



MIRADAS PAÍS

VOL. 12

**Repensar la división
político-administrativa del país
desde una coordenada biocultural**

MIRADAS PAÍS VOL. 12
**Repensar la división político-administrativa
del país desde una coordenada biocultural**

Crédito de la imagen de portada:

Vista de Ñirehuao. Fotografía de Ricardo Alvarez, 2019.

Autores:

©Fundación Superación de la Pobreza, 2022

Dirección Propuestas País:

Mauricio Rosenblüth

Equipo de investigación de Rimisp:

Ignacia Fernández

Lola Hiernaux

Editora:

Jennifer Abate

Diseño y diagramación:

Carlos Muñoz

ÍNDICE

Presentación _____ P 4

Introducción _____ P 5

Discusión y recomendaciones _____ P 12

Bibliografía _____ P 16

Anexos _____ P 18



PRESENTACI3N

El aío pasado entregamos al país nuestro sexto volumen de *Umbrales Sociales para Chile*, un documento que contiene nuestras apuestas y propuestas de política pública. Cada entrega de esta serie ha incluido diagn3sticos y recomendaciones para superar la pobreza que aún afecta a importantes sectores de nuestra sociedad desde coordenadas de equidad e integraci3n social.

Para superar la pobreza, en su sentido amplio y multidimensional, resulta necesario rediseñar parte importante de nuestra arquitectura de políticas públicas y sociales en particular, manteniendo las cosas que se han hecho bien y resarcido aquellas l3gicas y concepciones que han provocado fracturas en la convivencia y profundas brechas sociales que nos han distanciado peligrosamente. En esa direcci3n, por ejemplo, debemos revertir los procesos de segregaci3n y estigmatizaci3n social que han experimentado las personas en pobreza por medio de políticas y programas sistemáticos que favorezcan la inclusi3n y la cohesi3n social.

No podemos transformar la realidad que desconocemos. Por ello desde sus orígenes la instituci3n ha mantenido un compromiso constante por ampliar y enriquecer la mirada del fenómeno de la pobreza y su superaci3n.

En línea con lo anterior hemos seálado que la pobreza no puede ser leída fuera de su contexto. La pobreza es un fenómeno que evoluciona históricamente y que se manifiesta de maneras muy concretas a nivel territorial. No es solo una curva que crece o decrece a lo largo de una serie de encuestas, a partir de un puñado pequeño de indicadores. La pobreza es un fenómeno histórico, social, político, cultural, económico que requiere ser revelado, discutido y especificado en cada localidad, territorio y regi3n.

A través de la serie Miradas País queremos seguir aportando a la comprensi3n de la pobreza desde dichas claves como una condici3n esencial para enfrentar el desafío de superarla en el Chile que se nos viene: uno más descentralizado, con un cambio climático en pleno desarrollo, cuya ciudadanía exige mayor participaci3n y transparencia, que anhela mayor inclusi3n y cohesi3n y formas complementarias e innovadoras de prospectar y encarar el desarrollo.

Como una manera de profundizar en lo planteado previamente decidimos publicar íntegramente las aportaciones realizadas por nuestras y nuestros colaboradores y amigos durante el proceso de elaboraci3n de los *Umbrales Sociales para Chile 2021*.

En esta oportunidad les presentamos el texto preparado por Ignacia Fernández y Lola Hiernaux del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), quienes han estudiado los efectos y oportunidades que encierran diversos modelos de divisi3n político-administrativa para la gobernanza y el desarrollo local, con base en el patrimonio biocultural. Esperamos que la lectura de este texto aporte a la discusi3n sobre la pobreza y las opciones de desarrollo para las comunidades a nivel local.

Fundaci3n Superaci3n de la Pobreza

INTRODUCCIÓN

Un actor clave en la promoción del desarrollo territorial es el municipio, la institución pública más cercana a la ciudadanía y encargada de la administración de las comunas, que representan la base de la división político-administrativa de Chile. Conocidas son las demandas municipales por contar con más atribuciones y recursos para pasar de ser administraciones locales a “auténticos gobiernos locales”. Estas demandas están sólidamente fundadas en las muy desiguales capacidades y recursos humanos, administrativos y financieros con que cuentan los distintos municipios del país y el evidente correlato que estas diferencias tienen con la capacidad de provisión de servicios y las consecuentes brechas territoriales de desarrollo.

Menos conocidos —y en realidad prácticamente ausentes en el debate— son los argumentos que vinculan la desigual capacidad de provisión de servicios y la existencia de brechas de acceso y calidad con la existencia de una estructura político-administrativa que no considera una subdivisión menor al municipio. En lo que sigue proponemos que esta subdivisión permitiría acercar la acción del Estado y promover la participación social en territorios pequeños, rurales y aislados¹ que en muchas ocasiones son desatendidos por municipios de gran extensión territorial que no cuentan con los recursos ni las capacidades para atender las demandas y necesidades de territorios distantes de la cabecera municipal, lo que replica el centralismo a escala intramunicipal.

Evolución de la división político-administrativa de Chile y otras reformas que estructuran las atribuciones y capacidad de gestión municipal

Chile cuenta en la actualidad con 16 regiones, 52 provincias y 346 comunas. El origen de la actual estructura político-administrativa de Chile data de los primeros meses de la dictadura (diciembre de 1973), cuando se creó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, Conara, y se dividió el país en 13 regiones político-administrativas, las que a su vez se segmentaron en provincias y estas últimas en comunas.

Para esta división la Conara tuvo en cuenta criterios relacionados con aspectos geográficos y de recursos naturales de tipo permanente; criterios de tipo funcional que incluyen el sistema de centros poblados, de transportes y comunicaciones, sectores productivos y servicios a nivel nacional; criterios administrativos que establecieron la jerarquía de los centros poblados y la organización territorial de las instituciones; factores socioculturales como las dinámicas de los habitantes de los extremos del país y factores relacionados con la seguridad nacional que consideran áreas limítrofes extremas, áreas económicamente deprimidas y áreas que constituyen “espacios” dentro del territorio nacional (Instituto de Geografía UC, s/f).

En lo que corresponde al nivel local esta nueva división político-administrativa prácticamente no establece diferencias respecto de la organización de las comunas que data de 1891, año en que se publicó la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, más conocida como Ley de Comuna Autónoma, que estableció a las comunas como unidades básicas de la división territorial, gobernadas por municipalidades con autonomía respecto al poder central, y que dividió al país en 297 comunas.

¹ Siguiendo los criterios de ruralidad propuestos por la OECD, las áreas rurales representan el 83% del territorio nacional. Del total de comunas del país, 185 comunas son predominantemente rurales y 78 mixtas, es decir, urbano-rurales.

Donde sí existen cambios importantes es en lo que dice relación con las funciones y atribuciones de las municipalidades. Con el comienzo de la dictadura estas perdieron su autonomía política, la que no recuperaron hasta 1992, tras el retorno de la democracia. Sin embargo en forma paralela se ampliaron sus funciones administrativas. Primero con el Decreto Ley N°1.238 de 1976 y luego con la Ley N°18.695 de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), que definió a las municipalidades como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsables de la administración superior de cada comuna, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Asumen así tareas como la gestión de subsidios sociales, funciones de planificación de las inversiones, ordenamiento territorial y aseo, entre otras.

Para financiar estas nuevas atribuciones en 1979 se promulgó el Decreto Ley N°3.063 sobre Rentas Municipales, que otorga a las municipalidades ingresos propios provenientes de impuestos prediales, patentes comerciales, de vehículos y permisos de circulación, y crea el Fondo Común Municipal (FCM), un fondo redistributivo y de compensación entre los recursos municipales. Más tarde, a partir de 2006, el FCM comienza a recibir un aporte fiscal directo².

De este periodo data también la desconcentración de los servicios de salud y educación, que tuvo lugar durante la década de los ochenta y que significó el traspaso de la atención primaria de salud y de los establecimientos públicos de educación a la administración municipal. Estas reformas estuvieron orientadas por principios de modernización y reducción del aparato central del Estado. En el caso de la educación también por un principio de libre competencia, pues junto con la desconcentración de la educación pública se creó una nueva figura, la de establecimientos particulares con subvención estatal que compiten por matrícula con la educación municipal (Serrano, Fernández y Pavez, 2001).

En lo que corresponde a la división político-administrativa, nuevos cambios tienen lugar a partir de 1991, cuando se instalaron las municipalidades de Independencia, Recoleta, Cerrillos, Lo Barnechea, Vitacura, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, El Bosque y Huechuraba en la región Metropolitana, todas correspondientes a comunas creadas en la década de los ochenta.

Entre 1994 y 1996 se crearon siete comunas tras haberse evaluado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Subdere, 42 solicitudes recibidas entre 1992 y 1993. Estas fueron Padre Hurtado, Concón, Chillán Viejo, San Rafael, San Pedro de la Paz, Chiguayante y Padre Las Casas. Finalmente en 2004 se crearon cuatro comunas más tras la recepción y evaluación de 23 peticiones entre 1994 y 2004. Estas fueron Alto Hospicio, Hualpén, Alto Bío Bío y Chol Chol (Subdere, 2008).

Para efectos del análisis y propuestas que nos competen, otros cambios claves en la capacidad de gestión municipal que tuvieron lugar en este periodo fueron i) la creación de nuevas oficinas en ámbitos tales como el desarrollo económico local, la juventud, el empleo, la protección de derechos de infancia y las oficinas de la mujer, que surgieron al alero de programas públicos de carácter nacional, pero permitieron acercar esta oferta pública a los territorios y hacerlo con coherencia territorial; ii) nuevas facultades para el asociativismo municipal y reformas tendientes a fortalecer la participación ciudadana, que resultaron en importantes —aunque aisladas— innovaciones en la gestión local a través de programas de presupuestos participativos y otras iniciativas tendientes a acercar la gestión del municipio a los territorios³.

² A partir de la Ley 20.033 Art. 4° N°9 (D.O. 01/07/2005) que modifica el título V, artículo 35 del Decreto Ley N° 3.063 de 1979.

³ Ejercicios de sistematización y reconocimiento de estas prácticas fueron desarrollados durante la década del 2000, primero por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Superación de la Pobreza (2003), luego por la Corporación Innovación Ciudadana (2009) y la Subdere (País Municipal, 2004 y Territorio Chile, 2008-2010).

Actualmente se mantienen vigentes aproximadamente sesenta demandas de creación de nuevas comunas, algunas de las cuales han sido evaluadas, pero no cumplen con los criterios técnicos, y otras cuya presentación a la Subdere se encuentra incompleta, por lo que no han sido objeto de evaluación. Rahue en Osorno y Alerce en Puerto Montt son algunos casos emblemáticos que se encuentran en esta última categoría⁴.

Aunque la decisión final de crear una nueva comuna es de exclusiva iniciativa presidencial, la Subdere ha desarrollado un conjunto de criterios para apoyar esta decisión con argumentos técnicos⁵. Entre estos se encuentran la necesidad de acercar los servicios básicos y la autoridad a la comunidad, maximizar y hacer eficiente el uso de los recursos, asegurar la participación de la comunidad, mejorar la representatividad territorial de las autoridades locales, afianzar la soberanía nacional mediante una mejor presencia del Estado en el territorio y reconocer la expresión territorial de las identidades culturales (Subdere, 2008). Llama la atención que en materia poblacional el criterio definido es el de “crecimiento de la población del territorio propuesto como comuna” (Subdere, 2011), lo que va en la lógica contraria de lo que acá proponemos: ampliar la presencia del Estado en territorios de baja densidad poblacional.

Según concluye una evaluación ex post de la creación de nuevas comunas entre 1994 y 2004 (Subdere, 2008), la percepción global de la ciudadanía acerca de los cambios que tienen lugar en el territorio y la gestión municipal mejora tras la creación de las comunas y la instalación del municipio correspondiente. Sin embargo la evaluación no entrega evidencia significativa de una mejor distribución de recursos públicos ni de cambios positivos y sostenidos en materia de indicadores socioeconómicos y capacidades institucionales en todo el grupo de comunas estudiadas. Estos resultados son indicativos de la positiva valoración que asigna la ciudadanía a la mayor cercanía del gobierno local, lo que no necesariamente se condice con un cambio en las condiciones objetivas de gestión.

En efecto la creación de nuevas comunas no resuelve la excesiva extensión territorial y baja densidad poblacional que siguen teniendo muchos territorios comunales (Tabla 1) y que dificulta las condiciones de gestión. Más del 73% de la población vive en comunas con un promedio de densidad de menos de 76 habitantes por kilómetro cuadrado.

⁴ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/05/10/947303/64-barrios-o-localidades-del-pais-han-ingresado-una-solicitud-para-convertirse-en-una-nueva-comuna.html>, consultado el 2 de agosto de 2021.

⁵ Estos criterios se encuentran contenidos en la Política de Estructuración Territorial de Comunas (1998) y su posterior revisión en la Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (2011).

Tabla 1. Porcentaje de población, superficie y densidad promedio de las comunas chilenas

Rango poblacional municipal ⁶	N° de municipios	Población promedio (hab)	Superficie promedio (km ²)	Densidad promedio (hab/km ²)	% de municipios	% de población
Más de 500.000	3	575.887	88	11.157	0,9%	8,9%
Entre 200.000 y 500.000	21	281.464	3.052	2.793	6,1%	30,4%
Entre 100.000 y 200.000	40	140.702	2.482	5.443	11,6%	28,9%
Entre 50.000 y 100.000	27	71.968	1.600	1.031	7,8%	10,0%
Entre 20.000 y 50.000	82	31.262	2.854	76	23,8%	13,2%
Entre 10.000 y 20.000	85	14.445	2.797	40	24,6%	6,3%
Entre 5.000 y 10.000	48	7.363	3.029	18	13,9%	1,8%
Menos de 5.000	39	2.466	5.291	5,6	11,3%	0,5%
Nacional	345	56.378	720.030	27	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos censales 1992, 2002, 2017.

La creación de nuevas comunas tampoco resuelve la falta de mecanismos de coordinación vertical (y horizontal) que contribuyan a enfrentar adecuadamente la provisión de bienes y servicios públicos para el conjunto de las y los habitantes del país, independientemente del territorio en que habiten. En una lógica donde las políticas públicas “bajan” a los territorios desde el nivel central del Estado a los territorios a través de los municipios, la capacidad de respuesta estatal se basa fuertemente en la capacidad de respuesta municipal que, como hemos visto, encuentra dificultades para desplegarse en espacios territoriales muy extensos. Como lo observa la OECD en su informe de desarrollo territorial sobre Chile (2009), estructuras administrativas jerárquicas tradicionales como la chilena son inadecuadas para administrar políticas de base territorial. Por el contrario, la propuesta de la OECD (2006) consiste en promover mecanismos de gobernanza multinivel, como los implementados en las políticas rurales de Canadá o Reino Unido, mediante estrategias de coordinación de organismos públicos a nivel nacional y a nivel local, y de estos organismos con las necesidades y aspiraciones de la población local.

Un ámbito particularmente crítico se encuentra en el Sistema Nacional de Inversiones. Los municipios, sobre todo los municipios rurales y de menores ingresos, no tienen capacidad suficiente para planificar su gestión territorial de forma autónoma y dependen fuertemente de los recursos que logren aprobar en el SNI. Pero se encuentran con que el principal criterio de evaluación del SNI es la rentabilidad social, cuyos indicadores ponderan fuertemente el número de personas beneficiadas, que en muchas ocasiones no consiguen satisfacer los proyectos localizados en zonas rurales escasamente pobladas y aisladas. Junto con lo anterior, el SNI se centra en proyectos individuales y carece de mecanismos para evaluar integralmente proyectos interconectados que pueden responder a una estrategia más amplia de desarrollo territorial (Región Activa, 2008). Por el contrario, países como Alemania cuentan con mecanismos de evaluación ex ante de proyectos, como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación de Impacto Territorial (EIT). Esta última permite resolver de manera temprana si un proyecto concuerda con los criterios de ordenamiento territorial y “cómo diferentes proyectos territorialmente relevantes que concurren en un territorio pueden ser coordinados desde la perspectiva del ordenamiento territorial” (Región Activa, 2008, p. 19). Según las estadísticas oficiales, poco menos del 13% de la población nacional habitaba en zonas rurales.

⁶ Los datos de esta tabla excluyen la comuna Antártica, cuya extensa superficie distorsiona los promedios de densidad.

No obstante, siguiendo criterios internacionales como el propuesto por la OECD, casi el 30% de la población es rural. Esta invisibilización de lo rural no es solo estadística. Así lo advierte la Política Nacional de Desarrollo Rural (2020) cuando señala que “Chile es más rural de lo que se piensa; lo rural no está desapareciendo, lo que ha sucedido es que ha sido tradicionalmente subvalorado tanto en su dimensión como en su potencial de desarrollo para el país”. De lo anterior resulta la existencia de fuertes brechas entre zonas urbanas y rurales que esta propuesta busca contribuir a resolver.

La experiencia internacional. ¿Cómo se organizan las unidades administrativas menores en otros países?

A diferencia de lo que ocurre en Chile, la organización territorial en otros países incorpora unidades territoriales y administrativas menores que el equivalente a las comunas y los municipios chilenos.

El Estado unitario regional o autonómico español se organiza en comunidades autónomas, provincias y municipios. Su división político-administrativa menor son los 8.131 municipios que gozan de autonomía y personalidad jurídica para gestionar sus intereses. Dejando fuera los seis municipios de más de 500 mil habitantes, la densidad poblacional promedio de los municipios españoles es de 172 habitantes por kilómetro cuadrado, con 4.896 habitantes y 62 km² de superficie en promedio (Anexo).

Desde 1924 en España existen, además, entidades de ámbito territorial inferior al municipio (Eatim) llamadas —dependiendo de la comunidad autónoma donde se creen— entidad local menor o autónoma, parroquia rural, entidad municipal descentralizada o junta vecinal. Se cuentan 3.725 entidades con personalidad jurídica de ámbito territorial inferior al municipio⁷, que se caracterizan por constituir un “núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio”⁸.

Por su parte Francia es un Estado regional que se organiza, desde sus leyes de descentralización de 1982, en colectividades territoriales de tres niveles, que poseen autonomía de gestión y consejos de administración elegidos democráticamente. La escala administrativa menor se compone de comunas, seguida por los departamentos y las regiones. A estos tres niveles de administración formal se agregan las estructuras de cooperación intercomunal, estratos intermedios entre comunas y departamentos, que si bien no son considerados colectividades territoriales, tienen asambleas deliberantes con representantes elegidos de las comunas que articulan.

En la base de la división administrativa francesa se encuentran 34.698 comunas⁹ (cifra a marzo de 2021), un número que fluctúa en la medida que se fraccionan o se fusionan comunas existentes. Llama la atención que la mayor parte de ellas cuenta con menos de cinco mil habitantes y que el 76% de la población vive en comunas de menos de cincuenta mil habitantes. En Chile esa cifra es menor al 22%.

Además de estas experiencias europeas, también en América Latina existen Estados unitarios que cuentan con unidades administrativas menores al municipio. Por ejemplo Perú, un Estado unitario y descentralizado cuyo proceso de transferencia de competencias ha sido muy similar en su diseño al proceso que se ha implementado en Chile, se organiza territorialmente en departamentos, provincias, distritos y centros

⁷ https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/219_Estudio-Registro-Entidades-Locales-INTERNET.pdf

⁸ Real decreto ley que aprueba el Estatuto Municipal <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1924-2607>

⁹ Incluyendo los territorios de ultramar, fuera de Europa continental.

poblados. Las tres organizaciones de gobierno local están a cargo, respectivamente, de municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado menor. Las funciones delegadas a la municipalidad de centro poblado dependen de la ordenanza provincial que las crea, para lo cual deben tener una poblaci3n de más de 500 habitantes mayores de edad, contar con un espacio geográfico y tener un ente administrador creado por la Municipalidad Provincial.

Existen 196 provincias, 1.879 distritos y 2.658 centros poblados, y no todo punto del territorio peruano pertenece a un centro poblado menor, pero sí a un distrito, equivalente funcional de las comunas chilenas. Casi el 58% de los distritos tiene menos de cinco mil habitantes, mientras que la poblaci3n promedio por distrito, incluyendo los cuatro de más de 500 mil habitantes, es de 15.593 habitantes (Anexo).

En síntesis, el análisis de las cifras que resultan de los tres casos expuestos en comparaci3n con Chile muestra que cerca del 58% de los distritos de Perú tiene menos de cinco mil habitantes, porcentaje que para las comunas de Francia es de 93,8% y para los municipios en España es de 83,7%. En cambio solo el 11,3% de los municipios de Chile tienen menos de cinco mil habitantes. Estas unidades administrativas incluyen en Perú el 7,5% de la poblaci3n del país, en Francia el 37,5% y en España el 12,7%. En Chile estas comunas concentran solo el 0,5% de la poblaci3n. Esto implica que en estos países hay entre 15 y 75 veces más habitantes que viven en unidades administrativas poco pobladas que en Chile.

La sola diferencia estadística permite sostener la relativa imposibilidad, en el caso de Chile, de atender a través del municipio a un número mucho mayor de habitantes, que en muchas ocasiones se encuentra, además, altamente disperso en el territorio.

Funciones de las escalas de gobierno local y sublocal

La tensi3n entre el beneficio de tener unidades menores de administraci3n y representaci3n, más cercanas y descentralizadas, y el potencial costo de esta estructura adicional o la duplicidad de funciones es una preocupaci3n legítima a tener en cuenta. La ley peruana, como criterio de asignaci3n de competencias, señala que “el gobierno más cercano a la poblaci3n es el más id3neo para ejercer la competencia o funci3n”, lo que implica delegar la competencia al gobierno local toda vez que este sea eficiente para ejercerla¹⁰.

De manera general para España se estima que la existencia de unidades menores no implica gastos de funcionamiento o de estructura significativos. El gobierno de las Eatim es reducido, con una alcaldía pedanea y un concejo o junta acotada. La estructura administrativa y funcionarios suelen ser compartidos con el ayuntamiento (municipio de escala inmediatamente superior) o con otras entidades agrupadas. Cuando los costos de prestaci3n de servicios son altos se atribuye a la baja densidad poblacional o distribuci3n territorial aislada más que a la gesti3n descentralizada (INAP, 2012).

La Tabla 2 resume las funciones y competencias que estas entidades locales y sublocales cumplen en los casos de Perú y España.

¹⁰ Ley Orgánica de Municipalidades, título V. https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10939/PLAN_10939_Ley_Org%C3%A1nica_de_Municipalidades_2011.pdf

Tabla 2. Funciones de los gobiernos locales y sublocales en España y Perú

	Escala local¹¹	Escala sublocal
Perú	<p>Municipalidad distrital</p> <p>Competencias específicas o compartidas en las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Organización del espacio / uso del suelo. · Servicios públicos locales (salud y saneamiento, transporte, educación, seguridad, abastecimiento, parques, defensa y promoción de derechos, desarrollo económico local). · Protección y conservación del ambiente. · Desarrollo económico local (infraestructura y planeación, fomento, inversión, empleo, emprendimiento, desarrollo rural). · Participación vecinal. · Servicios sociales locales (pobreza y riesgo social, bienestar e inclusión). · Lucha contra el consumo de drogas. 	<p>Municipalidad de centro poblado</p> <p>Cuando existe municipio de centro poblado se le delegan las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Administración del registro civil. · Organización de centros de abasto. · Promoción de ferias artesanales · Formulación y ejecución presupuestaria. · Organización de botiquines y postas médicas. · Mantenición de puentes y caminos. · Limpieza pública. · Organización del servicio de agua potable. · Cuidado y mantención del recurso hídrico. · Reforestación. · Administración de cementerios. <p>Además la escala superior puede delegarle otras competencias en su ordenanza provincial toda vez que hacerlo resulte factible y eficiente.</p>
	<p>Municipio</p> <p>Además de las competencias delegadas por las comunidades autónomas los ayuntamientos municipales ejercen competencias específicas en las materias siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Seguridad en lugares públicos. · Transporte público y orden del tráfico. · Protección civil. · Incendios. · Orden y gestión urbanística. · Promoción y gestión de viviendas. · Gestión de parques y jardines. · Gestión de caminos y vías urbanas/rurales. · Patrimonio histórico-artístico. · Protección del medio ambiente. · Abastos, ferias, mercados. · Protección de la salubridad pública. · Participación en atención primaria de salud. · Cementerios y servicios funerarios. · Servicios sociales / promoción / reinserción. · Suministro de agua y alumbrado público. · Limpieza, tratamiento de residuos, alcantarillado y aguas residuales. · Cultura y deportes, ocio y turismo. · Participación en la programación y administración de la enseñanza. 	<p>Entidad de ámbito territorial inferior al municipio (Eatim)</p> <p>Las competencias de las Eatim se regulan principalmente con leyes de la comunidad autónoma o región a la que pertenecen. La ley que las rige establece pocas reglas básicas sobre ellas, relativas a su constitución, órganos de gobierno y elección de sus miembros.</p> <p>Las competencias asignadas principalmente persiguen institucionalizar la participación y representación de intereses exclusivos de las poblaciones aisladas de las Eatim y el acceso a los procedimientos e instrumentos de planificación. Las normas de las comunidades autónomas son mayoritariamente escuetas en las competencias asignadas y contemplan una base común sintetizada en los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Administración y orden patrimonial. · Conservación y mantenimiento de caminos rurales y bienes de uso y servicio público (aseo, festividades, fuentes y abrevaderos). · Prestación de servicios y ejecución de obras de interés exclusivo. · Vigilancia.
España		

Fuente: elaboración propia.

¹¹ Existen en Perú competencias municipales compartidas por el gobierno distrital y provincial y competencias exclusivas de las municipalidades distritales o provinciales para cada uno de estos puntos.

Para ambos casos el cuadro comparativo revela que las unidades inframunicipales requieren de una estructura más ligera pues las tareas asignadas son acotadas frente a las de la escala municipal. En el caso de Francia, aunque la unidad menor es el municipio (y no las *Eatim* o municipios de centro poblado menor como en España y Perú) y todas las colectividades territoriales (comunidades, departamentos y regiones) reciben la cláusula de competencia general sobre los asuntos de su nivel territorial, también ocurre que el comunal es un gobierno relativamente menos complejo y pesado. Las principales competencias ejercidas a ese nivel son relativas a materias de urbanismo, vivienda, medio ambiente y escuelas parvularias y básicas. A partir de estas experiencias a continuación se propone un conjunto de criterios para avanzar, en Chile, hacia una mejor capacidad de gestión y distribución territorial a escala submunicipal, capaz de atender pertinentemente a las demandas, necesidades y expectativas de quienes habitan en territorios de baja densidad poblacional, como son los territorios bioculturales rurales.

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Una propuesta de creación de una escala territorial submunicipal

Los criterios y propuestas que presentamos buscan contribuir con dos objetivos estratégicos claves de todo proceso de descentralización: la mayor eficiencia, economía y eficacia de la gestión pública a nivel local y su contribución al fortalecimiento democrático y la disminución de las inequidades.

Criterios para la creación de unidades territoriales submunicipales

Desde una lógica técnico-administrativa (gestión pública) la evidencia y los argumentos previamente expuestos invitan a repensar el tamaño de las unidades administrativas en que actualmente se organiza la distribución territorial del país. Aunque el foco de esta propuesta está en la escala local, proponemos que un modelo de gestión territorial adecuado para satisfacer las demandas y necesidades de provisión de bienes y servicios del conjunto de la población nacional se haga cargo de las necesidades de agregación municipal en lo que la literatura conoce como territorios funcionales (Tolbert y Killian, 1987) y, al mismo tiempo, de desagregación en unidades administrativas menores, como distritos o centros poblados, que proponemos llamar asentamientos rurales.

Desde una lógica de identidad biocultural esta propuesta permite incluir criterios que recojan la historicidad peculiar e identidad de los vínculos supra y subterritoriales, considerar las dinámicas de capital y tejido social, además de atender al patrimonio e identidad de las comunidades y su consecuente forma de habitar el territorio, tanto en su particularidad biológica como en el vínculo, significado y tradiciones culturales vivas con ese espacio físico y social.

Finalmente, un tercer criterio fundamental es el del fortalecimiento democrático, que se realiza mediante el incremento de las instancias y mecanismos de participación política y social en los asuntos públicos locales, y que contribuye, por un lado, a incrementar la identificación de la ciudadanía con la gestión municipal, y por otro a fortalecer las capacidades cívicas de quienes habitan el espacio local.

Antes de avanzar en la formulación de propuestas es necesaria una breve referencia a la necesidad de abordar también el nivel supralocal. Berdegué et al. (2011) definen un territorio funcional como “un conjunto geográficamente continuo de comunas dentro del cual un porcentaje importante de los habitantes se desplazan regularmente para trabajar”. Aunque dicho territorio se puede conceptualizar como un mercado laboral, un territorio funcional es el lugar donde las personas viven y por ende donde acceden a

servicios como la educación primaria y secundaria, los cuidados básicos de salud, la recreación y el comercio cotidiano, entre otros. Aunque lo que se mide para delimitar territorios funcionales son interacciones laborales, estas reflejan muchas otras situaciones cercanas a la noción del territorio como un espacio socialmente construido, como las decisiones de las personas sobre su lugar de vivienda, las decisiones de las empresas y empleadores sobre dónde invertir y dónde establecerse, las decisiones de inversión pública en caminos y servicios de transporte, los sistemas de género, la etnia a la que se pertenece y otras instituciones formales e informales que afectan las decisiones de emplearse o de emplear. En consecuencia, para complementar la lógica de acceso a bienes y servicios públicos de cercanía que se desarrolla en esta propuesta la invitación a revisar también la escala de gestión supralocal tiene un potencial importante para contribuir a promover procesos de desarrollo socioeconómico más pertinentes a las dinámicas territoriales reales.

Dos alternativas de diseño de unidades administrativas menores

Respecto de las unidades administrativas menores proponemos explorar dos alternativas, cada una con sus fortalezas y desventajas (Tabla 3). La primera consiste, como en el modelo peruano, en crear unidades administrativas política y financieramente independientes, como municipios de asentamientos rurales; la segunda implica crear oficinas desconcentradas de los actuales municipios, sin autonomía política ni financiera. En ambos casos la decisión para la creación de estas unidades descentralizadas o desconcentradas debe basarse en criterios de densidad poblacional y distancia de las cabeceras comunales¹².

Las funciones y atribuciones de los nuevos municipios de asentamientos rurales serán menores que las de los municipios comunales que hoy conocemos y se concentrarán en la provisión de servicios sociales básicos en forma directa, y a través de la formulación de proyectos de inversión. En consecuencia, el modelo de gestión de estos nuevos municipios será más ligero y tendrá una estructura de recursos humanos más pequeña que la de un municipio “tradicional”.

Tabla 3. Ventajas y desventajas de distintas alternativas para la creación de unidades administrativas menores

Alternativas propuestas	Ventajas	Desventajas
Municipios de asentamientos rurales (unidades administrativas descentralizadas)	<ul style="list-style-type: none"> · Legitimidad democrática. · Pertinencia territorial. · Potencial apertura de nuevos espacios de participación electoral y ciudadana. · Funciones y atribuciones acotadas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Necesidad de inversión en generación de capacidades técnicas. · Requerimientos adicionales en recursos humanos (no equivalentes a los municipios actuales).
Oficinas municipales desconcentradas	<ul style="list-style-type: none"> · Mejor capacidad potencial para la entrega de servicios de parte del municipio. · El número adicional de funcionarios públicos requeridos es marginal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se puede mantener la lógica centralista de criterios de priorización de inversión con que opera el municipio. · Menor legitimidad democrática.

Fuente: elaboración propia.

¹² Para avanzar en la materialización de esta propuesta se recomienda basarse en los distintos ejercicios de construcción de tipologías municipales que han sido elaborados por la Subdere (2005, 2009 y 2015), que combinan criterios de densidad poblacional, porcentajes de pobreza y tasas de dependencia del Fondo Común Municipal, entre otros, para agrupar a los municipios según sus capacidades de gestión como autónomos, intermedios o críticos (Tabla 4 en Anexo). Es de esperar que la mayor parte de los municipios objeto de interés de esta propuesta se encuentre en las categorías de gestión intermedia o crítica.

En la revisi3n de las atribuciones y competencias que requerir3n estas nuevas unidades administrativas para fortalecer su capacidad de provisi3n de servicios en localidades subcomunales resulta fundamental reforzar aquellas tendientes a la promoci3n de procesos de participaci3n ciudadana vinculante a trav3s de mecanismos ya existentes, pero para cuya implementaci3n los municipios rurales carecen de recursos y capacidades de gesti3n. Experiencias documentadas de presupuestos participativos evidencian una capacidad importante para materializar inversiones en territorios comunales, distintos de la cabecera municipal. En efecto, varios procesos end3genos de presupuestos participativos muestran a los municipios jugando un rol m3s articulador y menos directivo (Montecinos, 2009), lo que va en l3nea con la propuesta de una mejor gobernanza del territorio y su potencial de contribuci3n para abordar problemas de inequidad territorial.

En el mismo sentido se recomienda explorar acciones tales como el despliegue de monitores comunitarios o la construcci3n de infraestructura comunitaria que pueda fungir al mismo tiempo como oficinas municipales deslocalizadas de la cabecera comunal y espacios de encuentro y organizaci3n ciudadana. Buenas pr3cticas en esta direcci3n se observan particularmente en el sector de la atenci3n primaria de salud, donde destacan experiencias de municipios que atienden a la pertinencia local de los programas y servicios, y que encuentran mecanismos para acercar la oferta p3blica a los territorios (Fern3ndez, 2003). Aunque se trata de experiencias aisladas y muchas veces descontinuadas por cambios en la conducci3n municipal, en ellas se encuentran claves interesantes para abordar la compleja pero necesaria tarea de acercar la gesti3n municipal a las y los habitantes del territorio.

Implicancias normativas, presupuestarias y program3ticas de la propuesta

Las alternativas propuestas tienen distintas implicancias normativas, presupuestarias y program3ticas.

En materia normativa, en el escenario constitucional actualmente vigente ambas alternativas requerir3n modificaciones a la Ley Org3nica Constitucional de Municipalidades, pues se requiere definir criterios para la creaci3n de municipios de asentamientos rurales u oficinas municipales desconcentradas, sus atribuciones, competencias y recursos humanos. En el primer caso la ley deber3 adem3s definir el mecanismo de elecci3n de sus autoridades, para lo que previamente se requiere de una reforma de la Ley Electoral.

La creaci3n de municipios de asentamientos rurales requerir3a tambi3n de una reforma a la Ley de Rentas Municipales para definir criterios de acceso a recursos propios y participaci3n del Fondo Com3n Municipal u otro mecanismo de compensaci3n.

En materia presupuestaria en ambos casos ser3 necesario revisar las partidas asignadas a los municipios para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para la gesti3n de estas nuevas unidades u oficinas desconcentradas. Se recomienda la creaci3n de un fondo especialmente asignado a estos fines, que puede provenir de una relocalizaci3n de parte de los recursos que en la actualidad se asignan a zonas extremas o localidades rezagadas. Los criterios de distribuci3n de este fondo podr3n elaborarse en forma conjunta con los gobiernos regionales.

Finalmente, en materia program3tica se recomienda desarrollar un programa de fortalecimiento y apoyo a la capacidad de gesti3n de las nuevas unidades en cualquiera de las dos alternativas propuestas. En l3nea con los esfuerzos tendientes al avance de la descentralizaci3n, este programa podr3 ejecutarse de manera descentralizada a trav3s de los gobiernos regionales.

La incorporación de los gobiernos regionales en los dos últimos niveles de modificaciones propuestas resulta de la ya mencionada importancia de promover nuevos y más sólidos mecanismos de gobernanza, que contribuyan a una mejor articulación de las políticas y estrategias nacionales, regionales y locales de cara a las demandas y expectativas de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- **Berdegúe, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A. y Bro, N. (2011).** Territorios Funcionales en Chile. Documento de Trabajo N°102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago, Rimisp.
- **Fernández, M. (2003).** Hacia un Balance de las Innovaciones en la Gestión Municipal en Chile. En Delamaza, G., Fernández, M. y Navarro, J. (Eds.), *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: el Rol de los Municipios, Programa Ciudadanía y Gestión Local*, Santiago, Fundación Superación de la Pobreza, Fundación Ford, Agencia de Cooperación Alemana GTZ.
- **Instituto de Geografía UC (s/f).** Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político administrativa del país, Informe Final de Consultoría, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- **INAP (2012).** Efectos de la supresión de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. Informe del Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- **Montecinos, E. (2009).** Análisis Comparado de la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal en Chile. En Delamaza, G. y Flores, D. (Eds.), *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, Santiago, Corporación Innovación y Ciudadanía, Universidad de Los Lagos.
- **OECD (2006).** *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, París, OECD Publishing.
- _____ **(2009).** *Territorial Reviews Chile*, París, OECD Publishing.
- **Región Activa (2008).** *Planificación y proyectos territoriales. Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral*, Santiago, Mideplan – GTZ.
- **Serrano, C., Fernández, M. I. y Pavez, A. (2001).** Descentralización de la Educación en Chile. Balance y Perspectivas. En Raczynski, D. y Serrano, C. (Eds.), *Descentralización. Nudos Críticos*, Santiago, Cieplan – Asesorías para el Desarrollo.
- **Subdere (2005).** Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal, Departamento de Estudios Municipales.
- _____ **(2008).** Evaluación ex post creación de 11 comunas: 1994-2004: Informe Final, Serie de Documentos de Trabajo, División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación.
- _____ **(2009).** Tipología municipal: reconociendo la heterogeneidad del país, División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación.
- _____ **(2011).** Metodología de Estructuración Territorial de Comunas, Unidad de Análisis Territorial y División Política Administrativa, Departamento de Estudios y Evaluaciones, División de Políticas y Estudios.

_____ (2015). Análisis de resultados. Diagnóstico Nacional 2015. Calidad de la Gestión Municipal.

• **Tolbert, C. y Killian, M. (1987).** Labor Market Areas for the United States. Servicio de Investigación Económica, División de Agricultura y Economía Rural, Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

• **Vial, C. (2014).** Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile, trabajo preparado para presentación en la mesa “Diálogo sobre la descentralización municipal en Argentina y Chile”, en el XI Congreso Chileno de Ciencia Política, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014.

ANEXOS

Tabla 1. Tamaño y densidad municipal en España

Rango poblacional municipal ⁶	Nº de municipios	Población promedio (hab)	Superficie promedio (km ²)	Densidad promedio (hab/km ²)	% de municipios	% de población
Más de 500.000	6	1.270.716	391	5.812	0,1%	16,2%
Entre 200.000 y 500.000	23	272.619	273	3.535	0,3%	13,3%
Entre 100.000 y 200.000	34	144.609	158	3.163	0,4%	10,4%
Entre 50.000 y 100.000	82	71.435	171	1.696	1,0%	12,4%
Entre 20.000 y 50.000	253	29.641	143	1.360	3,1%	15,9%
Entre 10.000 y 20.000	361	14.181	99	730	4,4%	10,8%
Entre 5.000 y 10.000	561	6.978	94	304	6,9%	8,3%
Menos de 5.000	6.796	881	52	42	83,7%	12,7%
Nacional	8.116	5.815	62	94	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del padrón municipal de habitantes de 2011. Cifras oficiales de población (INE).

Tabla 2. Tamaño y población de las comunas en Francia

Rango poblacional municipal ⁶	Nº de comuna	Población promedio (hab)	% de comunas	% de población
Más de 500.000	3	1.188.976	0,0%	5,3%
Entre 200.000 y 500.000	8	299.880	0,0%	3,6%
Entre 100.000 y 200.000	31	134.332	0,1%	6,2%
Entre 50.000 y 100.000	88	66.306	0,3%	8,7%
Entre 20.000 y 50.000	338	30.227	1,0%	15,3%
Entre 10.000 y 20.000	538	13.700	1,5%	11,0%
Entre 5.000 y 10.000	1.174	6.946	3,4%	12,2%
Menos de 5.000	32.788	765	93,8%	37,5%
Nacional	34.968	1.910	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Insee, Code Officiel Géographique, 2020.

Tabla 3. Tamaño y población de los distritos en Perú

Rango poblacional municipal⁶	N° de distritos	Población promedio (hab)	% de distritos	% de población
Más de 500.000	4	703.056	0,2%	9,6%
Entre 200.000 y 500.000	18	305.856	1,0%	18,7%
Entre 100.000 y 200.000	31	148.018	1,7%	15,6%
Entre 50.000 y 100.000	70	71.627	3,7%	17,1%
Entre 20.000 y 50.000	136	30.126	7,3%	13,9%
Entre 10.000 y 20.000	207	13.900	11,1%	9,8%
Entre 5.000 y 10.000	322	7.043	17,2%	7,7%
Menos de 5.000	1.084	2.044	57,9%	7,5%
Nacional	1.872	15.693	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de 2017, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Tabla 4. Tipos de municipios y caracterización, tipología municipal Subdere, 2009

Tipo	Dependencia del FCM	Ruralidad	Población	Pobreza	Dependencia del FCM
Tipo MGA: Municipios con Condiciones de Gestión Autónoma					
64 municipios (18,6% del total nacional)					Norte: 18,8%
6.917.249 habitantes (41,7% del total nacional)					Centro: 64,1%
Promedio	24,66%	12,15%	108.082	10,77%	Sur: 15,6%
Valor máximo	41,44%	0%	348.201	27,03%	Austral: 1,6%
Valor mínimo	2,23%	100%	3.220	2,29%	
Tipo MGI: Municipios con Condiciones de Gestión Intermedia					
123 municipios (35,7% del total nacional)					Norte: 12,2%
6.236.847 habitantes (37,6% del total nacional)					Centro: 55,3%
Promedio	59,35%	31,49%	50.706	15,05%	Sur: 27,6%
Valor máximo	71,52%	100%	698.732	33,20%	Austral: 4,9%
Valor mínimo	42,49%	0%	872	0%	
Tipo MGC: Municipios con Condiciones de Gestión Crítica					
158 municipios (45,8% del total nacional)					Norte: 10,8%
3.443.876 habitantes (20,7% del total nacional)					Centro: 27,8%
Promedio	88,44%	53,81%	21.797	18,68%	Sur: 44,3%
Valor máximo	99,38%	100%	648.759	50,94%	Austral: 17,1%
Valor mínimo	71,92%	0%	276	0,55%	

 Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de www.sinim.gov.cl.

SOMOS una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, cuyos orígenes se remontan a 1994.


CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país es un desafío de equidad, integración y justicia social.

CONTRIBUIMOS a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las comunidades que hoy viven en situación de pobreza y vulnerabilidad.

DESARROLLAMOS nuestro quehacer en dos líneas principales de trabajo. Por una parte, realizamos intervención social a través de nuestro programa SERVICIO PAÍS, que pone a prueba modelos de colaboración innovadores y replicables para resolver problemáticas específicas de pobreza. Y por otra, elaboramos estudios y PROPUESTAS PAÍS para el perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a la superación de este problema, tanto a nivel nacional como territorial y local. Así, desde nuestros orígenes hemos buscado complementar, desde la sociedad civil, la labor de las políticas sociales impulsadas por el Estado de Chile.

Realizamos nuestro quehacer gracias a alianzas estratégicas sectoriales con el Estado de Chile, al trabajo conjunto con municipios de las 16 regiones y al desarrollo de proyectos complementarios con fondos públicos o privados. Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y ello se concreta hoy en convenios de financiamiento con los ministerios de Desarrollo Social y Familia, Vivienda y Urbanismo, y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

www.superacionpobreza.cl
www.serviciopais.cl

 /superarpobreza
 @serviciopais
@superarpobreza
 @serviciopais
 /superacionpobreza

Con el financiamiento de:

