). Chile hacia un nuevo destino: su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. Santiago: Edit. Nac. Gabriela Mistral, 1976.

CONARA (Chile). La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización; con la colaboración del PNUD proyecto CHI /77/001. Santiago: CONARA, 1978.

DUMONT, G.F. Les régions et la régionalisation en France. Ellipses, collection Transversale Débats, 2004.

HARVEY, D. Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo Veintiuno, 1985.

HOUTUM, H. An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. En: *Journal of Borderlands Studies* 15, N° 1, 2000.

KEATING, M. The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

LE BRAZIDEC, G. Rapport sur l'Etat de la décentralisation en France: Bilan et perspectives. En Valadés, D.; Serna de la Garza, J.M. (Coord.). *Federalismo y Regionalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/14.pdf>

MAUREL, M.-C. Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif. En: *Hérodote*, vol. 33-34, p. 131-143, 1984.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. Visages de

la France. Contribución au debat nacional sur l'aménagement du territoire. Datar, Reclus, La Documentation française. Montpelliier-Paris, 1993.

MURPHY, A. Regions as social constructs: the gap between theory and practice. En: *Progress in Human Geography*, vol. 15 (1), p. 22-35, 1991. 36

NEWMAN, D. y PAASI, A. Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography. En: *Progress in Human Geography*, N° 22, vol. 2, p. 186-207, 1998.

PAASI, A. Place and region: regional worlds and words. En: *Progress in Human Geography*, vol. 26 (2), p. 802-811, 2002.

PANADERO, M. La región en América Latina. Nuevas estrategias de formación regional y ordenación del territorio. En: Dembicz, A. y Laurelli, E. (eds.) *Procesos regionales en Europa centro-oriental y América Latina*. Varsovia, Uniwersytet Warszawski, p. 201-307, 2000.

PEET, R. The development of radical geography in the United States. En: *Progress in Human Geography*, N° 1(2) p. 240-263, 1977.

SABATINI, F. Alicia en el país de las estadísticas: sobre espejos, escalas y desigualdades. En Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Chile en la tarea de medir las brechas de desigualdad: aspectos conceptuales y de medición*, p. 149-161, Santiago, octubre 2005.

TUAN, Y-F. *Topophilia: a study of environmental perception, attitudes, and values*. New Jersey: Prentice-Hall., 1974.