



“La creación de nuevas regiones como estrategia para el desarrollo en Chile: Los casos de Arica y Parinacota, Los Ríos y Ñuble.”

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Ignacio Eduardo Saffirio Palma
Profesor Guía: Óscar Landerretche Moreno**

Santiago, abril de 2023

I. Contexto

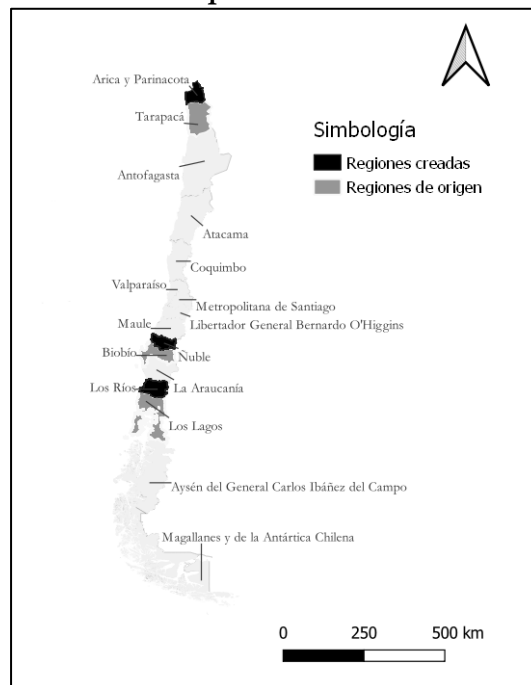
El año 2007 el Congreso aprobó las leyes 20.174 y 20.175, que convirtieron en regiones a las hasta entonces provincias de Arica y Valdivia. Desde la regionalización aplicada por la dictadura militar en 1976 estas provincias, que habían existido a la par de otras desde 1925, fueron anexadas a las regiones contiguas de Tarapacá y Los Lagos, respectivamente.

Así mismo, en 2017 fue el turno de Ñuble, que se “independizó” de la región del Bío-Bío, estableciendo su capital regional en la comuna de Chillán.

Con esto, de las trece regiones definidas en proceso de regionalización emprendido de 1976, hoy existen dieciséis, y nuevas demandas provinciales están latentes e incluso llegaron a la propuesta de una nueva Constitución, rechazada finalmente en el plebiscito del 4 de septiembre.

Estos procesos de creación de regiones han consistido en convertir provincias en regiones y a su vez crear nuevas provincias dentro de ellas. Parinacota, en el caso de Arica; Punilla y Diguillín, en el caso de Ñuble; y Ranco, en el caso de Los Ríos. Estos cambios se ilustran en la figura 1:

Figura 1: Cambios en la división política administrativa de Chile (2007-2017)



Fuente: Elaboración propia.

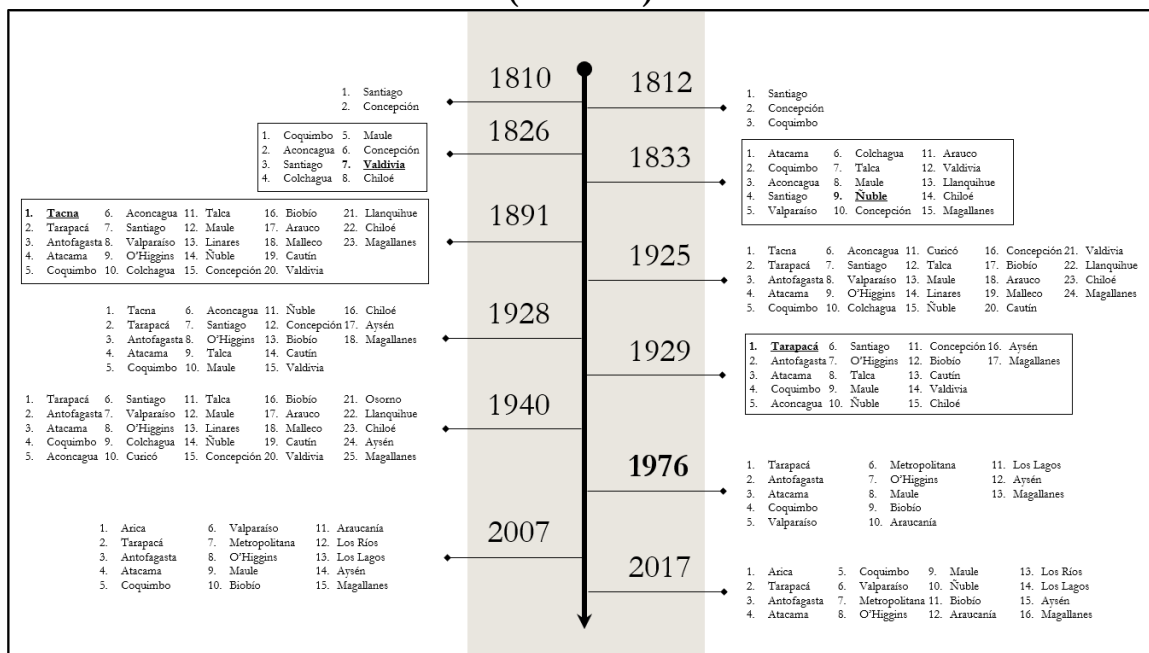
Los debates respecto de la división político-administrativa no son exclusivos de Chile. Alesina y Spolaore (2003) analizaron el problema del tamaño de los países. Los autores sostienen que el óptimo está definido según un *Trade – Off* dado por lo que llaman beneficios de tamaño versus los costos de heterogeneidad (de preferencias). En un mundo sin costos de transacción, economías de escala ni costos de organización, las personas se agruparían en diferentes jurisdicciones de acuerdo a sus preferencias por bienes públicos.

De aquí que los Estados actúen como jurisdicciones únicas y concentren prerrogativas políticas. Los Estados nacionales son organizaciones que emergen como una optimización entre la provisión de bienes públicos y políticas, tomando en consideración los costos de transacción y organización que resultarían de una red de jurisdicciones traslapadas. Sin embargo, eso implicaría

un centralismo máximo lo que en la práctica ocurre rara vez. En realidad, la descentralización y la existencia de gobiernos subnacionales son un punto medio entre ambos extremos.

De esto se sigue, sin embargo, la pregunta por los límites y las autonomías, que es un debate constante en muchos países del mundo. En países federales como EE.UU, respecto de los límites del poder del Gobierno Federal sobre los Estados; en otros como España o Bolivia como abiertas demandas secesionistas. En Chile esto no se ha manifestado con esa radicalidad, pero sí como una interminable discusión respecto de qué unidades deberían ser el segundo nivel de gobierno¹ y también cuándo un determinado territorio debiera adquirir el estatus de comuna.

Figura 2: Evolución histórica del segundo nivel político-administrativo en Chile (1810-2017)



Fuente: Elaboración propia.

Chile ha conocido diversas formas de división político-administrativa de su segundo nivel de gobierno, pasando desde dos macrorregiones (Departamentos) en sus primeros años de vida independiente hasta 25 a fines de la década de los 70. Se trata de un tema en permanente cambio a lo largo de la vida republicana. Pasando por períodos de ensayo (1810-1833; 1891-1930) y otros de relativa estabilidad (1833-1891; 1930-1976; 1976-2007).

El historiador Andrés Estefane lo divide en tres etapas. La primera va de 1810 a 1833 *“que supuso la transición desde una visión tripartita del territorio a las primeras formulaciones del orden provincial republicano”* (Estefane, 2017, pp. 135). La segunda etapa se despliega entre 1833 y 1940 en la que se consolida la expansión Estado junto a la subdivisión de su territorio, llegando a 25 provincias. Por último, a partir del 1940 habría iniciado un proceso de reforma administrativa que culminó en la reforma de 1974-1976. Aquí se marcaría *“un quiebre con la aproximación decimonónica al problema territorial, subordinada a las necesidades de administración y control del espacio.”* inaugurando un *“prisma*

¹ Segundo nivel de gobierno se refiere al nivel administrativo siguiente después del gobierno central. Típicamente se trata de la instancia entre el gobierno local (en Chile, el municipio) y el gobierno nacional. En los países federales suelen denominarse Estados, y en los unitarios provincias, departamentos o regiones. La OCDE lo ha estandarizado analíticamente como *Territorial Level 2 (TL2)*.

geográfico-productivo ajustado a la búsqueda del desarrollo mediante la planificación y la forja de un ordenamiento atento a las crecientes demandas de inclusión y justicia social.” (Estefane, 2017, pp. 136).

Este debate está enmarcado en uno mayor respecto de la descentralización. El predominio de la Santiago, que hunde sus raíces en el período colonial, cuando se estableció a dicha ciudad como capital y Concepción como una ciudad fronteriza (De Ramón, 2000), ha sido visto permanentemente como una traba para el desarrollo de las demás regiones y provincias del país. El supuesto es que la falta de autonomía administrativa, política y fiscal merma las capacidades del desarrollo endógeno de las regiones, mientras que Santiago sería una suerte de “monstruo” que absorbe los recursos y talentos del resto del territorio.

Por ello es que la creación de regiones fue celebrada en dos dimensiones: La primera, como una liberación del rígido esquema de regionalización implementado por la dictadura, que acotó severamente el número de provincias forzando agrupaciones con criterios fundamentalmente geopolíticos y económicos, olvidando la historia y las identidades regionales de cada provincia. En la discusión de la ley que creaba la región el diputado por La Unión, Enrique Jaramillo, señalaba que *“La autonomía que caracterizaba a Valdivia se perdió no porque ella quisiera o porque Osorno así lo estimara, sino por obra de un gobierno autoritario.”* (Historia de la Ley N.º 20.174, pp.76).

La segunda dimensión fue una mayor autonomía política que permitiría un mejor desarrollo de ciudades importantes como Arica, Valdivia y Chillán, pero que estaban “olvidadas” detrás de otras que ostentaban las cabeceras regionales como Iquique, Concepción y Puerto Montt, respectivamente.

El carácter reivindicativo de las identidades regionales no ha permitido analizar el detalle de estas decisiones en tanto decisiones de políticas públicas. Se asume que son políticas descentralizadoras y se da por supuesto que el sólo hecho de crearlas se traducirá en un mayor desarrollo en las antiguas provincias, sin embargo, ni siquiera en el diseño de estas decisiones queda del todo claro siquiera una “teoría de cambio” respecto de cómo esto ocurriría.

El objeto de este trabajo es comprender el caso de la creación de regiones durante las últimas dos décadas. En primer lugar, revisaremos cómo se llegó a esta determinación, cuáles fueron los antecedentes históricos a la vista, cómo se desarrolló el proceso político que lo hizo posible y qué consideraciones de política pública estaban a la vista al momento de tomar la decisión. Posteriormente revisaremos la evidencia disponible para determinar lo que es la pregunta central de este reporte: si la creación de estas nuevas regiones ha implicado una mejora en su desarrollo.

Comprender mejor estos problemas es relevante por motivos diversos. En lo inmediato es que, a partir del año 2005, Chile parece haber entrado en un nuevo ciclo de fragmentación político-administrativa, similar al ocurrido entre 1928 y 1940 donde el número de provincias creció de 18 a 25. Hoy existen nuevas demandas de regiones en las provincias Maule Sur (Región del Maule), Aconcagua (Región de Valparaíso) y Chiloé (Los Lagos), llegando incluso estas dos últimas a la propuesta la Constitución Política de la Convención Constitucional, finalmente rechazada en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022² (Mondaca, G., 2022). En consecuencia,

² La propuesta nació de una Iniciativa Popular de Norma que reunió más de 16 mil firmas. Llegó al borrador en el artículo vigésimo tercero transitorio donde se establecía que *“Dentro del plazo de un año desde la entrada en vigencia de esta Constitución, se convocará a dos consultas vinculantes e independientes entre sí, una en las comunas pertenecientes a la provincia de Chiloé y la otra en las comunas pertenecientes a las provincias de San Felipe, de Los Andes y de Petorca, con el objeto de ratificar por parte de la ciudadanía la creación de la Región Autónoma de Chiloé y la Región Autónoma de Aconcagua”. Respecto de la implementación en caso de aprobarse, se señalaba que “el Poder Legislativo deberá expedir, en el plazo de dos años, una ley para la implementación de las Regiones Autónomas de Aconcagua y de Chiloé (...)”.*

es fundamental comprender bien las causas y efectos de esta dinámica para evaluar si es conveniente o no seguir aumentando la fragmentación político-administrativa del país.

El motivo de mayor alcance radica en el tipo de políticas descentralizadoras en las que se invierte energía. La creación de nuevas regiones consume recursos públicos, aumenta los costos administrativos del Estado y ocupa espacio de la agenda de políticas públicas (Kingdon, 2004). Algunas reformas recientes a favor de la descentralización se tramitaron por cerca de una década e incluso una vez aprobadas, su implementación avanzó a paso lento. Por el contrario, la tramitación e implementación de nuevas regiones se realiza en cuestión de un par de años, por lo que es necesario interrogar si es esta una herramienta efectiva para producir desarrollo territorial, que es finalmente el objeto de promover la descentralización del Estado (Marcel, 2012).

En síntesis, se trata de una discusión necesaria acerca de qué es un fin y qué es un medio cuando hablamos de descentralización, de manera de avanzar en políticas adecuadas y evitar caer en lo que Prud'homme denominó "Peligros de la descentralización" (Prud'homme, 1995).

II. Características del caso

1. La historia

Las Provincias de Valdivia y Ñuble son de larga data en la historia republicana de Chile. Aparecieron como unidades propias en las Constituciones de 1828 y 1833 respectivamente (Cartes et. al, 2020). Sus capitales eran ciudades fundadas poco después de Santiago, durante el siglo XVI y tras décadas de desarrollo, fueron anexadas a otras ciudades con las que no existía mayor identificación.

La región de Arica y Parinacota, por su parte, tiene sus raíces en la antigua provincia de Tacna, arrebatada a Perú durante la Guerra del Pacífico a finales del siglo XX. Se trata de un sector diferente no solo en su origen, sino también en su carácter fronterizo, separado de la capital por más de mil seiscientos kilómetros y con alta relación comercial y migratoria con Perú y Bolivia.

Tras la Guerra del Pacífico (1884) se creó la provincia de Tacna, conformada por tres Departamentos y que comprendían las comunas de Tacna y Tatara (hoy peruanas), además de las aún chilenas Arica, Putre y Camarones. En paralelo se creó la región de Tarapacá, encabezada por la también recientemente conquistada ciudad de Iquique.

Desde el origen Arica y Tarapacá eran considerados zonas diferentes una de la otra, sin embargo, el Tratado de Lima de 1929, devolvió el departamento de Tacna al Perú, y el departamento de Arica pasó a la nueva provincia de Tarapacá en 1930. Esta situación se mantendría inalterada por cerca de 80 años.

A partir del trabajo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA (1974-1985) instituida por el dictador Augusto Pinochet, en 1976 se definió la creación de 13 regiones. Basado en trabajos previos de ODEPLAN, sumado a un enfoque geopolítico propio de la formación militar, la CONARA racionalizó el número de divisiones administrativas que venía configurándose desde 1925, reduciéndolas de 25 a 13.

Tal como muestra el trabajo de Boisier (1992), este esfuerzo no era solamente del interés específico de la dictadura, sino que convergía parcialmente con el enfoque desarrollista que veía como problemática la fragmentación administrativa del país y que había intentado fortalecer a

las provincias a través de la planificación y el fomento económico, cuyo gran protagonista a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

La Constitución de 1980 fijaría en su artículo 45 el número total de regiones en 13 y establecería que su cambio debía realizarse por una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Junto a estas 13 regiones se creó el principal instrumento de inversión regional, llamado el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). El artículo 24 del Decreto de Ley 575 de 1974 indicaba que “(...) *existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces.*” (DS 575, 1974). Este mecanismo de transferencias es hasta hoy el principal componente del financiamiento de las regiones, llegando a más del 30% de su presupuesto total.

Es importante mencionar que más allá del FNDR, para la dictadura, el motor de la descentralización no estaba el nivel regional sino en la comuna como unidad territorial y la municipalidad como nivel de administración (Ábalos 2000; Álvarez et. Al, 2012), por lo que la creación de los Gobiernos Regionales en 1992 marca un hito en el impulso a la regionalización, que se fortalecería aún más con el progresivo aumento de recursos como el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), el Fondo de Apoyo Regional (FAR), la creación de la División de Planificación Regional y más recientemente la elección directa de Consejeros Regionales (Cores) y Gobernadores.

Así las cosas, “ser región” tenía (y tiene) un importante componente simbólico, donde las historias e identidades locales de Arica, Valdivia y Ñuble exigían una distinción respecto de Iquique, Puerto Montt y Concepción, respectivamente. Pero al mismo tiempo implicaba una ganancia concreta de mayor presencia del Estado en las hasta entonces capitales provinciales: Convertirse en nueva región involucraba tener un Intendente propio (designado desde Santiago, pero propio, al fin y al cabo), así como más de una docena de seremis nuevas y otras tantas jefaturas de servicios regionales. Al mismo tiempo, aseguraba una proporción del programa de inversión regional y en el caso de Ñuble y Arica, asientos propios en el Senado de la República.

La Reforma Constitucional del año 2005 eliminó el número 13 del artículo 45 de la Constitución, abriendo la puerta a la creación de nuevas regiones. unos meses después de promulgada la reforma constitucional el Gobierno envió al Congreso los dos primeros proyectos de ley para crear nuevas regiones: el de creación de Arica y Parinacota (y la provincia de Tamarugal) Ley N.º 20.175 y el de creación de la región Los Ríos (y la provincia de Ranco) Ley N.º 20.174. Estos proyectos serían finalmente aprobados y publicados en el Diario Oficial el 11 y el 5 de abril del año 2007 respectivamente, y entrarían en vigor durante los primeros días de octubre de ese año, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet.

10 años antes, en la Provincia de Ñuble, Región del Bío-Bío, se organizaba el “Comité Pro-Región del Ñuble”. Pese a ser un caso estudiado por la SUBDERE junto con Arica y Los Ríos (Instituto Geografía PUC, 2003), tuvo que esperar casi 10 años para lograr su objetivo. Recién el año 2013 el gobierno de Sebastián Piñera encargó a la Universidad de Concepción el Estudio “Línea base, consideraciones y propuestas para determinar pertinencia de creación de nueva Región de Ñuble” que entregó sus resultados en 2014 y sirvió como fundamento para que en 2015 la presidenta Bachelet enviara al Congreso el proyecto que creaba la nueva Región.

Tras dos años de tramitación en la Cámara de Diputados y el Senado, en septiembre de 2017 fue promulgada la ley N.º 21.033 que creaba la nueva región y sus provincias. Un año después, el 6 de septiembre de 2018, Ñuble iniciaba su funcionamiento.

Así a 12 años de que se eliminara de la Constitución el número fijo, ya se han creado tres nuevas regiones y en otras tantas, diversos actores trabajan para lograr el mismo objetivo.

2. La política pública

El proceso de creación de regiones fue liderado por Ministerio del Interior, a través de la SUBDERE, quien tuvo a su cargo el diálogo con los impulsores locales y generar los estudios que permitieran determinar la factibilidad de sus demandas. Esta idea fue considerada, en gran medida, porque durante los años previos a la reforma constitucional de 2005, esta subsecretaría tuvo diversas experiencias en la creación de nuevas comunas, tales como Padre Hurtado (1994), San Pedro de la Paz (1995), Chillán Viejo (1995) y Concón (1995), San Gregorio (1995), Padre Las Casas (1995), Alto Bío Bío (2003), Alto Hospicio (2004) y Hualpén (2004).

La autoridad de la época había llegado a la conclusión de que la creación de nuevas unidades no era estrictamente descentralizadora, sino para *“dar una mayor focalización a la gestión administrativa que permita potenciar territorios que tienen una riqueza cultural y un grado de desarrollo, que a veces se ha visto dificultado”* (Delpiano, A. 2005).

A partir del año 2003 la SUBDERE encargó distintos estudios (PUC, 2003; PUC, 2007; U. de Concepción 2014) donde se desarrollaron métricas para determinar las condiciones que poseían las regiones, provincias y comunas para ser “independientes”. Esta fue la base técnica que informó las decisiones de política que se tomarían posteriormente.

En dichos estudios se analizan aspectos geográficos, sociodemográficos, económicos y administrativos y se establecen parámetros para determinar si las nuevas regiones (y las residuales, de origen) cumplen con *“umbrales mínimos, que garanticen su viabilidad”* (Subdere, 2005, p. 11). En el caso de la región de Ñuble, el estudio trató el entorno natural como una dimensión aparte, pero metodológicamente la forma de analizar el problema fue esencialmente la misma.

¿En qué consiste, en la práctica, la creación de una nueva región? Como ya dijimos, los proyectos de ley entregaban el estatus de región a una provincia y creaban nuevas provincias en su interior pues una región debía tener al menos dos provincias.

Uno de los aspectos más complejos ha sido determinar el costo fiscal de la creación de cada una de las regiones.

En primer lugar, tenemos que cada una de ellas implicó distintos costos asociados al tamaño del sector público correspondiente al año de su creación. Actualmente crear una nueva región conlleva:

1. Dos nuevos escaños de senatoriales.
2. Una nuevo Servicio de Gobierno Interior (delegación presidencial y provinciales)
3. Un nuevo Gobierno Regional con sus Divisiones y Consejeros Regionales, los que van desde 14 a 28³.

³ Dependiendo de la población regional.

4. 20 Secretarías Regionales Ministeriales y 35 Direcciones Regionales y provinciales de Servicios.
5. Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Servicio Electoral
6. Tres superintendencias y un Director de la Agencia de Calidad de la Educación.

Para este caso, el costo adicional para el Estado de la propuesta se estimaba en M\$ 224.371.203, los que se desglosan en la Tabla 1:

Tabla 1: Gastos adicionales estimados para la creación de la región de Ñuble

Ítem	Costo (en miles de \$)
Personal Adicional	2.452
Gasto en Personal (Estimación más conservadora)	48.957.177
Gasto Intendencias	119.094.000
Gasto Gobernaciones	41.321.052
Inversión	21.063.520
Total	224.371.203

Fuente: Universidad de Concepción, 2014

Este monto equivaldría a un aumento de 0,65% del presupuesto de la Nación del 2014 y a un 260% del presupuesto de inversión de la región del Biobío en ese mismo año.

Adicionalmente debe realizarse una redistribución de recursos de transferencias regionales. En el caso del FNDR 90% se distribuye entre las regiones según la situación socioeconómica de su población y sus características territoriales. El 10% restante se distribuye bajo criterios de un 5% como incentivo a la eficiencia y un 5% para gastos de emergencia. En el caso de Ñuble, esta redistribución se estimaba en un 14,7%.

Sin embargo, el Informe Financiero de la Propuesta de Ley determinó un número significativamente menor, que apenas alcanzaba los \$17 mil millones anuales.

3. La política

Las demandas provinciales por convertirse en región fueron bien acogidas por las autoridades políticas. En todos los casos se trató de exigencias hechas “a Santiago” por liderazgos civiles regionales, a los que se plegaron rápidamente los representantes políticos, donde se destaca el papel de los alcaldes, diputados y senadores, quienes en todos los casos fueron los principales promotores de las iniciativas en el Congreso.

En primer término, puede decirse que estas demandas no se tradujeron en una contienda en clivaje izquierda-derecha, ni tampoco centro-periferia. En el caso de las tres regiones creadas el apoyo fue mayoritario en ambas cámaras del Congreso y solo se registraron rechazos y abstenciones provenientes de diputados de provincias y comunas aledañas que lamentaban que los intereses de sus representados no fuesen considerados.

Por ejemplo, El diputado Ojeda, representante de Osorno, justificaba su voto en contra de la creación de Los Ríos, señalando que la nueva región debía contemplar también a su distrito: *“Tenemos los mismos problemas y nos afectan las mismas dificultades; nada es diferente. Está claro que las dos provincias se necesitan: Osorno y Valdivia deben estar juntas.”* (Historia de la Ley N.º 20.174, pp.80).

Su par, Javier Hernández - también de Osorno- lamentaba que *“un proyecto de ley sea tratado con tanta celeridad, ya que, si consideramos que fue presentado en plena época de elecciones presidenciales y si le sumamos el feriado legislativo, prácticamente, son nulas las instancias que han existido para conocerlo.”* (Historia de la Ley N.º 20.174, pp.75) Lo que a su juicio no había dado espacio para poner sobre la mesa los intereses de los habitantes de la provincia de Osorno.

Una segunda línea de conflicto estaba entre quienes consideraban que la creación de nuevas regiones era solo una medida remedial para lo que se consideraba un proceso de regionalización fracasado. El propio Hernández señalaba que esto enviaba: *“(…) una señal potente en el sentido de que la solución de los problemas pasa por la creación de unidades territoriales más pequeñas. Por eso los movimientos que se están levantando en El Loa, Ñuble, Aconcagua y Chiloé, entre muchos otros. por lo que pedía: “(…) que se inicie el proceso correspondiente para la creación de la región de Osorno.”* (Historia de la Ley N.º 20.174, pp.75)

En la misma discusión, el diputado por Ñuble, Carlos A. Jarpa justificaba su abstención pues en su bancada eran partidarios de: *“(…) la creación de nuevas regiones -por ejemplo, la de El Loa, en la región de Antofagasta; la de Huasco, en la región de Atacama; la de San Antonio, en la región de Valparaíso; la de Ñuble, en la región del Biobío, entre otras (...)*” (Historia de la Ley N.º 20.174, pp.94).

Con menor dramatismo y sin producir votos en contra, este conflicto se repetiría en la discusión de la ley que creó la región de Ñuble, 10 años después. En esa ocasión la senadora por Valparaíso, Lily Pérez indicaba que *“La gente del Aconcagua está tremendamente frustrada. Allí existe una singularidad territorial, de identidad (...)*” por lo que *“(…) necesitamos también contar con nuestra propia Región.”* (Historia de la Ley N.º 21.033, pp.334) y su par, el senador Hernán Larraín felicitaba a Ñuble *“con cierta envidia”* pues anhelaba que *“más temprano que tarde, podamos discutir y aprobar un proyecto que convierta al Maule Sur en una nueva región.”* (Historia de la Ley N.º 21.033, pp.339).

Un tercer elemento es que la creación de regiones se ha visto como un instrumento de mayor descentralización. El diputado Rodrigo González señalaba que crear regiones: *“constituye un aporte a la regionalización y descentralización”* ya que *“(…) al crearse esta nueva región no se afecta a nadie en particular, sino que se reconoce la identidad y la historia de un sector de Chile que, durante más de treinta años, ha luchado por tener su propia estructura y regir sus propios destinos.”* (Historia de la Ley N.º 20.174, pp.89). Previo a aprobar la creación de la región de Ñuble, la senadora Carolina Goic lo celebraba como *“un éxito de los regionalistas”* (Historia de la Ley N.º 21.033, pp. 334).

Un elemento permanentemente apuntado por los congresistas fue el componente de “centralismo regional”, fuera del eje Santiago-Regiones, sino más bien entre capital regional y el resto de las provincias. Este problema alude a una supuesta captura de recursos por las capitales regionales en desmedro del resto de las provincias de la región.

Más allá de la dinámica general de la discusión, cada uno de estos casos ofrecía particularidades que inclinaban a los actores políticos a darles su apoyo.

Arica presentaba la particularidad de ser región extrema y limítrofe. El senador por región, Jaime Orpis indicaba que *“Ciertamente, la situación geopolítica tiene un peso importante en la decisión que estamos tomando hoy y justifica plenamente que Arica y Parinacota, como zonas extremas, (...) tengan un desarrollo inducido y cuenten con una estructura administrativa fuerte; es decir, con una nueva Región.”* (Historia de la Ley N.º 20.175, pp.199)

En el caso de Los Ríos, parecía haber una idea compartida de que la región de Los Lagos era extremadamente extensa y que la vocación de Puerto Montt como capital regional estaba volcada hacia Chiloé y Palena, dejando como *“patio trasero”* a la Provincia de Valdivia. En palabras del

diputado Gastón Von Muhlenbrock: la CONARA había errado “*al agrupar dos realidades geográficas y económicas disímiles y con serios problemas de accesibilidad, distancia y tiempo entre sus dos áreas limítrofes extremas, como la provincia de Valdivia y Palena, más de seiscientos kilómetros (...)*” lo que a su juicio había “*impedido la consolidación e integración plena de la provincia de Valdivia.*” (Historia de la Ley N.º 20.174, pp. 84).

En el caso de Ñuble había una noción de “deuda” porque su caso se estudió por más años que Arica y Los Ríos, sumado a lo que el senador Navarro describió como: “*(...) una identidad cultural y productiva que marca una diferencia con el resto de la actual Octava Región del Biobío.*” Lo que “*(...) justifica plenamente que, pese a su menor tamaño territorial, pero con una sólida identidad cultural y una vocación productiva clara, tenga criterios diferentes y autónomos para definir su propio futuro.*” (Historia de la Ley N.º 21.033, pp. 346).

Por la suma de todos estos argumentos, junto a la relativa disciplina parlamentaria del oficialismo ante compromisos Presidenciales, es que el Congreso otorgó sistemáticamente solidas mayorías parlamentarias a la creación de nuevas regiones, superando ampliamente el quorum calificado de 3/5 (72 votos en la Cámara de Diputados y 23 en el Senado) exigido por la Constitución. Los resultados de la tramitación se resumen la Tabla 2:

Tabla 2: Resultados de tramitación Legislativa de leyes que crean regiones

Ley	Cámara		Senado	
	A favor	% a favor	A favor	% a favor
N.º 20.175 Región de Arica y Parinacota	106	88%	33	89%
N.º 20.175 Región de Los Ríos	91	78%	33	87%
N.º 21.033 Región del Ñuble	91	78%	26	70%

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, y tal como lamentaba el diputado Hernández en Osorno, los tiempos de tramitación fueron considerablemente más rápidos que en el caso de otras iniciativas relevantes en materia de desarrollo regional como la ley de traspaso de competencias o la ley de rentas municipales II.

Tabla 3: Tiempo de tramitación de proyectos relativos a descentralización

Materia de Ley	Fecha ingreso	Fecha aprobación	Tiempo (Días)
Elección directa Gobernadores	18-04-2017	05-03-2018	321
Crea Región de Los Ríos	13-12-2005	07-03-2007	449
Crea Región de Arica	13-12-2005	23-03-2007	465
Elección directa Cores	12-09-2011	06-06-2013	633
Crea Región de Ñuble	01-09-2015	12-07-2017	680
Rentas Municipales II	19-03-2002	21-06-2005	1.190
Traspaso de competencias	05-10-2011	24-01-2018	2.303

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, parece confirmarse la “teoría secuencial de la descentralización” de Tulia Falletti quien señalaba que si las reformas comenzaban por la dimensión política y los intereses de esos actores subnacionales prevalecían, esto fortalecía su poder para obtener avances en materias de descentralización administrativa y fiscal (Falletti, 2005).

En todos los casos, el peso de la identidad regional, la movilización de liderazgos locales y el compromiso de los representantes políticos de las provincias comprometidas parece haber resultado incontrarrestable tanto para autoridades del gobierno central como para los miembros de ambas Cámaras del Congreso, lo que convirtió cada una de las instancias de votación en ceremonias de reconocimiento a un sinnúmero de connotados dirigentes que por décadas habían luchado para que sus provincias fuesen -por fin- regiones.

III. Evidencia

La dificultad de medir el impacto de la creación de regiones presenta dos desafíos. El primero es la selección de los indicadores que den cuenta del desarrollo territorial. Naturalmente no es posible medirlo todo y no todas las regiones son comparables. Sin embargo, existen algunos indicadores como el desarrollo económico, el desarrollo humano, la seguridad y otros de gestión que están suficientemente validados como para ser considerados (OECD, 2018; Vial, M, 2019)

La segunda es la ausencia de un contrafactual robusto que nos permita comparar el desarrollo de una nueva región con el que habría tenido la antigua provincia de no haberse separado de su región de origen.

Con todo, en esta sección revisaremos la evidencia disponible para evaluar qué podemos saber del desarrollo de las nuevas regiones teniendo ya 15 años desde la creación de Arica y Parinacota y cinco desde la puesta en marcha de Ñuble.

Tamaño y población

Lo primero que podemos preguntarnos es si efectivamente Chile posee demasiadas regiones de acuerdo a su tamaño y población. La Figura 3 compara a Chile en ambas dimensiones con países comparables.

Figura 3: Tamaño de regiones en países OCDE

Figura 3.1 Superficie
(km²)

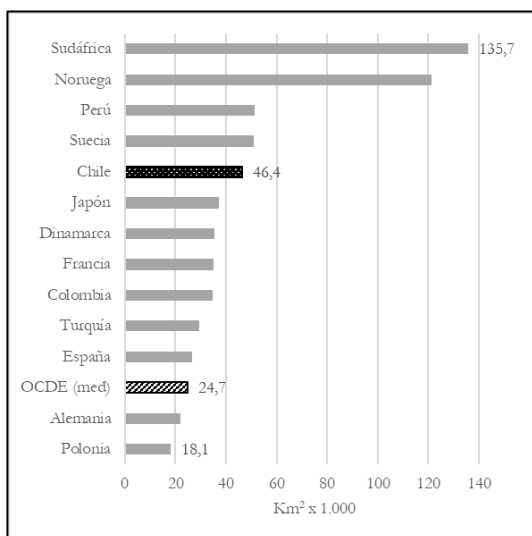
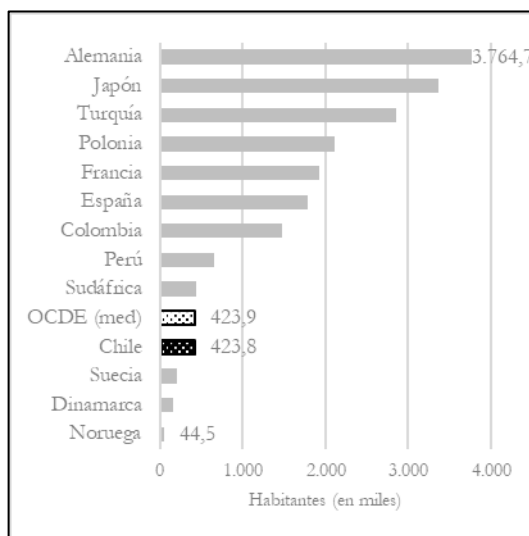


Figura 3.2: Población
(Miles de habitantes)



*Países superficie entre 300 y 1.300 millones de km²

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE Data.

Los gráficos muestran que Chile no tiene una cantidad alta de regiones para su superficie territorial. Si se compara el número de regiones de los países de la OCDE vemos que tiene una región cada 46,4 millones de km² de superficie. Es decir, regiones de mayor tamaño que la mediana de OCDE y la mayoría de los países de tamaño comparable, entre 300 y 1.300 millones de km². La región promedio en Chile no es sustancialmente más pequeña que otras de países de similar extensión.

Si observamos el número de habitantes promedio por región, vemos que Chile está levemente bajo la mediana de la OCDE, con 423,8 mil habitantes promedio en sus regiones. Aquí Chile posee regiones significativamente más pequeñas que las de países de mayor población como Alemania, Japón o Turquía y levemente más densas que países nórdicos como Noruega, Dinamarca o Suecia.

La dimensión de las nuevas regiones chilenas se resume en la tabla a continuación:

Tabla 4: Superficie y población de nuevas regiones

	Superficie (km²)	Población* (x 1.000 hab.)
Arica y Parinacota	16.873	224,5
Los Ríos	18.430	380,1
Ñuble	13.178	480,6

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017.

Puede observarse que las nuevas regiones son relativamente pequeñas en comparación con el resto de Chile y los países de la OCDE. En todos los casos, con excepción de Los Ríos la superficie está bajo las medianas observadas y se acercan al tamaño mediano de las regiones de Polonia. En población en cambio, solo Ñuble posee una cantidad de habitantes comparativamente grande, mientras que Arica y Los Ríos quedan bastante por debajo de la mediana del país y la OCDE.

El año 2003 SUBDERE encargó al Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile un estudio titulado “Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país” que sirvió de guía para estandarizar los criterios que indicaban cuándo ameritaba crear una nueva región, provincia o comuna.

El estudio construía un Índice de Evaluación de Creación de una nueva Región (IECR) que se componía de cuatro dimensiones que eran ponderadas según la tabla a continuación:

Tabla 5: Matriz de ponderación IECR

Dimensión	Ponderación
Administrativo	16%
Territorial	29%
Económico-productivo	32%
Sociodemográfico	23%

Fuente: PUC, 2003.

Este instrumento arrojaba un puntaje relativo que permitía comparar a una provincia solicitante con todas las demás existentes. El estudio consideraba como “preaprobada técnicamente” aquellas que se situaban sobre el promedio de las demás regiones. Es interesante que para el año 2003 solo la entonces Provincia de Valdivia cumplía con el criterio, mientras Arica y Ñuble, no. Sin embargo, Arica tenía la particularidad de que alcanzaba un puntaje bajo el promedio, pero mayor a sus regiones contiguas de Tarapacá y Antofagasta, lo que probablemente explique por qué se convirtió en región mientras Ñuble debió esperar 10 años más.

Debemos hacer notar que el estudio de prefectibilidad de creación de Ñuble no consideró el IECR del año 2003, sino que se basó en un nuevo índice perfeccionado posteriormente por otros investigadores de la PUC denominado Índice de Coherencia Regional (Arenas, F. et al., 2007). Así se creó un "ICRA" (Índice de Coherencia Regional Ajustado), que tenía cambios en algunas subdimensiones y agregaba una quinta dimensión de “Medio Natural” que incluía subdimensiones como las cuencas hidrológicas o la longitud costera, entre otras.

Con este indicador se realizó una comparación con las regiones y provincias aledañas, el que arrojó los siguientes resultados.

Tabla 6: Comparación de resultados del ICRA

Territorio	Valor ICRA
Concepción	13,82
Maule	12,19
Arauco	12,14
Biobío	11,91
O'Higgins	10,83
Araucanía	10,63
Remanente	10,36
Ñuble	10,22
Provincia de Biobío	9,8

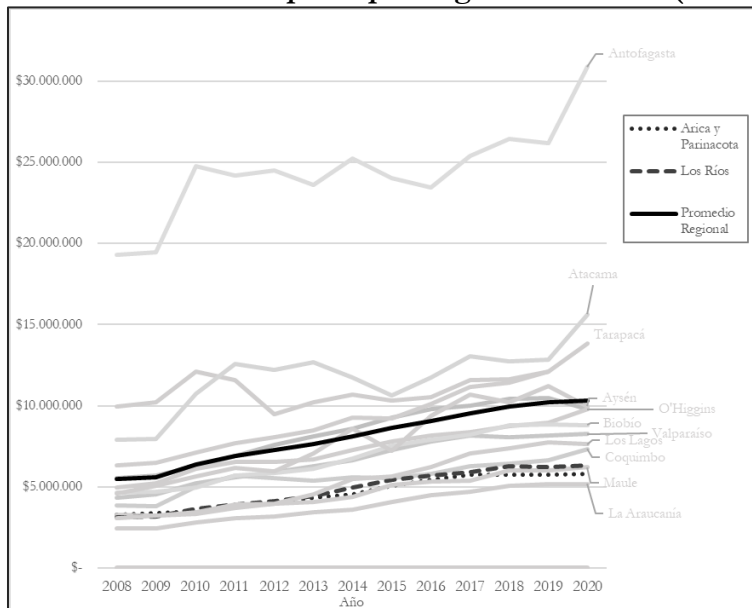
Fuente: Universidad de Concepción, 2018

Tal como indica el mismo estudio, la región de Ñuble obtenía uno de los menores puntajes de los territorios analizados, por lo que se concluye que ella estaba “*débilmente posicionada al compararla con otros territorios de la macrozona*” (Universidad de Concepción, 2014, p.208).

Desarrollo económico

Un segundo indicador observable es el desempeño económico de las regiones en función de su PIB per cápita generado en la propia región.

Figura 4: Evolución PIB per cápita regiones de Chile (2008-2020)



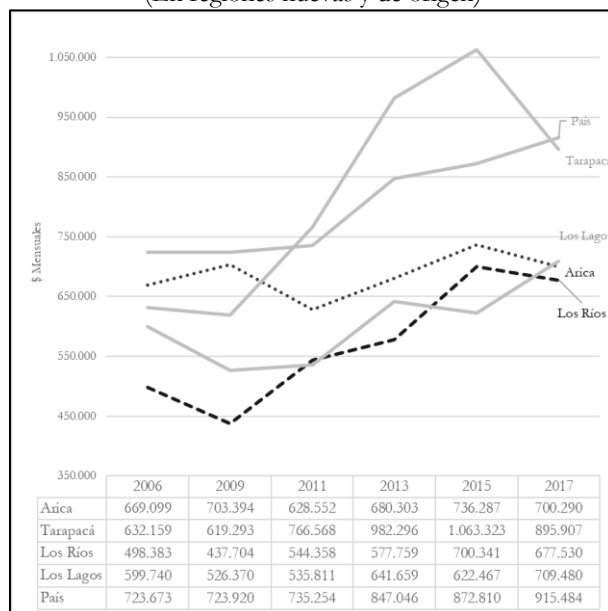
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central e INE

A partir de la creación de las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos en el año 2007, no se observa un cambio de tendencia en su ingreso per cápita regional con relación al resto de las regiones del país. Más aún, ambas están dentro de las regiones de menor per cápita comparado, por sobre el Maule y la Araucanía.

Naturalmente el efecto compensador que ejerce el Ministerio de Hacienda permite equalizar estas diferencias que son ampliamente favorables a las regiones mineras versus aquellas de economía principalmente agrícola. Sin embargo, la creación de estas nuevas regiones no parece estar generando un particular impulso productivo.

Una segunda manera de observar la evolución económica es a través del ingreso autónomo de los hogares⁴ en las nuevas regiones respecto de su región de origen. En la figura 5 se grafica la trayectoria de este indicador en Arica y Parinacota, Los Ríos, Tarapacá, Los Lagos y el promedio del país.

Figura 5: Evolución de ingreso autónomo de los hogares 2006-2017
(En regiones nuevas y de origen)



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

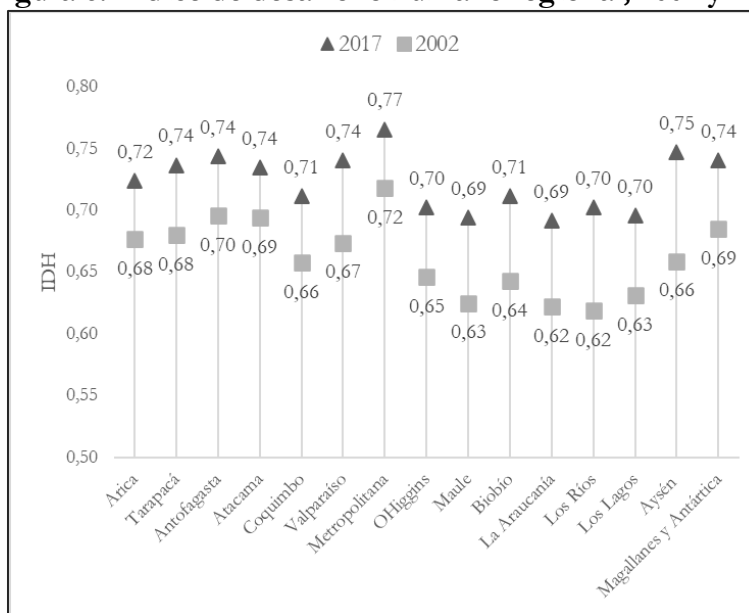
Al igual que en el caso del PIB Regional, el ingreso autónomo de los hogares de las nuevas regiones registró un aumento en términos absolutos. Sin embargo, en términos relativos sigue siendo menor al del promedio del país. No obstante, en el caso de Los Ríos, se produjo una importante convergencia respecto de Los Lagos; mientras que, en el caso de Arica, este aumento fue mucho más modesto en contraste con el gran crecimiento registrado en Tarapacá que a lo largo de una década la superó ampliamente.

Desarrollo Humano

Otra manera más integral de medir el progreso de un determinado lugar es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina aspectos económicos y sociales, como Salud y Educación de la población. En algunas ocasiones, el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) ha realizado estimaciones subnacionales, aunque lamentablemente no tienen la periodicidad que permitiría un análisis de tendencia más detallado. Con todo, la figura 6 muestra la comparación del IDH cinco años antes de la creación de las regiones de Arica y Los Ríos y con sus resultados 10 años después.

⁴ El ingreso autónomo del hogar “(...) es la suma de los ingresos percibidos por los integrantes de un hogar por concepto de: sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos y transferencias corrientes.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, p. 198)

Figura 6: Índice de desarrollo humano regional, 2002 y 2017



Fuente: PNUD, 2018.

Es importante constatar que, durante las últimas dos décadas, el desarrollo humano ha mejorado en todas las regiones del país, pero comparativamente el desempeño de las nuevas regiones es variado. Si bien tanto Arica como Los Ríos siguen estando bajo el IDH promedio de las demás regiones, la primera muestra un menor ritmo de avance, mientras la segunda está dentro de las más avanzadas junto con Aysén y Bío-Bío.

Seguridad

La seguridad pública es otro de los elementos usualmente considerado en este tipo de análisis. Por ejemplo, el índice de bienestar regional de la OCDE señala que “*Personal security concerns people’s vulnerability to a wide range of threats, as well as how safe they feel. Experiences of crime and violence can have a strong impact on victims’ physical and mental health in both the short and long term. Both the risk of crime and violence, and people’s perceptions about their own safety, have wider impacts on well-being either through increased anxiety and worry or by restricting people’s behaviour.* (OCDE, 2015, pp. 93) y por razones de comparabilidad toma como indicador la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes.

Este análisis es pertinente pues una de las funciones centrales de los Intendentes Regionales era justamente ejercer las labores de gobierno interior en el territorio a su cargo, de manera que crear una nueva Intendencia en la principal ciudad de la región podría tener efectos en una mayor eficiencia en la asignación de recursos para la seguridad ciudadana.

En este caso podemos utilizar un indicador más detallado como es la tasa de delitos de mayor connotación social (DMCS)⁵, disponible por la Subsecretaría de Prevención del delito a nivel de comunas, provincias y regiones desde 2005 hasta la fecha.

⁵ Los delitos de mayor connotación social consideran Homicidio, Hurto, Lesiones, Violación, Robo con fuerza (Robo de accesorios de vehículos; Robo de vehículo motorizado; Robo en lugar habitado; Otros Robos con fuerza), Robo con Violencia (Robo con intimidación; Robo con Violencia; Robo por sorpresa, Otros Robos con Violencia).

Figura 7: Evolución delitos de mayor connotación social (DMCS), 2005 – 2022.

Fig. 7.1: Evolución DMCS en Chile y en las nuevas regiones.

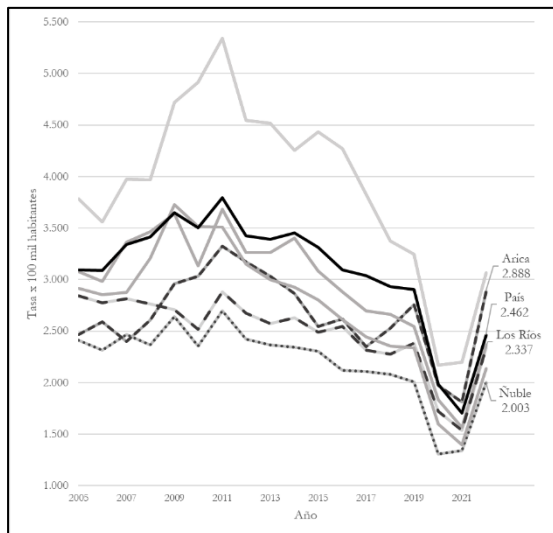


Fig. 7.2: Evolución DMCS en Arica y Parinacota.

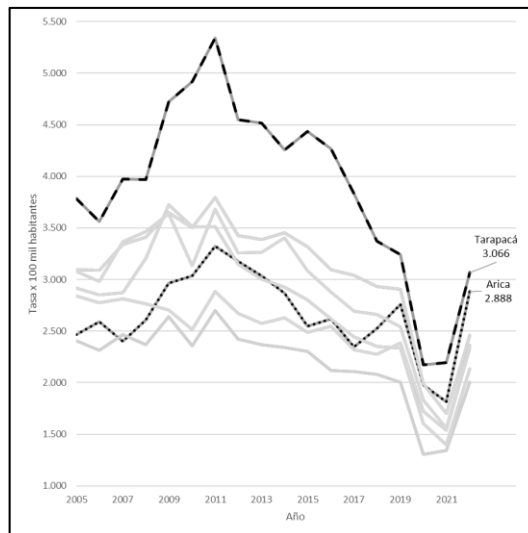


Fig. 7.3: Evolución DMCS en Los Ríos.

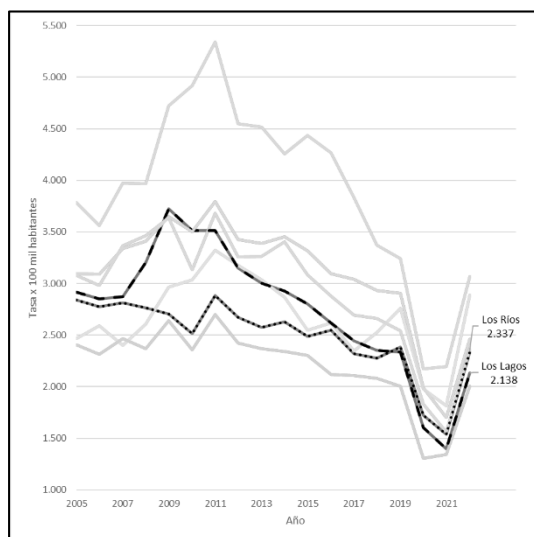
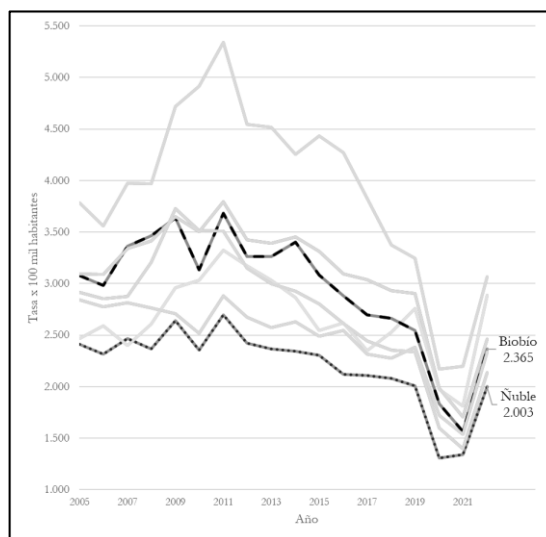


Fig. 7.4: Evolución DMCS en Ñuble.



Fuente: Elaboración propia en base a CEAD, SPD.

La figura 7 muestra la evolución de la tasa de DMC en las regiones creadas, las regiones de origen y a nivel nacional entre 2005 y 2022. El análisis respecto del promedio del país, que se muestra en la figura 7.1, no entrega evidencia respecto de quiebres ni cambios de tendencia en las nuevas regiones. En realidad, las tendencias de evolución de los delitos parecen responder a dinámicas que exceden la dimensión administrativa regional, como sugiere el hecho de una mayor inseguridad en las regiones del norte del país.

En la figura 7.2 se detalla la situación de Arica y Tarapacá, donde vemos que Arica tuvo sostenidamente mejores indicadores de seguridad que su región de origen y que recién en los

últimos años se ha producido una convergencia, en parte por la baja significativa de los DMCS en Tarapacá y también por un alza en Arica.

En la figura 7.3 podemos ver la comparación entre Los Ríos y Los Lagos, donde la primera sí logró desacoplar su tasa de la evolución que tuvieron los DMCS en su región de origen, volviendo a una convergencia a partir de 2015, explicada principalmente por la disminución de delitos en Los Lagos.

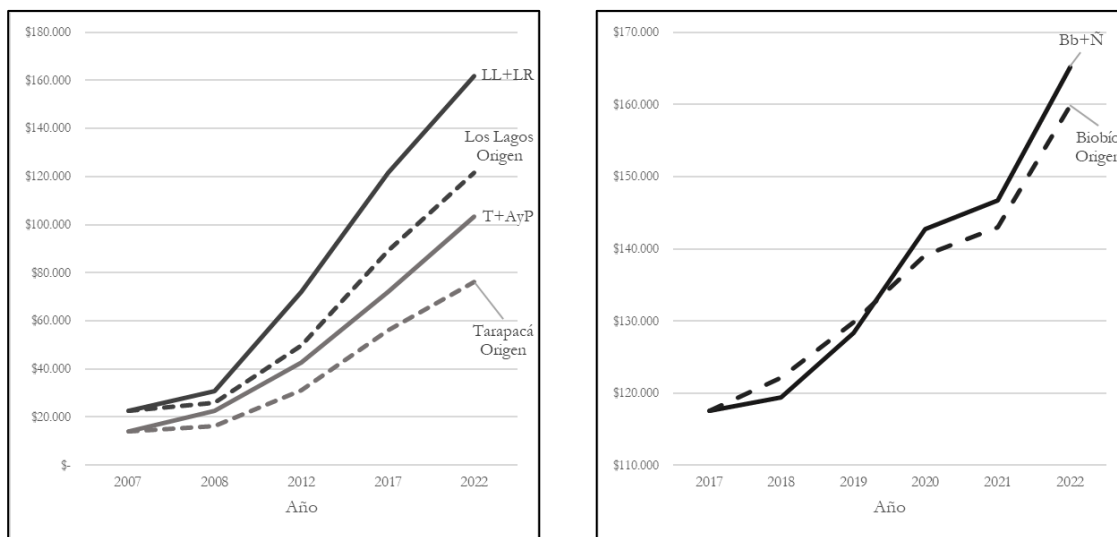
El caso de Ñuble y Biobío puede observarse en la figura 7.3. Ñuble ha tenido sostenidamente una menor tasa de DMCS que Biobío e históricamente ha seguido una tendencia similar. En ese sentido, no se aprecian cambios sustantivos a partir de la creación de la nueva región en 2017.

Por último, también es posible observar algunos elementos del costo fiscal efectivo que ha tenido esta política. Como dijimos, es difícil determinar un monto exacto de gastos adicionales de la creación de una región puesto que (1) no sabemos con exactitud cuál habría sido la evolución presupuestaria de la región de origen si es que la nueva jurisdicción no se hubiese creado y (2) los costos de los órganos desconcentrados (seremis, poder judicial, órganos autónomos) no son fácilmente estimables.

Sin embargo, sí podemos observar si es que las proyecciones establecidas en los Informes Financieros de las respectivas leyes se han verificado con el paso del tiempo. También podemos proyectar una trayectoria probable del gasto de la región de origen, asumiendo un crecimiento similar al del promedio regional.

La figura 8 muestra la trayectoria de estos presupuestos y la comparación con sus regiones de origen en los tres casos analizados.

Figura 8: Evolución de presupuestos GORE e Inversión Regional en Arica y Parinacota, Los Ríos y Ñuble.
(Millones de \$)



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES.

Se puede apreciar cómo en todos los casos la suma de presupuestos de las regiones de origen sumada a las regiones creadas es significativamente mayor que la que podría proyectarse para la jurisdicción inicial. El detalle de esta evolución se muestra en la tabla 6:

Tabla 6: Costo fiscal adicional del presupuesto GORE de las nuevas regiones
(En miles de \$)

Región	Estimado DIPRES	Año 1	Año 5	2022
Arica y Parinacota	3.227.000	6.447.833	11.478.054	27.348.975
Los Ríos	3.181.000	4.836.965	22.273.935	40.487.795
Ñuble	17.203.464	1.119.133	5.346.890	5.346.890*
Gastos totales	23.611.464	12.403.931	39.098.879	73.183.660

*El año 5 desde la creación de Ñuble corresponde a 2022.

Fuente: Elaboración propia en base a Dipres.

Podemos ver que los gastos adicionales fueron especialmente altos en los casos de las nuevas regiones creadas en 2007 y menores en el caso de Ñuble. Aun así, se observa que esta brecha es creciente en el tiempo. Hoy podemos estimar que solo en lo que respecta a los presupuestos de inversión regional (es decir, sin considerar los gastos adicionales que implica el aparato desconcentrado) la creación de estas tres regiones ha aumentado el costo fiscal en más de 73 mil millones de pesos.

IV. Discusión

El análisis de las distintas dimensiones del problema permite identificar algunos patrones del proceso de creación de nuevas regiones.

En primer lugar, se trata de una política pública que implica costos fiscales relevantes, los que se hacen más onerosos mientras menor en términos de superficie y población sea la nueva región creada. La creación de nuevos cargos y el despliegue de la estructura estatal que está determinada en numerosas leyes hace inevitable que al momento de definir una nueva región deban crearse nuevos puestos en la administración pública, con su consiguiente inversión en infraestructura, personal y otros costos operacionales. Frente al argumento del “centralismo regional” cabría preguntarse si destinar montos similares a otros proyectos de inversión no tendría mayores efectos en el desarrollo de las provincias.

Con todo, esto no agota los potenciales beneficios de cercanía y focalización que perciben las nuevas regiones y provincias creadas de tener al gobierno desplegado en su territorio. No se puede descartar que la menor distancia de los centros de gobierno regionales sí se traduzca en una mejor focalización en el gasto de los recursos entregados. Un buen ejemplo parece ser lo ocurrido con la seguridad pública en Los Ríos que logró mantener e incluso mejorar su tasa de delitos de mayor connotación social una vez creada la nueva región, en un contexto en que la tasa de Los Lagos iba a alza. Sin perjuicio de que esto no se verificó en el caso de Arica ni en Ñuble.

Desde el punto de vista de la política, se trata de un proceso impulsado “desde abajo”, con fuerte apoyo ciudadano y un liderazgo transversal de las autoridades políticas regionales. Una revisión de la forma y el fondo de la discusión en la tramitación legislativa permite observar que predominan los argumentos históricos, simbólicos e identitarios de los territorios con vocación “independentista” por sobre los criterios de política pública. Dicho de otra forma: el proceso

político ha subrayado la promesa de autogobierno regional sin tanta claridad sobre los efectos que cabe esperar en el desarrollo territorial de las provincias una vez convertidas en regiones.

Respecto de los argumentos sobre el tamaño adecuado o el exceso de fragmentación, parece evidente que Chile está en un ciclo ascendente tal como ocurrió en otros momentos de la historia republicana. Sin embargo, hay que precisar que, si bien el número de unidades administrativas de segundo nivel no es alto en términos de superficie, sí lo es en relación al tamaño de la población regional. Es decir, la región chilena no es especialmente grande en extensión territorial, pero sí es relativamente despoblada.

Desde este punto de vista, la idea de que la creación de “macrorregiones” son la alternativa para contrapesar el desarrollo de Santiago, es plausible desde el punto de vista del capital humano requerido, pero enfrenta el desafío de gobernar eficazmente grandes extensiones territoriales.

Por último, la evidencia disponible para Arica y Los Ríos no muestra grandes cambios de tendencia en desarrollo territorial de las nuevas regiones respecto de su situación de origen. Si bien es cierto que ambas han tenido importantes avances en PIB y Desarrollo Humano, esto no escapa a la tendencia general de todas las demás regiones del país. Solo la evolución de los ingresos autónomos en Los Ríos, y su tendencia a converger con Los Lagos, da cuenta de una mejora sostenida en las condiciones económicas de la región.

En este sentido, las claves del desarrollo territorial no parecen estar en la escala de la administración político-administrativa.

Esta falta de efectos observables tiene sentido desde el punto de vista de la relativa debilidad del nivel regional en Chile. Tal como identificaron Hooghes y Marks (2010) los niveles de autoridad regional son todavía bajos, ya que los gobiernos regionales en Chile son de reciente data y su fortalecimiento ha avanzado lentamente. Del mismo modo, la desconcentración del aparato del Estado en seremis tampoco representa una herramienta propiamente descentralizadora.

De esta manera, crear una región no favorece significativamente la autonomía regional, dado que la configuración del Estado sigue concentrando las competencias en el gobierno central, especialmente en el ámbito fiscal (OECD, 2017), lo que hace difícil para la autoridad regional incidir significativamente en el desarrollo territorial de sus localidades.

Sin embargo, existen otras dimensiones, como la legitimidad democrática donde la creación de regiones sí puede estar teniendo un efecto de mayor relevancia, lo que explicaría la facilidad con que estas iniciativas recogen apoyos políticos. En este sentido, no deja de ser llamativo que la alegría de las regiones recientemente creadas venga acompañada de una crítica al centralismo que “aun así” no permite a las regiones un autogobierno verdadero.

V. Conclusiones

Este reporte comprende un estudio de caso de la política de creación de nuevas regiones en Chile durante las últimas décadas. El objetivo es caracterizar las distintas dimensiones del proceso e interrogar acerca de si es o no una política pública que tenga efectos en el desarrollo territorial de las nuevas regiones.

Todo indica que el fenómeno está más impulsado por factores históricos que operan como una suerte de “revancha” contra la regionalización emprendida en la década de 1970 y donde la latencia de las provincias preexistentes vuelve a la carga para defender su identidad particular.

Este rasgo identitario ha movilizadado a las élites regionales y a sus representantes nacionales, facilitando el avance de estos proyectos, generando un ambiente favorable a nuevas demandas provinciales para obtener el estatus de región en los años venideros. En este sentido, los criterios técnicos incorporados han sido considerados de manera muy flexible ante la presión política generada sobre el Gobierno y el Congreso por las provincias.

El cambio jurisdiccional parece haber tenido efectos positivos en la región de Los Ríos, que muestra un avance en desarrollo económico, desarrollo humano y seguridad pública, aunque el costo fiscal ha sido mayor al estimado. En el caso de Arica y Parinacota, el cambio de provincia a región no parece haber tenido mayor impacto en su senda de desarrollo. Por su parte, en el caso de Ñuble todavía no contamos con demasiada evidencia, pero al menos hasta ahora parecen haberse calibrado mejor sus costos fiscales (probablemente por aprendizaje de experiencias anteriores).

Es importante señalar que esto no implica que deban descartarse a priori las nuevas demandas provinciales. El ajuste político-administrativo puede colaborar desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones. Considerando los costos económicos implicados, y que la fragmentación regional no es comparativamente alta en términos de superficie de las regiones, sí lo es dada la escasez de población de la mayoría de ellas.

Sin embargo, hay que tener en consideración que el aporte de estas medidas parece ser bajo desde el punto de vista de los objetivos de la descentralización, que no es otro que producir desarrollo territorial. Aunque todavía falta generar evidencia más contundente que permita medir el efecto de estas medidas en dimensiones como la eficiencia del gasto público, los eventuales efectos de centralismo intrarregional, planificación e inversión pública, para tener una medida más precisa relativa al tipo de desarrollo que las regiones sí pueden producir por sí mismas.

El proceso descentralizador chileno ha tenido avances sostenidos, pero extremadamente lentos (PNUD, 2014). No presenta problemas de dirección, pero sí de ritmo. Y en ese contexto, los cambios jurisdiccionales pueden tener un efecto de *placebo*, toda vez que distraen energía legislativa y recursos económicos que podrían utilizarse mejor en otras reformas y políticas descentralizadoras especialmente en el ámbito administrativo y fiscal (Irrázaval et al., 2020), que es la tendencia mundial (Rodríguez-Pose, A., & Gill, N., 2003), y donde todavía queda mucho por avanzar.

Bibliografía

1. Ábalos, José. (2000). El Proceso de Descentralización en Chile 1973-1999: Antecedentes, avances y desafíos. Subdere. [Enlace](#).
2. Alesina, A. & Spolaore, E. (2003) The Size of Nations. The MIT Press.
3. Álvarez, R., Donoso, K., Valdivia, V. (2012) La alcaldización de la política: Los municipios en la dictadura pinochetista. LOM. Santiago. [Enlace](#).
4. Arenas, F., Hidalgo, R., Orellana, A., & Aliaga, G. (2007). Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político administrativas regionales en Chile. En Camino al Bicentenario Propuestas para Chile (pp. 349-374). Santiago de Chile: Centro UC Políticas Públicas. [Enlace](#).
5. Balbontín, , Escobar, Seeman, A. (2017) Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Santiago. [Enlace](#).
6. Boisier, Sergio (1992). Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros. ILPES. Serie Ensayos - ILPES No. 17. [Enlace](#).
7. Cartes M., Armando (Ed.) (2020) Región y Nación: La Construcción provincial de Chile Siglo XIX. Editorial Universitaria. Santiago. [Enlace](#).
8. Convención Constitucional de Chile (2022) Propuesta de Constitución Política de la República. Chile. [Enlace](#).
9. Decreto de Ley 575 de 1974 [Ministerio del Interior]. Regionalización del país. 13 de julio de 1974.
10. Delpiano, Adriana (1 noviembre 2005) “La creación de nuevas regiones no es para descentralizar más el país”. El Mostrador.
<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2005/11/01/la-creacion-de-nuevas-regiones-no-es-para-descentralizar-mas-el-pais/>
11. De Ramón, Armando (2000) Historia de Chile. Catalonia. Santiago.
12. Estefane, Andrés. (2017). Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. En Jaksic, I. & Rengifo, F. (Ed.), *Historia política de Chile 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*. (pp. 87-138).
13. Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 99(3), 327–346. [Enlace](#).
14. Hooghe, Marks & Schakel (2010) The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies. Routledge. London. [Enlace](#).
15. Instituto de Geografía PUC. (2003) Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país. Subdere. [Enlace](#).
16. Irrarázaval, I., Aninat, I., Rodríguez, J. & Razmilic, S. (Ed). (2020) “Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile”. Centro de Estudios Públicos. Santiago. [Enlace](#).

17. Kingdon J. W. (2004). *Agendas alternativas and public policies* (2nd Ed.). Addison-Wesley. New York.
18. Ley 20.174 de 2007. Crea la XIV región de Los Ríos y la provincia de Ranco en su territorio. *Diario Oficial*. 5 de abril, 2007.
19. Ley 20.175 de 2007. Crea la XV región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá. *Diario Oficial*. 11 de abril, 2007.
20. Ley 21.033 de 2017. Crea La XVI región de Ñuble y las Provincias de Diguillín, Punilla e Itata. *Diario Oficial*. 5 de septiembre, 2017.
21. Marcel, Mario (2012) Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena. CIEPLAN. [Enlace](#)
22. Mondaca, Gabriela (27 enero 2022) Dos nuevas regiones para Chile: La iniciativa que busca consagrar a Chiloé y Aconcagua como entidades territoriales autónomas. *La Tercera*. (<https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/dos-nuevas-regiones-para-chile-la-iniciativa-que-busca-consagrar-a-chiloe-y-aconcagua-como-entidades-territoriales-autonomas/Y5G7IN7OHNAWNIYREB3HHF3QGU/>).
23. OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. [Enlace](#).
24. OECD (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/how-life-2015-en>.
25. PNUD (2014). *Gobiernos subnacionales y descentralización*. En *Auditoría de la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [Enlace](#).
26. PNUD (2018). *Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [Enlace](#).
27. Prud'homme, Remy (1995) *The Dangers of Decentralization*. *The World Bank Research Observer*, Volume 10, Issue 2, August 1995, Pages 201–220. [Enlace](#).
28. Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). *The Global Trend towards Devolution and its Implications*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 333–351. <https://doi.org/10.1068/c0235>.
29. Universidad de Concepción (2014) *Línea Base, consideraciones y propuestas técnicas para determinar pertinencia de creación de nueva Región de Ñuble*. Subdere. [Enlace](#).
30. Vial M. (ed.) (2019) *Capítulo I: Introducción*. En: *Índice de desarrollo regional IDERE 2019*. Santiago de Chile, RIL Editores. [Enlace](#).